



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45

ชื่อผู้แต่ง: นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์

การอ้างอิงที่แนะนำ: นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์, 'สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45' (2565) 3 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 506.

ผู้สนับสนุนหลัก

CHANDLER MHM

SATYAPON
& PARTNERS

THAILAND Intellectual Property Law Firm



Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle

ผู้สนับสนุนร่วม



วิญญูชน



SAIJO DENKI

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHENNAI & PARTNERS LTD.

CSBC
LAW OFFICES
www.csbc-lw.com

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th



สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ
ให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 51
และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561
มาตรา 45*

The Right of People and Community to Sue the
State Agency to Comply with Section 51 of the
Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560
and Section 45 of the Organic Act on Procedures
of the Constitutional Court B.E. 2561

นิรมัย พิศแข มั่นจิตร

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Niramai Phitkhae Manjit

Associate Professor, Faculty of Law, Thammasat University

สมคิด เลิศไพฑูรย์

ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Somkit Lertpaithoon

Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 17 เมษายน 2565; วันที่แก้ไขบทความ 4 มิถุนายน 2565; วันที่ตอบรับบทความ 21 กรกฎาคม 2565

* บทความจากโครงการวิจัยเรื่อง “สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2563.

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐขึ้นมาเป็นครั้งแรก โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำภารกิจต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ให้บรรลุผล หากรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่จะเกิดสภาพบังคับในทางกฎหมายขึ้นมา โดยประชาชนและชุมชนจะมีสิทธิติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ ตามที่ได้รับรองไว้ในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียด และขั้นตอนในการดำเนินการไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นได้จริง

คำสำคัญ: หน้าที่ของรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญ สิทธิของประชาชนและชุมชน

Abstract

The duties of the State are promulgated for the first time in Chapter V of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. The State has various tasks to perform and accomplish. If any missions mentioned in Chapter V are inattentive, the relevant state agency will take the legal responsibility. The people and the community shall have the right to follow up and urge the State to perform their duties. They also have the right to sue the state agency responsible to the Constitutional Court, provided by Section 51 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 and Section 45 of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561. This ensures that the people's rights and freedoms are really respected.

Keywords: Duty of the State, Constitutional Court, Right of People and Community

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวงได้บัญญัติหลักการที่สำคัญหลายประการ เช่น รูปแบบของรัฐ สถาบันการเมือง การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สิทธิหน้าที่ของประชาชน เป็นต้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวดที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 51 ถึงมาตรา 63 โดยเป็นการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรก และกำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิติดตาม เรังรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ในหมวดนี้และเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 โดยให้บุคคลหรือชุมชนในฐานะที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ หากได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้า เกินสมควร มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

บทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและสภาพบังคับที่จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนับได้ว่าเป็นเรื่องใหม่มากสำหรับประเทศไทย จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาตั้งแต่ความเป็นมา เจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ อำนาจหน้าที่ของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณา หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน การบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจ สภาพปัญหาและผลกระทบจากการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ตลอดจนแนวทางการแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป

2. ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ

ก่อนจะกล่าวถึงหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นขอกล่าวถึง ความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของรัฐ สิทธิเสรีภาพของประชาชน และแนวนโยบายแห่งรัฐเสียก่อน

2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

การบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเกิดจากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาทบทวนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชน รวมถึงหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นแม้จะมีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างแจ่มชัด แต่ในทางปฏิบัติกลับเกิดอุปสรรคและข้อจำกัดทางกฎหมายซึ่งส่งผลให้การเข้าถึงสิทธิเสรีภาพบางประการไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการ สิทธิได้รับการศึกษา สิทธิได้รับบริการสาธารณสุข เป็นต้น อีกทั้งการดำเนินการบางอย่างของหน่วยงานรัฐไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่อ้างบทบัญญัติกฎหมายในการใช้ดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลทางราชการที่ประชาชนสมควรได้รับ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตามหน้าที่ของตนที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ จึงต้องสร้างสภาพบังคับให้หน่วยงานต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างครบถ้วนและเหมาะสม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงนำสิทธิของประชาชนที่สำคัญและแนวนโยบายแห่งรัฐบางส่วนไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานรัฐดำเนินการตามหน้าที่ หากไม่มีการดำเนินการประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิติดตาม เปรียบเทียบ และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลได้

2.2 สาระสำคัญของด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาสาระสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ และปรากฏรายละเอียดต่อมาในมาตรา 51 ถึงมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยจำแนกหน้าที่ของรัฐได้เป็น 2 ประการ ดังนี้¹

ประการแรก หน้าที่พื้นฐานของรัฐมี 2 ประการย่อย ได้แก่ (1) รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชอธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน² และ (2) รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ³

ประการที่สอง หน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่จับต้องได้ ซึ่งสรุปได้เป็น 10 ประการย่อย ได้แก่

(1) รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมถึงจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากล รวมทั้งต้องจัดสรร

¹ สรุปความจาก คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15/2558 (27 ตุลาคม 2558) และ วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, ‘หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ (2560) วารสารบทความวิชาการ HOT ISSUE 5, 13.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 52.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 53.



งบประมาณให้แก่กองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเสริมสร้างประสิทธิภาพของครูในการจัดการเรียนการสอนด้วย⁴

(2) รัฐต้องจัดให้มีบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพและทั่วถึง รวมถึงให้ความคุ้มครองแก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างเหมาะสมและได้รับการพัฒนา⁵

(3) รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รวมถึงกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ โดยจะต้องดูแลไม่ให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และการนำสาธารณูปโภคของรัฐและเอกชนไปดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าจะด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและไม่เป็นภาระแก่ประชาชนมากเกินไป⁶

(4) รัฐต้องอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ รวมถึงสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการนั้นด้วย เช่น การจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมดังกล่าว เป็นต้น⁷

(5) รัฐต้องคุ้มครอง บำรุงรักษา บริหารจัดการ ใช้ หรือจัดให้มีทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน อีกทั้งต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว⁸

(6) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ ที่ไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือที่เป็นความลับของราชการ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยสะดวก⁹

(7) รัฐต้องดูแลรักษาคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าถึงวงโคจรดาวเทียม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ต้องจัดตั้งองค์กรสำหรับการปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ และดำเนินการโดยเฉพาะ รวมถึงจัดทำมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ต้องป้องกันการรบกวนคลื่นความถี่หรือการขัดขวางการใช้เสรีภาพเพื่อการรับรู้สื่อสารของประชาชน¹⁰

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (1).

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) และมาตรา 58.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 60.

- (8) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้เกิดความเป็นธรรม¹¹
- (9) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลัง เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ มั่นคงอย่างยั่งยืน และไม่สร้างหนี้สาธารณะอันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร¹² และ
- (10) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต ประพฤติมิชอบ และจัดให้มีมาตรการในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด¹³

2.3 ความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในหัวข้อนี้แบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ (1) ความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และ (2) ความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประการแรก ความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีลักษณะต่างกัน ในประเด็นที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นเพียงกรอบหรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐก็ได้เป็นเหตุในการใช้สิทธิของประชาชนหรือชุมชนที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ ในขณะที่หน้าที่ของรัฐตามที่ปรากฏในหมวดที่ 5 นั้นเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด หากรัฐไม่ทำหน้าที่ของตน หรือกระทำไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร ประชาชนและชุมชนมีสิทธิติดตาม เรังรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม

ดังนั้นหน้าที่ของรัฐจึงเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้รัฐต้องกระทำ แต่นโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นเพียงกรอบหรือแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาลเท่านั้น แนวนโยบายแห่งรัฐจึงมิได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องหรือฟ้องให้รัฐดำเนินการได้เหมือนดังที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐ¹⁴

ประการที่สอง ความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ก่อนกล่าวถึงความแตกต่าง ขอพิจารณานิยามสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้เสียก่อน โดย “สิทธิ” นั้น หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิด

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63.

¹⁴ ญัตติพล ยิ่งกล้า, ‘แนวนโยบายแห่งรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ (2560) วารสารบทความวิชาการ HOT ISSUE 5, 14.



หน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย¹⁵ ในขณะที่ (1) สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดก็ได้ รวมถึงก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่นใดเข้ามาแทรกแซงสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะไม่ให้องค์กรของรัฐแทรกแซงในขอบเขตสิทธิแห่งตน สิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจที่ต้องให้ความเคารพ รวมถึงปกป้องและคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล (2) เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง การที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ๆ ตามความประสงค์ของตน หรืออาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพคืออำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย¹⁶ ในขณะที่หน้าที่ของรัฐคือการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

หน้าที่ของรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญจึงมีความแตกต่างในประเด็นเรื่องการเรียกร้อง กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองโดยเฉพาะสิทธิตามรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่ประชาชนที่มีต่อรัฐเพื่อให้รัฐดำเนินการหรือไม่ดำเนินการบางอย่าง รวมถึงการเรียกร้องไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซงความเป็นอิสระของตนเอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าสิทธิในเสรีภาพ สำหรับหน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้แก่ประชาชนเพื่อให้ได้รับประโยชน์ โดยที่ประชาชนไม่ต้องร้องขอต่อรัฐแต่อย่างใด แต่เมื่อใดที่รัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จึงค่อยเกิดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชนที่จะติดตามเร่งรัด หรือฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการ

แม้ว่าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐในหลายลักษณะคู่ขนานหรือไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้จริงและมีประสิทธิภาพ เช่น รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิให้แก่บุคคลและชุมชนที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงหรือเป็นความลับทางราชการ¹⁷ รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิให้แก่ผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครอง ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรับรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค¹⁸ รัฐธรรมนูญรับรองให้บุคคลมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้

¹⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2538) 21.

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2558) 51-53.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 และมาตรา 59.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 46 และมาตรา 61.

รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค อีกทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด¹⁹ เป็นต้น

2.4 ความผูกพันของรัฐต่อสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่ของรัฐ และแนวนโยบายแห่งรัฐ

การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 3 การกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 และการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ล้วนเป็นภารกิจของรัฐที่มีผลต่อประชาชนทั้งสิ้น เพราะรัฐย่อมผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในทุกมาตรา อย่างไรก็ตามแต่ละหมวดจะมีสภาพบังคับอันก่อให้เกิดความผูกพันของรัฐแตกต่างกันใน 3 ลักษณะ ได้แก่²⁰

ประการแรก ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนั้นก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลที่มีต่อรัฐเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งสิทธิเสรีภาพที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทแห่งสิทธิเสรีภาพนั้น ได้แก่ กลุ่มของสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการ เช่น พลเมืองไทยมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น กลุ่มของสิทธิที่เรียกร้องไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซง เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น และกลุ่มของสิทธิทางด้านการเมือง เช่น สิทธิของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิในการเข้าร่วมการชุมนุม เป็นต้น

ประการที่สอง ในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เป็นการกำหนดสภาพบังคับว่ารัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนหรือชุมชนในการติดตาม เร่งรัด หรือฟ้องร้องรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่ของตน

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด 5 และโดยเฉพาะในมาตรา 51 จะใช้คำว่า “ประชาชน” หรือมีนัยหมายถึงบุคคลโดยรวม ซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคนในการใช้สิทธิได้ตามมาตรา 51 หากเข้าใจเนื้อหาของรัฐธรรมนูญกำหนด และเมื่อพิจารณามาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนในการใช้สิทธิแล้วจะใช้คำว่า “บุคคล” โดยบุคคลที่เข้าใจจะอยู่ในฐานะผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เหตุผลที่ต้องใช้คำว่าบุคคลนี้ก็เนื่องจากการใช้สิทธิทางศาลนั้นต้องใช้สิทธิเป็นรายบุคคลหรือเป็นปัจเจกบุคคลไปให้ถูกต้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาของศาล ดังนั้น แม้คำว่า “ประชาชน” และ “บุคคล” จะมีความหมายที่ต่างกันอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาบริบทของกฎหมายแต่ละฉบับแล้วสามารถนำมาใช้ได้ไม่ขัดแย้งกันแต่อย่างใด

ประการที่สาม ในหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นการกำหนดให้รัฐบาลพึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้อง

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 47 และมาตรา 55.

²⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 16) 140 - 141.



ทางการเมืองแก่ประชาชนและชุมชนในการเรียกร้องให้รัฐพึงดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น²¹ แต่ไม่มีสภาพบังคับและไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการติดตาม เร่ร็ด หรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

3. การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

การใช้สิทธิฟ้องร้องเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐอยู่ภายใต้เขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบัญญัติสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

3.1 ความเป็นมา เจตนารมณ์และสาระสำคัญของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังที่ได้กล่าวไปในตอนต้น แม้สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ แต่ที่ผ่านมาในทางปฏิบัติประชาชนกลับไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงและอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำสิทธิเสรีภาพของประชาชนและแนวนโยบายของรัฐบางส่วนในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญไปรวมไว้ในหมวดใหม่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นได้จริงและมีสภาพบังคับที่รัฐจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นนี้ถูกกำหนดไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกำหนดมาตรการการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หากรัฐไม่ดำเนินการจะถือว่ารัฐละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและอาจถูกประชาชนติดตาม เร่ร็ด และฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ มาตรการบังคับดังกล่าวปรากฏในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า

การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่ร็ดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ²²

²¹ คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย (สำนักพิมพ์สุภาพใจ 2548) 465.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51.

จากมาตราข้างต้นสามารถแบ่งองค์ประกอบออกได้เป็น 3 ประการที่สำคัญ ได้แก่

(1) ผู้ทรงสิทธิ คือ ประชาชนหรือชุมชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เช่น ประชาชนคนใดคนหนึ่งได้รับประโยชน์โดยตรงในการจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชนใดชุมชนหนึ่งได้รับประโยชน์โดยตรงในการจัดให้มีบริการสาธารณสุข เป็นต้น

(2) วัตถุประสงค์ คือ สิทธิที่เกิดขึ้นจากหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในหมวด 5 หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนด ประชาชนหรือชุมชนสามารถใช้สิทธิติดตาม เรังรัด รวมถึงฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

(3) องค์การที่ถูกบังคับใช้สิทธิ คือ หน่วยงานของรัฐทั้งปวงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.2 ความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

หลักเกณฑ์ที่ปรากฏในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการติดตาม เรังรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็นการศึกษาเพิ่มเติมจากร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิม โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 5 ด้วยเหตุผลหลายประการที่สนับสนุน²³

แต่เดิมได้มีความเห็นในชั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ ว่าประชาชนและชุมชนควรจะมีองค์กรที่ศาลปกครอง แต่พบว่าเกิดปัญหาตามมาอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ (1) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเริ่มฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งกระบวนการพิจารณาคงไม่รวดเร็วนัก อีกทั้งอาจมีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดอีก ในระหว่างที่มีการฟ้องคดีนี้จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินหยุดชะงักจนไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ และ (2) เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้วจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น ไม่ผูกพันไปถึงบุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นการเพิกถอนกฎ ดังนั้นด้วยข้อจำกัดทั้งสองประการจึงเห็นว่าเรื่องนี้ควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีการพิจารณาเพียงชั้นเดียว อีกทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐ²⁴ มิได้ผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น แต่เพื่อมิให้มีจำนวนคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไปซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระยะเวลา

²³ สรุปความจาก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66/2560 (23 พฤศจิกายน 2560) 40-46.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211.

และความรวดเร็วในการวินิจฉัยชี้ขาด จึงได้กำหนดให้มีกระบวนการกลั่นกรองคำฟ้องเสียก่อน โดยกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอยู่แล้ว²⁵ เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 45 บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตาม มาตรา 7 (4) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

(2) บุคคลหรือชุมชนตาม (1) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (1) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งตาม (1) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

(3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณา และเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7(4) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในระหว่างการศึกษาตามมาตรานี้ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

ให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง²⁶

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 (3).

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45.

จากมาตราข้างต้นสามารถแบ่งองค์ประกอบออกได้เป็น 2 ประการที่สำคัญ ได้แก่

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี คือ บุคคลหรือชุมชนซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ

(2) เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ บุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องได้รับความเสียหายจากเหตุ 2 ประการ คือ ประการแรก ความเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ คือ การที่รัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างสิ้นเชิง หรือประการที่สอง ความเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร อันทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวอย่างที่ควรจะได้รับ

ดังนั้น บุคคลหรือชุมชนที่จะมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ นอกจากจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐแล้วยังต้องได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรด้วย หากบุคคลไม่ได้รับความเสียหายก็ถือว่ายังไม่อยู่ในสถานะที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ก่อนจะยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องผ่าน 3 ขั้นตอนที่สำคัญโดยสรุปดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 บุคคลหรือชุมชนต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนเองหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเสียก่อน หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ให้บุคคลหรือชุมชนโต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบ หรือวันที่ได้รับแจ้ง หรือถือว่าได้รับแจ้ง

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่หนึ่งแล้ว ให้บุคคลหรือชุมชนยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐภายใน 30 วันนับแต่มีหนังสือโต้แย้งหน่วยงานตามขั้นตอนที่หนึ่ง โดยหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งประชาชนหรือชุมชนและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนก็ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนที่ 3 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและเมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งบุคคลหรือชุมชนทราบ

เมื่อได้ดำเนินการครบทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้น หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยต้องดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งของคณะรัฐมนตรี

4. สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศ

การบัญญัติและรับรองสิทธิให้แก่ประชาชนและชุมชนในการติดตาม เร่งรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



นั่นถือเป็นสิ่งใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ดังนั้นจึงควรศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อค้นหาว่ามีการบัญญัติในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเปรียบเทียบและเป็นแนวทางในการปรับใช้สำหรับประเทศไทยต่อไป โดยเฉพาะการศึกษบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศไทยยังไม่ค่อยมีการศึกษาในทางกฎหมายมากนัก ซึ่งถือเป็นการเปิดพรมแดนความรู้ทางวิชาการให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มประเทศ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรปและประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย

4.1 ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาน้ำที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป 2 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐตุรกีและราชอาณาจักรสเปน

4.1.1 สาธารณรัฐตุรกี

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1982 ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรัฐสภาทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ มีการจัดตั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญขึ้น โดยประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ คดีที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยหน่วยงานรัฐ และคดีเกี่ยวกับการขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างสถาบันการเมืองต่าง ๆ เช่น ระหว่างประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี ศาลต่าง ๆ เป็นต้น²⁷

สำหรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้มีการบัญญัติขึ้นมาเป็นหมวดเฉพาะ แต่จะปรากฏอยู่ในหมวดอื่น ๆ เช่น หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดว่าด้วยหลักการทั่วไปที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบของประเทศ รักษาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ การจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน การจัดอุปสรรคทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังปรากฏหน้าที่ของรัฐในหมวดอื่น ๆ ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของประชาชนที่มีรายละเอียดและการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่อง ๆ ไป เรื่องใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเรื่องที่รัฐควรดำเนินการให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธินั้นได้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็จะบัญญัติและกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ควบคู่กันด้วย เช่น เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ (freedom of the press)²⁸ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน (protection of fundamental rights and freedoms)²⁹ เป็นต้น การรับรองเสรีภาพดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่

²⁷ Constitution of Turkey 1982 article 148.

²⁸ Constitution of Turkey 1982 article 28.

²⁹ Constitution of Turkey 1982 article 40.

จำเป็นเพื่อรับรองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ และเสรีภาพในข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ให้เกิดผลเป็นจริงขึ้นมา

สำหรับสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตาม เรังรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่ปรากฏการใช้สิทธิดังกล่าวภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ มีเพียงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องหน่วยงานรัฐต่อศาลปกครองเท่านั้น³⁰ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยคำร้องทุกข์ที่บุคคลได้ยื่นเข้ามาในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนเองตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วนเสียก่อนจึงจะยื่นคำร้องต่อรัฐธรรมนูญได้³¹

4.1.2 ราชอาณาจักรสเปน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1978 ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจในการพิจารณาทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ดังนั้นราชอาณาจักรสเปนจึงไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแต่อย่างใด ส่วนศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่สำคัญ 3 ประเภท ได้แก่ คดีที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้แล้ว คดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถฟ้องคดีได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ³² และคดีที่ขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกลางกับแคว้นปกครองตนเอง นอกจากนี้ยังมีอำนาจพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย³³

สำหรับหน้าที่ของรัฐนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนไม่ได้กำหนดไว้เป็นหมวดเฉพาะเหมือนอย่างประเทศไทย แต่จะบัญญัติไว้ในหมวดทั่วไปและหมวดอื่น ๆ เช่น ในหมวดทั่วไปจะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคเท่าเทียมของบุคคล การจัดอุปสรรคที่ขัดขวางต่อการใช้สิทธิเสรีภาพ การอำนวยความสะดวกให้แก่พลเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม และชุมชน³⁴ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของรัฐข้างต้นนี้บัญญัติไว้ค่อนข้างกว้าง และให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะที่หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในส่วนอื่น ๆ อาทิ ส่วนว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐาน (part I : fundamental rights and duties) เป็นต้น กำหนดให้รัฐมีหน้าที่หลายประการ เช่น หน้าที่ในการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะนับถือศาสนาและปฏิบัติตามความเชื่อ

³⁰ Constitution of Turkey 1982 article 125 และ Procedure of Administrative Justice Act No 2577 article 2.

³¹ Constitution of Turkey 1982 article 148.

³² Constitution of Spain 1978 article 53 (2).

³³ Constitution of Spain 1978 article 161.

³⁴ Constitution of Spain 1978 article 9.



ของตน³⁵ หน้าที่รับรองและคุ้มครองสถาบันครอบครัว รวมถึงการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่เด็กอย่างเต็มที่³⁶ หน้าที่ส่งเสริมการประกันสังคมให้แก่ประชาชน รวมถึงการสังคมสงเคราะห์ให้แก่บุคคลผู้ยากไร้และขาดแคลน โดยเฉพาะแก่แรงงานที่เป็ผู้ตงงานที่ควรได้รับความช่วยเหลือและได้รับสวัสดิการต่าง ๆ³⁷ หน้าที่ในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม รักษาและสนับสนุนให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองทางด้านประวัติศาสตร์ของชาติ³⁸ หน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษา³⁹ สุขภาพ การกีฬา วิทยาศาสตร์ การวิจัยและการรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศ เป็นต้น

หลักการสำคัญในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐถูกกำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะและบริการทั้งหลายต้องเป็นไปอย่างยุติธรรม ตามหลักความมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ และการประสานความร่วมมือซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย⁴⁰ หลักการและบทบัญญัตินี้จึงถือเป็นมาตรการที่รองรับอำนาจผู้พิพากษาในการดำเนินคดีทางปกครองภายใต้ระบบของศาลยุติธรรมที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องขอให้มีการคุ้มครองและบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ⁴¹

4.2 ประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย

หน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มทวีปเอเชียที่จะกล่าวถึงในหัวข้อนี้มีด้วยกัน 2 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐอินเดียและสาธารณรัฐเกาหลี (หรือเกาหลีใต้)

4.2.1 สาธารณรัฐอินเดีย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียที่ใช้ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1949 สาธารณรัฐอินเดียมีลักษณะเป็นสหพันธรัฐซึ่งประกอบไปด้วยรัฐต่าง ๆ จำนวน 29 รัฐ มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นผู้ดำเนินการบริหารประเทศ ระบบตุลาการมีการจัดตั้งศาลยุติธรรมขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฟ้องร้องเข้ามา ประกอบด้วยศาลสูงสุด (Supreme Court) ศาลสูงหรือศาลอุทธรณ์ (High Court) และศาลชั้นต้น ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญขึ้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายถือเป็นบทบาทที่สำคัญของศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐอินเดีย

³⁵ Constitution of Spain 1978 article 27.

³⁶ Constitution of Spain 1978 article 39.

³⁷ Constitution of Spain 1978 article 41.

³⁸ Constitution of Spain 1978 article 46.

³⁹ Constitution of Spain 1978 article 27.

⁴⁰ Constitution of Spain 1978 article 103.1.

⁴¹ Constitution of Spain 1978 article 24.

การรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนนั้นปรากฏในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยให้การรับรองสิทธิแก่ประชาชนหลายประการ⁴² เช่น สิทธิในความเสมอภาคและเท่าเทียม สิทธิในเสรีภาพ สิทธิได้รับความคุ้มครองในการทำงาน เสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิในวัฒนธรรมและการศึกษา สิทธิได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในขณะที่บทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้นปรากฏใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวดว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานและหมวดว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น หน้าที่ของรัฐในการประกันความเท่าเทียมทางกฎหมายและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย หน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการจ้างงานและการเข้าถึงความช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐ หน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษา หน้าที่ส่งเสริมโภชนาการและคุณภาพชีวิต หน้าที่ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของชาติ⁴³ เป็นต้น

สาธารณรัฐอินเดียกำหนดให้ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญคือ ศาลสูงสุด ซึ่งเทียบได้กับศาลฎีกาของประเทศไทย แต่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนที่จะให้ประชาชนฟ้องร้องรัฐต่อศาลสูงสุดเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ เพียงแต่บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาทางรัฐธรรมนูญ (Right to Constitutional Remedies) โดยตรงจากศาลสูงสุดในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในเนื้อหา โดยไม่ต้องเริ่มคดีจากศาลล่างก่อนด้วยวิธีการที่เหมาะสม⁴⁴ ศาลสูงสุดมีอำนาจกำหนดมาตรการ คำสั่ง ออกหมายต่าง ๆ เพื่อให้สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้เกิดผลบังคับใช้ได้จริง การฟ้องคดีต่อศาลสูงสุดนี้จำเป็นต้องหยิบยกสิทธิในทางเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นประเด็นแห่งคดี ซึ่งเรียกว่าเป็น “การฟ้องร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ” เช่น สิทธิในชีวิตและอิสรภาพส่วนบุคคลซึ่งไม่อาจถูกลิดรอนได้ เว้นแต่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด⁴⁵ เป็นต้น การฟ้องร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นสามารถฟ้องได้ทั้งในฐานะที่เป็นตัวแทนของผู้ถูกละเมิดสิทธิโดยตรง ซึ่งผู้นั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลได้ด้วยตนเอง เช่น เป็นนักโทษที่ถูกคุมขัง เป็นต้น หรือการนำมาคดีมาฟ้องด้วยตนเองในฐานะพลเมือง

จะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถโต้แย้งและรักษาสหิทธิของตนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองต่อศาลได้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ประชาชนจะสามารถฟ้องให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ได้ ดังที่ปรากฏในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4.2.2 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าประเทศเกาหลีใต้ ในปัจจุบันได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1948 ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ ในระบบตุลาการประกอบด้วยศาล 2 ประเภท คือ ศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคดีทั่วไป ประกอบด้วย 3 ลำดับชั้นศาล

⁴² Constitution of India 1949, Part III : Fundamental Rights (articles 12 - 35).

⁴³ Constitution of India 1949 articles 14, 21A, 38, 39A, 41, 47 and 49.

⁴⁴ Constitution of India 1949 article 32.

⁴⁵ Constitution of India 1949 article 21.



ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะพิจารณาคดี 4 ประเภท ได้แก่ คดีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คดีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง คดียุบพรรคการเมือง และคดีความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานกลางของรัฐด้วยกันเอง ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง⁴⁶ สำหรับสิทธิหน้าที่ของพลเมืองถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การรับรองความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย การรับรองสิทธิเสรีภาพในการอยู่อาศัยและเคลื่อนย้าย การรับรองสิทธิส่วนบุคคล การรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนา การกำหนดหน้าที่ในการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย หน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของชาติ เป็นต้น⁴⁷

บทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้บัญญัติไว้เป็นหมวดเฉพาะในรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดที่สำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไป และหมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ในหมวดบททั่วไปมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้หลายประการ เช่น หน้าที่ในการปกป้องพลเมือง การทำให้ประเทศสงบสุขปลอดภัย การให้บริการแก่ประชาชนทุกคนในประเทศอย่างเสมอภาค หน้าที่ในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและมรดกของชาติ เป็นต้น⁴⁸ ส่วนหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองนั้นจะเน้นไปที่การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน เช่น หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชน หน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของประชาชน หน้าที่ส่งเสริมการศึกษาภาคบังคับให้แก่ประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หน้าที่ส่งเสริมการประกันสังคม เป็นต้น⁴⁹

สำหรับสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คดีพิเศษ และคดีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น⁵⁰ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีและออกคำสั่งให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตามการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ของตนตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดีทั่วไป รวมถึงคดีปกครองใน 4 ประเภท ได้แก่ คดีตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิของคู่กรณี คดีฟ้องร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ และคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ⁵¹

⁴⁶ Constitution of Korea 1948 article 111.

⁴⁷ Constitution of Korea 1948 articles 10 – 39.

⁴⁸ Constitution of Korea 1948 articles 2, 4, 7 and 9.

⁴⁹ Constitution of Korea 1948 articles 10, 26, 31 and 34.

⁵⁰ Constitution of Korea 1948 articles 111 – 113.

⁵¹ Hee-Jung Lee, 'The Structure and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea' (2006) 6 Journal of Korean Law 48, 49-52.

4.3 ข้อสังเกตต่อสภาพบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของทั้ง 4 ประเทศข้างต้น พบว่าแต่ละประเทศมีการกล่าวถึงสิ่งที่รัฐจะต้องกระทำหรือพึงกระทำให้แก่ประชาชนหลากหลายประการ แต่ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้เป็นหมวดเฉพาะหรือแยกเป็นหมวดพิเศษ ปรากฏเพียงในหมวดทั่วไปหรือหลักการพื้นฐาน หมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ อาจแบ่งหน้าที่ของรัฐได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่ (1) หน้าที่อันเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งจะให้ความสำคัญในเรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของชาติ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมถึงหน้าที่ในการรักษาและเจริญสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ และ (2) หน้าที่อันเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนาและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น เช่น หน้าที่ในการส่งเสริมและจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน การส่งเสริมเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของประเทศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำหรับการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนั้น ทั้ง 4 ประเทศข้างต้นมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการติดตาม เร่งรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เหมือนอย่างมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกทั้งไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเพียงกำหนดให้เป็นภารกิจทั่วไปของรัฐที่ควรขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง เจริญก้าวหน้าและพลเมืองภายในประเทศควรได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมและมีมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้นจึงมิได้เกิดสภาพบังคับกับรัฐโดยตรงหากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ หากจะเทียบเคียงก็เป็นเพียงคดีปกครอง อันเนื่องมาจากการละเลยไม่กระทำการ หรือกระทำการไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือดำเนินการล่าช้าของฝ่ายปกครอง ซึ่งตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมตามแต่ละระบบตุลาการของแต่ละประเทศจะจัดตั้งขึ้นเท่านั้น

5. ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษาความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ทำให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สิทธิประชาชนและชุมชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างน้อย 6 ประการ ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชน

หน้าที่ของรัฐเป็นหลักการใหม่ที่เกิดจากการนำเอาสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สำคัญและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางประการมากำหนดไว้เป็นหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยประชาชนและชุมชนไม่จำเป็นต้องเป็นฝ่ายร้องขอต่อรัฐ การกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้เช่นนี้อาจช่วยส่งเสริมหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็อาจซ้ำซ้อนกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะแท้จริงแล้วการที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในเรื่องใดก็ย่อมต้องผูกพันองค์กรของรัฐทั้งหลายที่มีหน้าที่คุ้มครองและดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อยู่แล้ว ดังนั้นหากมองอีกด้านหนึ่ง หน้าที่ของรัฐกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจเป็นการกำหนดหลักการที่มีความซ้ำซ้อนในรัฐธรรมนูญและอาจเกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น ก่อให้เกิดความสับสนแก่บุคคลและชุมชนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของตนว่าแท้จริงแล้วเป็นสิทธิในเรื่องใด ตามมาตราใด ส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือชุมชนผู้ถูกละเมิดสิทธิว่าควรต้องดำเนินการเร่งรัด ติดตาม และฟ้องร้องหน่วยงานใดของรัฐ และต่อศาลใดระหว่างศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นอาจเกิดปัญหาการให้คุณค่าในเชิงหลักการว่า สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือหน้าที่ของรัฐ อย่างใดจะสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ดีกว่ากัน เพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เปลี่ยนสิทธิหลายประการที่เคยอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มากำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของรัฐ การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าการกระทำดังกล่าวนั้นถือเป็นการตัดสิทธิของประชาชนหรือไม่

5.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 ยังปรากฏถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนอยู่หลายประการอันอาจส่งผลต่อความเข้าใจของประชาชนและชุมชนที่ต้องการใช้สิทธิดังกล่าว และอาจกระทบถึงสิทธิฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมีอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

(1) ความไม่ชัดเจนของคำว่า “ชุมชน” ว่าจะใช้ความหมายตามพจนานุกรม ที่หมายถึง “หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือที่มีคนอาศัยอยู่มาก⁵²” หรือจะมีความหมายเดียวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ 2550 หรือจะมีความหมายเฉพาะเป็นของตนเอง ซึ่งหากความหมาย

⁵² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

ของชุมชนยังไม่ชัดเจนแล้ว จะส่งผลให้เกิดปัญหาในการกำหนดตัวผู้ทรงสิทธิในการติดตาม เรังรัด และ ฟ้องคดีต่อรัฐและหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ

(2) คำว่า “ประโยชน์โดยตรง” มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาอย่างไร เนื่องจากมิได้มีการกำหนดนิยามหรือขอบเขตไว้กว้างแคบเพียงใด ซึ่งควรมีการกำหนดความหมายเฉพาะเจาะจง เนื่องจากมิได้หมายถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์ทั่วไปแต่ต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงเท่านั้น อีกทั้งยังมี ปัญหาอีกว่าหน้าที่ใดบ้างของรัฐที่ถือเป็นหน้าที่ที่ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง

(3) ปัญหาความไม่ชัดเจนของวัตถุแห่งสิทธิในกรณีที่เป็น “สิทธิในการติดตามและเริงรัด” มีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร บุคคลหรือชุมชนผู้ที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการตาม หน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการอย่างไร ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานใด ภายในระยะเวลาเท่าใด จึงสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการในการติดตามเริงรัด ดังกล่าวด้วย เพื่อให้บทบัญญัตินี้มีสภาพบังคับใช้อย่างแท้จริง

(4) ปัญหาความไม่ชัดเจนขององค์กรผู้ถูกบังคับใช้สิทธิ ในกรณีที่เป็น “รัฐ” และ “หน่วยงานของรัฐ” มีความหมายครอบคลุมเพียงใด หากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความหมายของคำว่ารัฐและ หน่วยงานของรัฐไม่มีความชัดเจน อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการติดตาม เริงรัดการทำ หน้าที่ของรัฐและหน่วยงานรัฐ และอาจส่งผลต่อการดำเนินการตามเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเงื่อนไขดำเนินการก่อนที่บุคคลหรือชุมชนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพบปัญหาความไม่ชัดเจนหลายประการ เช่น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีอันเนื่องมาจากความแตกต่างของคำว่า ประชาชนกับบุคคลที่กำหนดไว้ไม่เหมือนกันในกฎหมาย การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของ ชุมชนจะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากการยื่นคำร้องของบุคคลหรือไม่ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติ หน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของรัฐมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา อย่างไร การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ผู้ร้องได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐต้องทำเป็นหนังสือหรือไม่ กรอระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ถูกกำหนดไว้ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการโต้แย้งหากไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาและการสั่งการของคณะรัฐมนตรี ปัญหาการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย⁵³

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 71.

ซึ่งอาจจะขัดกับสิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย⁵⁴ เป็นต้น

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาลักษณะการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่หน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁵ การที่บุคคลใดใช้สิทธิฟ้องคดีทั้งต่อศาลปกครองและต่อศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกันระหว่างเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบตุลาการ ขณะเดียวกันก็อาจสร้างความสับสนให้แก่ประชาชนได้ว่า ตนจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลใด เพราะการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองนั้นมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน คือ การฟ้องต่อศาลปกครองจะมุ่งหวังการระงับหรือเยียวยาความเสียหายที่มีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล แต่การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นมุ่งฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติและดำเนินการตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันส่งผลให้สาธารณชนได้รับประโยชน์ไปด้วย มิใช่เพียงแต่ตัวผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ประกอบกับคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตาม ในขณะที่คำบังคับของศาลปกครองมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีใดคดีหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร

โดยทั่วไปองค์กรตุลาการมีอำนาจในการควบคุมได้เพียงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่อาจเข้าไปควบคุมว่าการกระทำดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ ดังนั้น การให้สิทธิประชาชนในการติดตาม เรังรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐอาจทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับองค์กรตุลาการจะก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้ ซึ่งอาจทำให้องค์กรตุลาการใช้อำนาจตั้งเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเสียเอง

⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 วรรคสอง.

⁵⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้... (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร...”.

5.6 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ความรับผิดชอบทางการเมืองหรือกระบวนการยุติธรรม

เมื่อบุคคลใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ย่อมหมายความว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ดังนั้นความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐนอกเหนือจากที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยและคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะเป็นเช่นไร ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบทางวินัย ความรับผิดชอบในทางส่วนตัวหากกระทำการทุจริต หรือแม้แต่ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ในการดำเนินการและควบคุมกำกับหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ควรมีผลเป็นการตัดอำนาจของบุคคลหรือชุมชนในการใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องในรูปแบบอื่น เช่น สิทธิฟ้องคดีต่อศาลอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 สิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สิทธิเรียกร้องให้รัฐสภาเปิดการอภิปรายหรือตั้งกระทู้ถามการทำงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการค้นคว้าความมุ่งหมาย เจตนารมณ์ หลักการ และรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าการบัญญัติสิทธินี้ให้แก่ประชาชนถือเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทยและยังไม่ปรากฏการรับรองลักษณะนี้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายแก่รัฐและหน่วยงานของรัฐหากไม่ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติในทางกฎหมาย การบังคับใช้ และการตีความแล้วน่าจะก่อให้เกิดปัญหาน้อย 6 ประการดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

เพื่อให้สิทธิของประชาชนและชุมชนในเรื่องนี้มีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริงและเกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติทั้งกับประชาชนและผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหที่อาจเกิดขึ้นดังต่อไปนี้

(1) ควรมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียด คำนิยามศัพท์ หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการใช้สิทธิติดตามและสิทธิเร่งรัดของประชาชนและชุมชนในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่อย่างชัดเจน

(2) คณะรัฐมนตรีควรวางนโยบาย กำหนดแผนการปฏิบัติงาน ขั้นตอน และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ



(3) ควรปรับปรุงข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ควรกำหนดนิยามศัพท์ต่าง ๆ ให้ชัดเจน ควรกำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีและกระบวนการพิจารณาให้ชัดเจน ควรกำหนดขอบเขตในการพิจารณา และการออกคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ และควรกำหนดแบบคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจน

(4) ควรรักษาคุณภาพในการวินิจฉัยคำร้องและคดีระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะและไม่ใช่เรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ควรให้กรณีนี้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะโดยแท้ มิใช่ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลก็ควรให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงกรณีที่เป็นเรื่องหน่วยงานรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ มิใช่หน่วยงานในฐานะเป็นฝ่ายปกครองก็ควรกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน นอกเหนือจากที่กล่าวควรตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง

(5) ควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินควรดำเนินการต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่ได้รับแจ้งหรือร้องเรียน

(6) ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจน โดยคณะรัฐมนตรีควรพิจารณาและสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดิน

(7) ควรสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการติดตาม เြงรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ เช่น การเผยแพร่หลักการ ความหมาย และรายละเอียดของหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ในแต่ละมาตรา การจัดทำคู่มือในการติดตาม เเรงรัด ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การจัดทำคู่มือการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเรียกร้องให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

การก่อตั้งสิทธิแก่ประชาชนในการเเรงรัด ติดตาม และฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของตนนับว่าเป็นเจตนารมณ์ที่ดีของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่สิทธินี้ถือเป็นสิ่งใหม่และก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจ และกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและในขณะเดียวกัน ก็เป็นการคุ้มครองหน่วยงานและผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้กับรัฐอีกด้วย