

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศไทย จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

#### 4.1 สภาร่างรัฐธรรมนูญกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

ในประเด็นนี้จะได้อธิบายให้เห็นถึงสภาพทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจที่มีผลต่อแนวคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในการร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

##### 4.1.1 สภาพทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจก่อนการร่างรัฐธรรมนูญ

###### 4.1.1.1 สภาพทางการเมือง

ก่อนหน้าที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ สภาพทางการเมืองของไทยประสบปัญหาอยู่หลัก ๆ 3 ประการ กล่าวคือประการแรก ปัญหาของระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ประการที่สอง คือ ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และประการที่สาม คือ ปัญหาการขาดหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่ครอบคลุมและมีผลใช้บังคับได้จริง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ระบบการเมืองไทยตกอยู่ภายใต้ “วงจรรูปทวน” มีการปฏิวัติรัฐประหารล้มรัฐบาล ยกเลิกรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากจำนวนรัฐธรรมนูญของประเทศไทย มีถึง 15 ฉบับในอดีต

โดยผลของวงจรรูปทวนนี้ รัฐบาลประชาธิปไตยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ถูกโค่นล้มโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ความพยายามกลับเข้ามามีอำนาจของกลุ่มทหาร โดยการยืมชื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกสุจินดา คราประยูร หนึ่งในแกนนำคณะ รสช. ถูกต่อต้านอย่างหนักโดยประชาชน ทำที่สูดจบลงด้วยความพ่ายแพ้ของพลเอกสุจินดา ต่อพลังประชาชนในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535

หลังเหตุการณ์นองเลือดดังกล่าวผ่านไปไม่นาน ความเบื่อหน่ายต่อวงจรรูปทวนและความต้องการให้ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มี

การปฏิรูปการเมือง ประธานรัฐสภาในขณะนั้น (นายมารุต บุณนาค) จึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการการพัฒนาประชาธิปไตย” (คพป.) ขึ้นทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้าและเสนอแนะในการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ ให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเมื่อ คพป. ดำเนินการแล้วเสร็จได้ส่งมอบต่อประธานรัฐสภา โดยเสนอข้อสรุป 2 ประการ คือ (1) ควรมีองค์กรทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง และ (2) ควรมีการปฏิรูปการเมืองโดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 211 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ต่อมา เมื่อนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปทางการเมือง” (คปก.) ขึ้น เพื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 221 โดยเสนอข้อสรุปต่อนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยให้มี “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ และต่อมารัฐบาลของนายกรัฐมนตรีบรรหาร จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ต่อรัฐสภา ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 221 (ต่อมาก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 4.1.2.1

#### 4.1.1.2 สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2540 ก่อนหน้าที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมาโดยตลอด โดยเฉพาะช่วงจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญทางด้านนโยบาย ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่แม้ว่า สภาพทางด้านการเมืองจะถอยหลังจากระบอบประชาธิปไตย สุระบอบเผด็จการฟอซุนอุปถัมภ์ อยู่ระยะหนึ่งแต่ทว่าในด้านเศรษฐกิจ ถือเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการพัฒนาอย่างก้าวหน้าและรวดเร็ว ภายใต้นโยบายเสรีตามแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก จึงอาจกล่าวได้ว่า นับแต่นั้นเป็นต้นมา การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยก็สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าบางช่วงจะเกิดภาวะ

ชงักกัน แต่ในภาพโดยรวมก็ถือว่ารัฐไทยมีความก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมา โดยตลอด

ผลจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจทำให้สังคมไทยเริ่มก้าวเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมที่เป็นสังคมสมัยใหม่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการผลิต วิถีชีวิต อาชีพ และสภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกระดับชั้น หากเรามองไปในด้านสังคมผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ทั้งที่เป็นเกษตรกรและแรงงานกรรมกร รวมไปถึงประชากรในกลุ่มเด็ก ผู้พิการ และคนชรา ฯลฯ ต่างก็ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอย่างไม่มีข้อยกเว้น

เราต้องยอมรับว่า ปัญหาทางด้านสังคมหลัก ๆ อันเกิดจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ในอดีต ได้แก่ ประการแรกคือปัญหาความยากจน ประการที่สอง คือ ปัญหาความไม่เท่าเทียม ไม่เสมอภาค และปัญหาประการสุดท้าย คือปัญหาความไม่มั่นคงในการดำเนินชีวิต ซึ่งปัญหาทั้ง 3 ประการเหล่านี้ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน และการเร่งพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจนั่นเอง คือ การสร้างปัญหาดังกล่าวให้เกิดขึ้น

#### 4.1.2 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญกับกระแสเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ

จากสภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่ได้กล่าวไว้ในประเด็นก่อน ส่งผลให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อปฏิรูประบบการเมือง ซึ่งต้องยอมรับว่า กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากขั้นตอนของการจัดทำรัฐธรรมนูญ ของ สสร. ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งและสรรหาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง 99 คน เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนี้

1. จัดตั้งคณะกรรมการ อาทิ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
2. คณะกรรมการยกร่าง กำหนดกรอบเบื้องต้นในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อขอความเห็นจากประชาชน ได้แก่

กรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

3. คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อระดมความคิดเห็นเบื้องต้นแล้วสรุปผลทั่วประเทศ

4. วิเคราะห์ข้อสรุปและยกร่าง โดยกรรมาธิการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1

5. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น และประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ร่างเพื่อทำประชาพิจารณ์ระดับจังหวัดและระดับภาค

6. คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทำการทบทวนแก้ไขร่าง โดยประกอบความคิดเห็นของประชาชน และจากการอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แล้วนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาและอภิปรายรายมาตราในวาระที่ 2

7. ลงมติวาระสุดท้าย และจัดพิมพ์นำเสนอต่อรัฐสภา

จากขั้นตอนที่กล่าวมา ขั้นตอนในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ถือได้ว่าการเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมา

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน มีอยู่อย่างน้อย 2 ระดับ ระดับแรก เกิดจากการอำนวยการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น ส่วนอีกระดับหนึ่งเกิดจากการขับเคลื่อนของขบวนการภาคประชาชน<sup>1</sup>

ด้วยผลของการเปิดโอกาสเช่นนี้ เมื่อย้อนไปพิจารณาถึงสภาพทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ จึงทำให้มีกระแสเรียกร้องสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ เข้ามาอย่างมากมาย ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ กระแสเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2546), หน้า 153.

เมื่อพิจารณาในประเด็นด้านสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ผลของการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนแสดงความคิดเห็นโดยสภาาร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ พบว่า ผลที่ได้ส่วนใหญ่ประชาชนเห็นด้วยกับการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น จากแบบสอบถามว่าเห็นด้วยหรือไม่ ในประเด็นที่ว่า รัฐพึงให้ประชาชนเข้ารับการศึกษานในโรงเรียน โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 12 ปี มีผู้แสดงความคิดเห็นด้วยถึงร้อยละ 67.30<sup>2</sup> นอกจากนี้ การแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่มาจากแหล่งอื่น ๆ เช่น จดหมาย การแสดงความคิดเห็นขององค์กรต่าง ๆ และบทสรุปของแต่ละจังหวัด ที่ส่งเข้ามายังคณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการให้รับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น<sup>3</sup>

- ประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน
  - รัฐควรมีการกำหนดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะร่ำรวยหรือยากจน
  - รัฐควรปรับปรุงกฎหมายแรงงาน เพื่อให้การคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของเด็ก เยาวชน สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสอย่างจริงจังและมากขึ้น
  - รัฐควรรักษาสิทธิพิเศษแก่ผู้สูงอายุ
  - รัฐควรให้คนพิการมีสิทธิเทียบเท่ากับคนธรรมดา
  - บุคคลย่อมได้รับสิทธิในการคุ้มครองผู้บริโภค
  - บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในการรับบริการขั้นพื้นฐานจากรัฐ
  - บุคคลพึงมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐ
- ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับภาคประชาชนก็มีส่วนในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างสำคัญโดยเฉพาะในประเด็นสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ มีสมาคมคนพิการแห่งประเทศไทยภายใต้

<sup>2</sup> คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์, รัฐธรรมนูญของประชาชน รายงานการสำรวจความคิดเห็น ช่วงเดือนมกราคม ถึงเมษายน พ.ศ. 2540, หน้า 1-6

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-19

การนำของ พ.ท.ต่อพงษ์ กุลครรชิต ผลักดันการกำหนดสิทธิคนพิการไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> กลุ่มองค์กรแรงงานต่าง ๆ ก็ได้จัดประชุมร่วมกัน และมีมติเสนอข้อคิดเห็นขององค์กรแรงงาน ต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการให้หลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพ และสวัสดิการขั้นต่ำที่ประชาชนผู้ยากไร้ควรได้รับ<sup>5</sup> นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน, กลุ่มองค์กรประชาชน และกลุ่มอื่น ๆ อีกมากมาย ที่ออกมาร่วมแสดงความคิดเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกระแสเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ดังที่กล่าวมา มีอิทธิพลสำคัญต่อแนวความคิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการตรารบบัญญัติต่าง ๆ ในเรื่องนี้ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ทั้งในหมวดสิทธิเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

#### 4.2 วิเคราะห์การรับรองแนวความคิดรัฐสวัสดิการไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

จากที่ได้อธิบายถึงสภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ และกระแสเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจไว้แล้วในประเด็นก่อนว่า มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างไร ในประเด็นนี้จะได้วิเคราะห์ต่อไปว่า บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ อันมีที่มาจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สะท้อนความมุ่งหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่ามีเจตนารมณ์เกี่ยวกับแนวความคิดรัฐสวัสดิการอย่างไร

โดยการวิเคราะห์ในประเด็นนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์จากเนื้อหาของบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ และเนื้อหาของบทบัญญัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ

<sup>4</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1, หน้า 154.

<sup>5</sup> บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, "รัฐธรรมนูญ 2540 กับการเคลื่อนไหวขององค์กรแรงงาน" 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน (กรุงเทพมหานคร : คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย, 2544), หน้า 105.

ทั้งนี้ก็เพราะการที่เราจะทราบหรือเข้าใจถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญได้ เราต้องเข้าใจถึงความตั้งใจหรือเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนุญ ทั้งนี้ก็เพราะกฎหมายลายลักษณ์อักษรทุกชนิด รวมทั้งรัฐธรรมนุญ เกิดขึ้นจากการเขียนบทบัญญัติต่าง ๆ ของมนุษย์ผู้ยกร่าง ดังนั้น ผู้ร่างย่อมรู้สำนึกและมีเจตนาที่ประสงค์ให้เกิดองค์กร หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิรูปสังคมให้ดีขึ้น ตัวบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรจึงเป็นเพียงสะพานเชื่อม เจตนา หรือเจตจำนง ของผู้ร่างรัฐธรรมนุญกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น<sup>6</sup> ฉะนั้นโดยที่ฉันทันนั้น การที่เราจะทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญในด้านรัฐสวัสดิการ เราจึงต้องเริ่มต้นค้นหาและวิเคราะห์จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่เกี่ยวข้อง

#### 4.2.1 วิเคราะห์บทบัญญัติด้านสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนุญ พ.ศ. 2540 แล้ว แม้ว่าในบทบัญญัติ หมวดสิทธิเสรีภาพจะไม่มีมาตราใดใช้คำว่า “สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ” อย่างชัดเจน แต่ก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทต่าง ๆ ไว้อยู่หลายมาตรา ยกตัวอย่างเช่น สิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สิทธิได้รับบริการสาธารณสุข, สิทธิเสรีภาพของเด็กเยาวชน, สิทธิผู้สูงอายุ, ผู้พิการหรือทุพพลภาพ, ผู้บริโภค รวมไปถึงแรงงาน

กล่าวได้ว่า บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในรัฐธรรมนุญฉบับนี้มีมากมายเป็นประวัติการณ์มากกว่ารัฐธรรมนุญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ

บทบัญญัติสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจบางเรื่อง ซึ่งแต่เดิมในรัฐธรรมนุญฉบับก่อน ๆ มักจะบัญญัติ รับรองไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็ถูกเปลี่ยนไปบัญญัติรับรองไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนุญมีความตั้งใจที่จะให้เกิด “สภาพบังคับ” ให้รัฐบาลต้องเข้าไปดำเนินการคุ้มครอง ทั้งนี้ก็โดยเหตุผลที่ว่า โดยลักษณะของสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

<sup>6</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สารานุกรมรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) “เจตนารมณ์รัฐธรรมนุญ” (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545), หน้า 39.

ถือเป็น “สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน” มีลักษณะเป็นสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (positive obligation) การตราบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพเป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐ โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธได้ เพราะบทบัญญัติหมวดนี้ หากรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ประการใดแล้ว รัฐก็ต้องมีหน้าที่จัดให้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพนั้น สมดังที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตรงจุดนี้สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ให้รัฐมีบทบาทในเชิงรุก (Active Government) ในการที่จะจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน อันเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ตามหลักการของ “รัฐแทรกแซง” โดยเน้นหนักไปที่การดำเนินการแทรกแซงในทางด้านสังคม (Social Provision)

การตราบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สะท้อนให้เห็นความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นตามความเป็นจริง มิใช่เพียงแต่ปรากฏอยู่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น การเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างมากมาย โดยเฉพาะสิทธิของเด็กเยาวชน, คนชรา, ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ เหล่านี้ เป็นการต่อยอด และขยายผลในทางปฏิบัติ ของหลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 (ที่กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอภาคกันในทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายเท่าเทียมกัน) มิให้มีผลบังคับใช้แต่เพียงเป็นตัวบทกฎหมาย แต่ให้มีผลบังคับตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะให้บทบัญญัติเหล่านี้ เป็นหลักประกันมาตรฐานการดำรงชีพให้กับประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคโดยไม่มีข้อยกเว้น กลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ยากนักจะดำรงชีพได้อย่างปกติสุข รัฐก็จะเข้าไปช่วยเหลือสนองตอบความจำเป็นขั้นพื้นฐานให้เขาสามารถดำรงชีวิตอยู่และสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้สมกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์

เนื้อหาของสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ จึงก่อให้เกิดพันธะหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องกำหนดมาตรการทั้งทางกฎหมาย นโยบาย และการบริหารเพื่อสร้างหลักประกันให้กับประชาชนได้รับอย่างแท้จริงและถ้วนหน้า รัฐธรรมนูญจึงกำหนดกรอบและแนวทางไว้ให้โดยเป็นการกำหนดให้รัฐต้องเลือกแนวทางรัฐสวัสดิการเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการด้านนโยบายและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองดูแลสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้ ส่งผลให้รัฐต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อการนี้โดยเฉพาะ



รายละเอียดของกรอบหรือแนวทางรัฐสวัสดิการ ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในหมวด  
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

เมื่อพิจารณาจากภาพรวมของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ  
ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางการเมือง และสิทธิเสรีภาพทางสังคมและ  
เศรษฐกิจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน สะท้อนภาพของการยอมรับในหลักนิติรัฐควบคู่ไปกับหลักสังคมรัฐ  
อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐสวัสดิการ หรือนิติสังคมรัฐนั่นเอง

#### 4.2.2 วิเคราะห์บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดหน้าที่ รัฐสวัสดิการ

แม้ว่าแนวทางในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะ  
กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด (มาตรา 87) เช่นเดียวกับ  
รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ในอดีต แต่ทว่าด้วยประสบการณ์จากการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ  
ตามแนวทางดังกล่าวที่ผ่านมา ส่งผลให้รัฐธรรมนูญ มองเห็นความล้มเหลวของกลไกตลาดอย่าง  
น้อย 4 ด้าน กล่าวคือ<sup>7</sup>

1. ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกตลาดในการนำระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ดุลยภาพ ที่มี  
การจ้างงานเต็มอัตรา (Full – employment Equilibrium) โดยอัตโนมัติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อสิทธิ  
เสรีภาพของแรงงาน โดยเฉพาะปัญหาการว่างงาน ซึ่งจะก่อผลพวงให้เกิดปัญหาทางสังคมและ  
เศรษฐกิจอื่น ๆ ตามมา

2. ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกตลาดในการแก้ปัญหาความยากจน และกระจาย  
รายได้ที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดมีผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษา,  
การสาธารณสุข, คนพิการ, เด็กและคนชรา บุคคลกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จึงยากที่จะดำรงชีพอยู่ได้ใน  
สังคม

<sup>7</sup> รั้งสรรค์ ธนาพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1, หน้า 206-207.

3. ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Imperfect Information) รวมทั้งสภาพไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) ที่ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบ

4. การขาดการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม มีการผูกขาดตัดตอนกันในทางเศรษฐกิจ

จากที่กล่าวมา ระบบเศรษฐกิจตามความมุ่งหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แต่หากเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม ที่รัฐต้องยื่นมือเข้าไปแทรกแซงตามแนวทางของรัฐสวัสดิการ เพื่อแก้ไขจุดอ่อนและข้อบกพร่องของกลไกตลาดเหล่านี้

แนวทางของรัฐสวัสดิการที่กำหนดบทบาทของรัฐแทรกแซงปรากฏเด่นชัดตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเฉพาะในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งได้แก่

- รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน (มาตรา 80)
- รัฐต้องส่งเสริมคนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ (มาตรา 80 วรรคสอง)
- รัฐต้องจัดการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง (มาตรา 82)
- รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน และจัดระบบประกันสังคม (มาตรา 86)
- รัฐต้องคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 87)

เพื่อให้รัฐธรรมนูญในหมวดนี้ ผลใช้บังคับได้จริง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติเนื้อหาของรัฐธรรมนูญส่วนนี้เสียใหม่ โดยมีลักษณะสำคัญ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีต ดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงชื่อหมวดจาก “แนวนโยบายแห่งรัฐ” มาเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เพราะไม่ต้องการให้เป็นเพียงแค่นโยบายเฉพาะหน้า แต่เจตนาจะให้เป็นจุดเน้นในเรื่องที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐอย่างแท้จริง

2. ตัดทอนข้อความ “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องรัฐ” ดังที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ออก ส่งผลให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญหมวดนี้มีสภาพบังคับ กำหนดให้รัฐต้องใช้เป็น

แนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติประชาชนก็มีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้

3. กำหนดสภาพบังคับให้รัฐต้องกระทำ โดยเปลี่ยนจากคำว่า “พึง” เป็นคำว่า “ต้อง” ดำเนินนโยบายตามที่ตราไว้ในหมวดนี้

4. มีการนำแนวคิด “ประชาสังคม” มารับรองไว้ โดยการบัญญัติเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบ ในการปฏิบัติของรัฐตามแนวนโยบายในหมวดนี้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม เช่น ในทางตรง ประชาชนห้ามนำรายชื่อเสนอร่างกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ หรือทางอ้อม ประชาชนอาจใช้สิทธิตรวจสอบผ่านองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ ในเรื่อง การปฏิบัติของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

5. มีการสร้างกลไกทางการเมืองกดดันให้รัฐต้องดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งได้แก่ การแถลงนโยบายต่อสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลต้องชี้แจงว่าจะดำเนินนโยบายอะไรบ้างที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ , การรายงานประจำปีต่อรัฐสภา แสดงผลงานการดำเนินนโยบาย ซึ่งรายงานนี้ครอบคลุมถึงการดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ด้วย และสุดท้าย ได้แก่ การกำหนดให้ตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งองค์กรนี้ถือเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและเฝ้าอำนวยการให้มีการปฏิบัติตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ

จากลักษณะที่กล่าวมา เมื่อมาพิจารณาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจในหมวดนี้แล้ว เห็นว่า การบัญญัติหน้าที่ต่าง ๆ ให้รัฐต้องเข้าไปดำเนินการไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการประกันสังคม การช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้สูงอายุ, ผู้พิการ, การคุ้มครองสิทธิแรงงาน, การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ, การให้การเลี้ยงดูและการศึกษาแก่เด็กซึ่งไม่มีผู้ดูแล, การจัดการศึกษาให้ทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 12 ปี รวมไปถึงการจัดการบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน โดยทั่วไป ฯลฯ นั้น สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแนวคิดใน

เรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจโดยปรับเปลี่ยนจาก "ความต้องการ" มาเป็น "สิทธิ" ที่ประชาชนต้องได้รับและมีการกำหนดกรอบให้รัฐบาลดำเนินนโยบายไปในแนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจน และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

#### 4.2.3 สรุปลักษณะของการรับรองแนวคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

2540

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งในหมวดสิทธิเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รับรองถึงสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจแล้ว จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลักษณะของการกำหนดแนวทางรัฐสวัสดิการดังนี้ คือ

1. รัฐธรรมนูญยึดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการยอมรับและเคารพในหลักกรรมสิทธิของประชาชน (สิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน) มีการยึดถือระบบเศรษฐกิจแบบผสม กล่าวคือ มีการกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรีตามแนวคิดเสรีนิยม แต่ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้รัฐยื่นมือเข้าไปแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือบุคคลผู้อยู่ในฐานะเสียเปรียบกว่าในการแข่งขัน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแรงงาน, กลุ่มผู้บริโภค, กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก, คนชรา, คนพิการ หรือคนยากไร้ ฯลฯ

2. รัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โดยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งหากรัฐไม่ดำเนินการ ประชาชนก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องรัฐได้

3. สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่รัฐธรรมนูญรับรองและกำหนดให้รัฐยื่นมือเข้าไปคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายของผู้ยากไร้, สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและพัฒนาของเด็กเยาวชน, สิทธิที่จะได้รับการสงเคราะห์ของคนชรา, ผู้พิการหรือทุพพลภาพ สิทธิของแรงงานในความมั่นคงแห่งชีวิต หรือสิทธิของผู้บริโภค ล้วนแล้วแต่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม ที่ประชาชนพึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ อันถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่ทำให้มนุษย์คนหนึ่งสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้โดยไม่เดือดร้อน

4. การดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจโดยรัฐ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นการให้สวัสดิการอย่างก้าวหน้าแก่ประชาชน กล่าวคือ ไม่จำกัดแก่บุคคลคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต้องดำเนินการโดยยึดหลักความเสมอภาคและให้บริการอย่างถ้วนหน้าและทั่วถึงเป็นการพยายามปรับเปลี่ยนแนวคิดที่ให้รัฐสวัสดิการแก่ประชาชนจากสวัสดิการแบบเก็บตกไปสู่สวัสดิการอย่างถ้วนหน้า

5. บริการทางสังคมที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐยื่นมือเข้าไปจัดให้แก่ประชาชน ประกอบด้วย

- สวัสดิการในด้านการศึกษา
- สวัสดิการในด้านการสาธารณสุข
- สวัสดิการในด้านการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส (ประชาสงเคราะห์)
- สวัสดิการในด้านความมั่นคง (การประกันสังคม)

จากลักษณะที่กล่าวมาจะเห็นภาพของแนวทางรัฐสวัสดิการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะให้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางสังคมในการสร้างและผลักดันประเทศให้ดำเนินนโยบายทางด้านสังคมและเศรษฐกิจไปในแนวทางรัฐสวัสดิการนั่นเอง

#### 4.3 เปรียบเทียบแนวความคิดรัฐสวัสดิการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับรัฐธรรมนูญในอดีต

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการตราบทบัญญัติหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบและแนวทางให้กับรัฐบาลสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการ<sup>๑</sup> ในด้านสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจก็เริ่มมีการนำมาบัญญัติรับรองไว้ในหมวดนี้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการรับการศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษา

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาตรา 54 “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

ในสถานศึกษาของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 64) และสิทธิในด้านการสาธารณสุข ตลอดถึงการมารดาหรือทารกสงเคราะห์ (มาตรา 72) และสิทธิที่จะได้รับการป้องกันปราบปรามโรคระบาด ซึ่งรัฐต้องจัดให้โดยไม่คิดมูลค่า (มาตรา 72 วรรคสอง) จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นต้นแบบให้กับรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ก็ยังคงปรากฏบทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐ แต่เนื้อหาของสาระของการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ก็ใกล้เคียงกันและเน้นไปที่ 2 เรื่อง คือ ด้านการศึกษา และการสาธารณสุข

ต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งถูกร่างขึ้นในยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน ภายหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม 2516 ประกอบกับแรงผลักดันให้สังคมไทยเดินสู่เส้นทางสังคมนิยมค่อนข้างแรง ภายใต้กระแสเรียกร้องความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม ส่งผลให้เนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองอย่างมากมาย มีการสร้างระบบตรวจสอบรัฐบาลโดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน<sup>9</sup> ตรงจุดนี้สะท้อนแนวคิด "นิติรัฐ" ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เป็นอย่างดี สำหรับในด้านสังคมนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ก็ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคมตามแนวคิดรัฐสวัสดิการ มารับรองไว้ด้วย ด้วยการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจไว้อย่างมากมาย ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงแนวทางรัฐสวัสดิการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

<sup>9</sup> รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2546), หน้า 332-333.

ตารางแสดงแนวทางรัฐสวัสดิการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

แนวทางรัฐสวัสดิการ	มาตรา
ก. หมวดสิทธิเสรีภาพ	
1. สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ	41
ข. หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	
1. การศึกษาอบรมภาคบังคับรัฐต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน	73
2. รัฐพึงจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส	73 วรรคสอง
3. รัฐพึงลดความเหลื่อมล้ำของฐานะบุคคลทางเศรษฐกิจและสังคม	79
4. รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัย	87
5. รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์	88
6. รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	89
7. รัฐพึงคุ้มครองแรงงาน รวมถึงสร้างหลักประกันยามเจ็บป่วยและชราภาพได้	89
8. รัฐพึงจัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำตามความสามารถและความเหมาะสม	90
9. รัฐพึงส่งเสริมการเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย	91
10. รัฐพึงให้การรักษายาบาลผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า	92 วรรคสอง
11. รัฐพึงป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตรายให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า	92 วรรคสาม

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐในการเข้าไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างมากมาย แสดงให้เห็นความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ว่านอกจากต้องการให้ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยแล้ว ยังต้องการสร้างให้สังคมมีความเสมอภาคและเป็นธรรมอีกด้วย สะท้อนภาพของรัฐสวัสดิการได้อย่างชัดเจน กล่าวอีกนัย

หนึ่งก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความต้องการเห็นการเมืองของประเทศไทย ปรับเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) นั่นเอง<sup>10</sup>

ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ก็มีการรับรองแนวคิดรัฐสวัสดิการ โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องยื่นมือเข้าไปจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ให้กับประชาชน แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ ไม่ปรากฏแนวคิดรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจนนัก ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญทั้ง พ.ศ. 2521 และ 2534 ไม่ได้สถาปนาระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 หากแต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ ต้องการสถาปนาระบบการเมืองการปกครอง แบบกึ่งเผด็จการ กึ่งประชาธิปไตยหรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” โดยที่ผู้นำของฝ่ายทหารยังคงกุมอำนาจรัฐอยู่ ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับไม่ได้มีจุดหมายอยู่ที่ระบอบประชาธิปไตยสังคม ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญ 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งหวังให้เกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในอดีต โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ที่ปรากฏแนวความคิดรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจน สิ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็คือ ประการแรก มีการตราบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้อย่างครอบคลุมและมีมากมายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ประการที่สอง ก็คือ การนำบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะตราไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ ส่งผลเป็นการสร้างหลักประกันให้กับประชาชนในด้านสิทธิขั้นพื้นฐานมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ หากลำพังเพียงตราไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเพียง “แนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน” (มาตรา 88) หากมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการไม่ แต่การนำมาบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร (มาตรา 27) และประชาชนหากถูกละเมิดสิทธิสามารถยกบทบัญญัติหมวดนี้ขึ้นเพื่อใช้สิทธิทางศาลได้ (มาตรา 28) ส่งผลให้ประชาชนมีหลัก

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 333.



ประกันในสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น และประการสุดท้าย ก็คือ มีการสร้างสภาพบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยังคงกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องจัดสวัสดิการในด้านสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา, การสาธารณสุข, เด็กเยาวชน, ผู้สูงอายุ, ผู้พิการทุพพลภาพ, ผู้บริโภค รวมไปถึงแรงงาน โดยมีการยกเลิกถ้อยคำที่ว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออกไป ส่งผลให้เกิดสภาพบังคับแก่รัฐบาล ต้องเข้าไปดำเนินการคุ้มครองสิทธินี้ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หาไม่แล้ว อาจถูกประชาชนฟ้องร้องได้

ซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีพัฒนาการในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และมีความพยายามที่จะสร้างสังคมไทยให้เป็นไปในแนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าในอดีต

#### 4.4 วิเคราะห์ผลของการรับรองแนวคิดรัฐสวัสดิการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นนี้จะได้ศึกษาว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏแนวความคิดรัฐสวัสดิการนั้น ส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ของประชาชนอย่างไร โดยผู้เขียนจะได้แบ่งศึกษาเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

##### ก. ด้านการศึกษา

โดยผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 และมาตรา 81 ส่งผลให้รัฐบาลได้ตรากฎหมายผ่านรัฐสภา เพื่อให้สิทธิเสรีภาพด้านการศึกษาของประชาชนได้รับการรับรองอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ นั่นก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ที่กำหนดหลักการไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 โดยมาตรา 10 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า”

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว นอกจากจะเห็นถึงความพยายามในการปฏิรูประบบการศึกษา เพื่อสร้างคนสำหรับการพัฒนาชาติแล้ว เมื่อพิจารณาในแง่ของสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจในด้านการศึกษา สิ่งที่ได้เห็นได้อย่างชัดเจนคือ ความพยายามที่จะทำให้เด็กไทยทุกคน ไม่ว่าจะมีความยากจนหรือร่ำรวย ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในชนบทหรือในเมือง ให้ได้รับการศึกษาที่ดีมีคุณภาพอย่างทั่วถึง และเต็มศักยภาพ ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาเป็นใบเบิกทางที่ทุกคนมีสิทธิที่จะได้มาโดยไม่จำกัดชนชั้น วรรณะ เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสพัฒนาตนเองอย่างเท่าเทียมกัน และเพื่อให้ประชาชนแต่ละคนสามารถขยับฐานะทางสังคมด้วยการศึกษา

ดังนั้น ความพยายามขยายโอกาสทางการศึกษา ตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่งต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ เป็นเรื่องสำคัญที่สะท้อนถึงความต้องการยกระดับการศึกษาของคนไทย ซึ่งมีนัยต่อการสร้างความเป็นธรรมและความสมานฉันท์ในสังคม นอกจากนี้ ยังเป็นหลักประกันความสามารถในการแข่งขันของประเทศในประชาคมนานาชาติด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ ภายหลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพทางด้านการศึกษาไว้ ทั้งในมาตรา 43 และมาตรา 81 ส่งผลให้รัฐต้องตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์ไทยที่มีกฎหมายแม่บททางการศึกษา ส่งผลให้มีความคืบหน้าในการปฏิรูปการศึกษามาตามลำดับ โดยเฉพาะในด้านการขยายโอกาสทางการศึกษา ก็มีความคืบหน้ามาโดยตลอด ตัวเลขของนักเรียนในทุกระดับชั้น ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของเด็กและเยาวชน (3-17 ปี) ในปีการศึกษา 2545 มีผู้รับบริการจำนวน 12,855,466 คน คิดเป็นร้อยละ 88.6 เมื่อเทียบกับประชากรกลุ่มอายุเดียวกัน นอกจากนี้ ยังได้มีการขยายโอกาสด้านการศึกษาไปยังเด็กที่มีความพิการ และเด็กด้อยโอกาสทุกระดับ ซึ่งในปีการศึกษา 2545 สามารถขยายบริการได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.7 จากปี 2544

นอกจากที่กล่าวมา เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร) ที่ดำเนินการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพด้านการศึกษาด้วยนโยบาย “เอื้อ

อาหาร" ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการที่จะเริ่มใช้ระบบเงินอุดหนุนรายหัว ในปี พ.ศ. 2546 โดยจะจ่ายเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายขั้นต่ำสำหรับเด็กแต่ละคนให้กับแต่ละโรงเรียน เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ และเรื่องของการจัดทุนการศึกษา และกองทุนกู้ยืมทางการศึกษา ที่ได้เดินหน้าอย่างเต็มตัวในปี 2546 นี้เช่นกัน โดยความมุ่งหวังที่จะให้เยาวชนทุกคนไม่ว่ายากดีมีจน ฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไรก็จะเป็นอุปสรรคอีกต่อไปด้วยระบบการกู้ยืม และเงินให้เปล่าดังกล่าว นอกจากนี้ในปี 2546 นี้ ก็จะเป็นปีที่มีการเริ่มใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างเป็นทางการอีกด้วย

ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สะท้อนให้เห็นถึงผลในทางปฏิบัติของรัฐธรรมนูญ ที่รับรองสิทธิเสรีภาพด้านการศึกษาได้เป็นอย่างดี

#### ข. ด้านการสาธารณสุข

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกคน) มีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ส่งผลทำให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการสาธารณสุขอย่างถ้วนหน้า ซึ่งต่างจากในอดีตที่มีผู้ที่ไม่ใช่หลักประกันสุขภาพเป็นจำนวนมาก ในด้านผู้ยากไร้ มีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยผู้ที่เคยได้บัตร สปร.<sup>18</sup> เดิม เมื่อมารักษาพยาบาลภายใต้นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ส่วนบุคคลทั่วไปเสียค่ารักษาพยาบาล 30 บาทเท่าเทียมกันทุกคน

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>18</sup> สปร. คือ “โครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล สำหรับผู้มีรายได้น้อย และผู้ที่สังคมช่วยเหลือเกื้อกูล” (สปร.) มีที่มาจากโครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยด้านการรักษาพยาบาล (สปน.) สมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยเดิมทีเน้นสงเคราะห์ให้ผู้มีรายได้น้อย ต่อมาได้ขยายความคุ้มครองให้ผู้สูงอายุ, เด็ก อายุ 0-12 ปี, ผู้พิการ, ทหารผ่านศึก, ภิกษุ, สามเณร และในปี พ.ศ. 2537 ได้เปลี่ยนมาเป็นโครงการ สปร. ในที่สุด ซึ่งในปี พ.ศ. 2543 มีประชาชนที่ได้รับบัตร สปร. รวมทุกประเภท ประมาณ 20 ล้านคน

แม้ว่าโครงการดังกล่าวของรัฐบาลจะมีปัญหาทางปฏิบัติอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องค่าใช้จ่าย ภาครัฐ หรือคุณภาพของบริการ แต่ก็ยังเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี สำหรับการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้บริการสุขภาพของประชาชนตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญ

และอย่างน้อยที่สุด บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพทางด้านการสาธารณสุข และการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ก็ได้ส่งผลให้ประชาชนได้รับสวัสดิการในการรักษาพยาบาลมากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งจากประมาณการประชากรในปี พ.ศ. 2546 ทั้งสิ้น 63.9 ล้านคน พบว่า เป็นผู้ที่มีสวัสดิการรักษายาบาล 60.7 ล้านคน (ร้อยละ 94.9 ของประชากรทั้งหมด) โดยเป็นผู้ที่มีสวัสดิการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) 47.7 ล้านคน (ร้อยละ 74.7), ประกันสังคม 6.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 9.6, สวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ 5.7 ล้านคน (ร้อยละ 9), ประกันสุขภาพเอกชน 1.1 ล้านคน (ร้อยละ 1.7) นอกจากนี้ ผู้ที่ไม่มีสวัสดิการรักษายาบาลใด ๆ มีจำนวน 3.2 ล้านคน (ร้อยละ 5.1) ซึ่งถือว่าลดลงจากปี พ.ศ. 2544 ซึ่งมีประมาณ 18 ล้านคน (ร้อยละ 29 ของประชากรขณะนั้น)<sup>19</sup>

#### ค. ด้านเด็กและเยาวชน

ในอดีตกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กก็ได้แก่ พ.ร.บ. ส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 เป็นต้น ซึ่งยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของเด็กได้อย่างครอบคลุมและไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาของเด็กและเยาวชน

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะในมาตรา 53 และ 80 ส่งผลให้รัฐบาลได้ตรากฎหมายออกมามากมายฉบับใหม่ ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็ก พ.ศ. 2540, พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และโดยเฉพะอย่างยิ่ง พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

<sup>19</sup> จิต ปราณี วาศวิท และคณะ, “อนามัย และสวัสดิการของคนไทยภายหลังหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ตอนที่ 1” วารสารวิชาการสาธารณสุข 13 , (พฤษภาคม. – มิถุนายน 2547) : 429-430.

จึงกล่าวได้ว่า สิทธิของเด็กและเยาวชน ภายหลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บังคับใช้ดีขึ้น บทบัญญัติสิทธิของเด็กและเยาวชนในรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายแม่บทให้ภาครัฐต้องปฏิบัติตาม มีการออกกฎหมายและตั้งหน่วยงานภาครัฐ มาช่วยคุ้มครองสิทธิของเด็กมากขึ้นกว่าในอดีต

#### ง. ด้านคนชราหรือผู้สูงอายุ

ต้องยอมรับว่า ประชากรในกลุ่มผู้สูงอายุ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องตลอดเวลา นับแต่ปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุเวลานับแต่ปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุเพียง 1.2 ล้านคน ได้เพิ่มเป็น 5.9 ล้านคน ใน พ.ศ. 2543 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นถึง 12.4 ล้านคนในอีก 20 ปีข้างหน้า จึงเป็นเรื่องที่เราต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของประชากรในกลุ่มนี้ ทั้งนี้เพราะผู้สูงอายุนั้นได้ทำประโยชน์ให้กับสังคม และประเทศชาติมาตลอดในฐานะ “ผู้ให้” ดังนั้น ในบั้นปลายชีวิตของเขาจึงควรได้รับผลในฐานะ “ผู้รับ” จากสังคมด้วย

กฎหมายและนโยบายของรัฐที่คุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุนั้น มีมานานแล้ว ตั้งแต่ก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บังคับใช้ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีกฎหมายและนโยบายที่ออกมาบังคับใช้ เช่น พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2543, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2542, แผนผู้สูงอายุระยะยาว ฉบับที่ 2 (2545-2564) นอกจากนี้ การตรากฎหมายแม่บทสำหรับผู้สูงอายุ คือ พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นั้นทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุดีขึ้นตามลำดับ

การสงเคราะห์คนชราในสถานสงเคราะห์คนชรา มีจำนวนสถานสงเคราะห์เพิ่มขึ้น และรองรับจำนวนผู้สูงอายุได้มากขึ้น การสงเคราะห์คนชราในรูปแบบศูนย์บริการผู้สูงอายุ 13 แห่งให้บริการผู้สูงอายุได้ 20,000 คน และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพิ่มขึ้นเป็นเดือนละ 300 บาท จำนวน 400,000 คน ซึ่งมากขึ้นกว่าในอดีต

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นว่า นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ของผู้สูงอายุดีขึ้นมากกว่าในอดีต ดังจะเห็นได้จากการออกปฏิญญาผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2542, การตราแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2545 – 2564) และการตรา พ.ร.บ.ผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546

#### จ. ด้านผู้พิการหรือทพพลภาพ

ก่อนหน้าที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะประกาศใช้ ประเทศไทยเรามีพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่รับรองสิทธิคนพิการไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็มีผลทำให้สามารถอ้างถึง เพื่อเป็นประโยชน์กับคนพิการได้พอสมควร นอกจากนี้ ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ ส่งผลให้กฎหมายที่จะออกมาหลายฉบับ หรือกฎหมายที่ออกมาแล้ว ก็ได้สอดแทรกเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เรื่องสิทธิคนพิการเอาไว้เช่น กฎหมายที่ควบคุมการวางผังเมือง ควบคุมการจัดบริการสาธารณะ ควบคุมการออกแบบขนส่งสาธารณะ กฎหมายควบคุมอาคารก็นำเอาแนวคิดเรื่องสิทธิคนพิการไปรับรองไว้ โดยออกเป็นกฎกระทรวงมารับรอง

ในพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ได้รับรองสิทธินี้ไว้ โดยกำหนดให้คนพิการมีสิทธิได้รับความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการสื่อสาร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 10 วรรค 3)

นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับที่เดิมมีการจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จากเดิมที่ห้าม “คนพิการทุพพลภาพ” เปลี่ยนมาเป็น “คนพิการทุพพลภาพ จนไม่สามารถปฏิบัติงานได้”

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สะท้อนภาพของการที่สิทธิของผู้พิการหรือทพพลภาพ เริ่มมีผลปฏิบัติในความเป็นจริงขึ้นมาสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

#### ฉ. ด้านผู้บริโศค

ภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บังคับใช้ก็ได้มีการแก้ไข กฎหมายคุ้มครองผู้บริโศค เดิมเสียใหม่ ซึ่งก็คือ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโศค พ.ศ. 2541 โดยกำหนดเนื้อหาคุ้มครองสิทธิผู้บริโศค มากยิ่งขึ้น เช่น ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการผู้บริโศค (สคบ.) มีการเพิ่มบทบัญญัติกำหนดสิทธิ และการคุ้มครองผู้บริโศค ที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้โดยเฉพาะ และมีการปรับปรุงโทษเกี่ยวกับการกระทำผิดในเรื่องการโฆษณา และฉลาก ให้เหมาะสมขึ้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้บริโภคที่ได้ตราขึ้นใหม่ ภายหลังจากบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ได้แก่ พ.ร.บ. คู่ครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541, พ.ร.บ. ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2542, พ.ร.บ. ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีทำธุรกิจที่ควบคุมสัญญา และลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542, พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินและลักษณะของการรับเงิน พ.ศ. 2542 และอื่น ๆ เป็นต้น

#### ข. ด้านแรงงาน

ในด้านการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำนั้น ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประเทศไทยก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อยู่แล้ว คือ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แล้วส่งผลให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากขึ้นกว่าเดิม โดยได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในด้านนี้ มีการปรับปรุงระบบการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานให้ดีขึ้น

ในด้านการคุ้มครองแรงงาน ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้ตรา พ.ร.บ. คู่ครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขึ้น เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงาน (Minimum Standard)

ในด้านการจัดระบบประกันสังคม แต่เดิมก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยมี พ.ร.บ. ประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 อยู่แล้ว ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ก็ได้มีการพัฒนาระบบประกันสังคมให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันนี้มีรูปแบบการจัดระบบประกันสังคมโดยรัฐอยู่ 3 รูปแบบ คือ กองทุนเงินทดแทน, กองทุนประกันสังคม และกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนงานไปต่างประเทศ โดย 2 กองทุนแรก เป็นระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานในประเทศ ส่วนกองทุนประเภทหลังเป็นกองทุนเพื่อแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

นอกจากที่กล่าวมานี้ยังมีนโยบาย และมาตรการภาครัฐในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของแรงงานอีกมากมาย ซึ่งต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนภาพของแนวทางรัฐสวัสดิการด้านแรงงานได้เป็นอย่างดี