



## รายงานการศึกษาวิจัย

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



โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
เสนอ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ



## รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ  
ให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. 2561 มาตรา 45

เสนอ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

โดย

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

### National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐฯ พ.ศ.2560  
มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. 2561 มาตรา 45. -- กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563.

256 หน้า.

1. สิทธิของพลเมือง -- กฎหมายระเบียบข้อบังคับ. 2. ศาลรัฐธรรมนูญ.
3. กฎหมายรัฐธรรมนูญ -- ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

323.1593

ISBN 978-616-8033-55-5

ชื่อหนังสือ	สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45
ปีที่พิมพ์	กรกฎาคม 2563
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500 www.constitutionalcourt.or.th
ดำเนินการจัดทำโดย	กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
พิมพ์ที่	บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด 9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310 โทร. 0-2530-4114 โทรสาร 0-2108-8951 E-mail: tanapress@gmail.com

## คำนำ

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 51” สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับความร่วมมือจาก สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ศึกษาวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ที่กำหนดเรื่องหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้กระทำการตามหน้าที่ รวมถึงศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่นำไปสู่การฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน ตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาการฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน การกำหนดสภาพบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย และศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยกับกรณีของต่างประเทศ โดยจะแยกเป็นประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป คือ สาธารณรัฐตุรกี และราชอาณาจักรสเปน ประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย คือ สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐเกาหลี และมีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเพิ่มพูนองค์ความรู้ และการอ้างอิงในทางวิชาการ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านและหน่วยงานต่างๆ สามารถนำข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ทางวิชาการต่อไป



(นายเชาวนะ ไตรมาศ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ



## สารบัญ

หน้า

<b>บทที่ 1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ .....</b>	<b>1</b>
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ .....	2
1.3 ประเด็นและขอบเขตการศึกษา .....	2
1.4 ระเบียบและวิธีการศึกษา .....	3
1.5 ระยะเวลาการดำเนินงาน.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
1.7 รายชื่อคณะที่ปรึกษา.....	4
<b>บทที่ 2 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและกระบวนการพิจารณาคดี</b>	
<b>ของศาลรัฐธรรมนูญ .....</b>	<b>5</b>
2.1 ข้อความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง.....	5
2.1.1 ภารกิจของรัฐ.....	5
2.1.2 ความหมายและประเภทของสิทธิและเสรีภาพ.....	7
2.1.3 สิทธิชุมชน.....	10
2.1.4 อำนาจฟ้องคดีของบุคคล .....	14
2.2 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ .....	15
2.2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	
หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....	16
2.2.2 สาระสำคัญของหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	18
2.2.2.1 หน้าที่พื้นฐานของรัฐ.....	18
2.2.2.2 หน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชน	
เป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” .....	18

2.2.3	ความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและแนวนโยบายแห่งรัฐ....	23
2.2.3.1	หน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ.....	23
2.2.3.2	หน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	28
2.2.3.3	ความผูกพันของรัฐต่อสิทธิของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ หมาดสิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของรัฐ และแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	29
2.3	หลักเกณฑ์การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ของบุคคลและชุมชน .....	30
2.3.1	หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบของคำร้อง.....	31
2.3.2	เงื่อนไขการเสนอคำร้องของคดีแต่ละประเภท .....	31
2.4	วิธีพิจารณาคดีและการออกคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ.....	35
2.4.1	หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาคดี.....	35
2.4.2	การพิจารณาคดี.....	37
2.4.3	การทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง.....	40
2.4.4	การออกคำบังคับ.....	42
<b>บทที่ 3 การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย</b>		
<b>หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....</b>		
3.1	ความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 .....	46
3.1.1	ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	46

## หน้า

3.1.2	สาระสำคัญของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	46
3.1.2.1	ผู้ทรงสิทธิ .....	47
3.1.2.2	วัตถุประสงค์แห่งสิทธิ.....	47
3.1.2.3	องค์กรผู้ถูกบังคับใช้สิทธิ.....	47
3.2	ความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 .....	48
3.2.1	ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.....	48
3.2.2	สาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.....	52
3.2.2.1	ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	53
3.2.2.2	เหตุแห่งการฟ้องคดี .....	53
3.2.2.3	ขั้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	54
3.2.2.4	การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ .....	55
3.2.2.5	กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ .....	55
3.2.3	การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ .....	56
3.3	เปรียบเทียบความแตกต่างของการฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐกับการฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร .....	66

3.3.1	หลักเกณฑ์การฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรต่อศาลปกครอง .....	67
3.3.1.1	ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	68
3.3.1.2	อำนาจในการออกคำสั่งบังคับของศาลปกครอง.....	68
3.3.1.3	การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง .....	68
3.3.1.4	ระยะเวลาการฟ้องคดี.....	69
3.3.2	ความแตกต่างระหว่างการฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐกับการฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร.....	70

#### บทที่ 4 สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ

	ให้ปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศ .....	74
4.1	ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป .....	74
4.1.1	สาธารณรัฐตุรกี.....	74
4.1.1.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ.....	76
4.1.1.2	สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่.....	83
4.1.2	ราชอาณาจักรสเปน .....	92
4.1.2.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ.....	94
4.1.2.2	สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่.....	101
4.2	ประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย.....	108
4.2.1	สาธารณรัฐอินเดีย.....	108
4.2.1.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ.....	109

## หน้า

4.2.1.2	สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้อง หน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่.....	116
4.2.2	สาธารณรัฐเกาหลี.....	125
4.2.2.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วย หน้าที่ของรัฐ.....	129
4.2.2.2	สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้อง หน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่.....	136
4.3	ข้อสังเกตต่อสภาพบังคับในการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	142

<b>บทที่ 5 ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สิทธิของประชาชนและชุมชน ในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....</b>		
5.1	ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	151
5.2	ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนและชุมชน.....	154
5.3	ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย.....	156
5.3.1	ปัญหาความไม่ชัดเจนของผู้ทรงสิทธิตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ.....	157
5.3.1.1	ปัญหาความไม่ชัดเจนของความหมาย ของคำว่า “ชุมชน”.....	157
5.3.1.2	คำว่า “ประโยชน์โดยตรง” มีหลักเกณฑ์และ วิธีการในการพิจารณาอย่างไร.....	160
5.3.2	ปัญหาความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์แห่งสิทธิ : “สิทธิในการติดตามและเร่งรัด” มีหลักเกณฑ์ และวิธีการในการพิจารณาอย่างไร.....	163

5.3.3	ปัญหาความไม่ชัดเจนขององค์กรผู้ถูกบังคับใช้สิทธิ : “รัฐ” และ “หน่วยงานของรัฐ” มีความหมาย ครอบคลุมเพียงใด.....	165
5.4	ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.....	167
5.4.1	ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี .....	168
5.4.1.1	ความแตกต่างของคำว่า “ประชาชน” กับ “บุคคล” .....	169
5.4.1.2	การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณี ของชุมชนจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่าง จากการยื่นคำร้องของบุคคลหรือไม่.....	171
5.4.2	ปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดี : การไม่ปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือการปฏิบัติ หน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของรัฐ มีหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาอย่างไร .....	171
5.4.3	ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ..	172
5.4.3.1	การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดให้ผู้ร้องได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ ของรัฐ ตามมาตรา 45 (1) จะต้องทำเป็น หนังสือหรือไม่.....	173
5.4.3.2	ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 45 (2) ไว้อย่างชัดเจน.....	174
5.4.3.3	ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการโต้แย้ง หากไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	177

## หน้า

5.4.3.4	ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลา การดำเนินการพิจารณาสั่งการของ คณะรัฐมนตรีตามมาตรา 45 (3) ไว้อย่างชัดเจน.....	179
5.4.4	ปัญหาองค์กรที่จะเป็นผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ .....	180
5.4.5	ปัญหาการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการ หรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย .....	181
5.5	ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง.....	184
5.6	ปัญหาเกี่ยวกับการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร .....	186
5.6.1	ขอบเขตการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ .....	187
5.6.2	การออกคำสั่งค้ำประกันให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ .....	188
5.7	ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ความรับผิดชอบทางการเมือง หรือกระบวนการยุติธรรม .....	191
<b>บทที่ 6</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>193</b>
6.1	บทสรุป.....	193
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	212
6.2.1	การตรากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการใช้สิทธิติดตาม และสิทธิเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....	212
6.2.2	การวางนโยบายและกำหนดแผนการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....	212

6.2.3	การปรับปรุงข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและ การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาคดี ที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ .....	213
6.2.4	การรักษาคุณภาพในการวินิจฉัยคำร้องและ คดีระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง.....	215
6.2.5	การกำหนดระยะเวลาการดำเนินการของ ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน .....	221
6.2.6	การกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ ของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจน.....	221
6.2.7	การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการติดตาม เြงรัด และ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ.....	222
บรรณานุกรม .....		223
ภาคผนวก .....		229
ภาคผนวก ก. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อร่างรายงานการศึกษา เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชันกรุงเทพมหานคร .....		230
ภาคผนวก ข. สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อ ร่างรายงานการศึกษา .....		242

# บทที่ 1

## แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ

### 1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐ (หมวด 5) โดยบทบัญญัติมาตรา 51 ได้บัญญัติให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ได้บัญญัติให้บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง ครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้

ดังนั้น การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐ และสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเป็นครั้งแรก อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาการฟ้องร้องของประชาชนและชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง ครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร จึงนำมาซึ่งเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายของต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตหน้าที่ของรัฐ อำนาจหน้าที่ของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาการฟ้องร้องของประชาชนหรือชุมชน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องร้องหรือการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชน การบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจ ตลอดจนสภาพปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการฟ้องร้องของประชาชนและชุมชนตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว รวมถึงแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาและผลกระทบดังกล่าวด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นมาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดเรื่องหน้าที่ของรัฐ และสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ

1.2.2 เพื่อศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่นำไปสู่การฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีของไทยกับต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการปฏิบัติของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาการฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน รวมถึงการกำหนดสภาพบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีของไทยกับต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากวิธีการปฏิบัติของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาการฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน รวมถึงแนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาและผลกระทบดังกล่าว โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีของไทยกับต่างประเทศ

## 1.3 ประเด็นและขอบเขตการศึกษา

โครงการศึกษาวิจัยเรื่องสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 มีการศึกษาในรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 ศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ที่กำหนดเรื่องหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้กระทำการตามหน้าที่

1.3.2 ศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่นำไปสู่การฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน ตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาการฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน และการกำหนดสภาพบังคับ

เพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีของประเทศไทยกับกรณี  
ของต่างประเทศ จำนวน 3 ประเทศ

1.3.3 ศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45  
โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ จำนวน 3 ประเทศ

1.3.4 จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาและผลกระทบ  
ที่อาจเกิดขึ้นตามข้อ 1.3.3

1.3.5 จัดการประชุมหรือสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ  
ต่อผลการศึกษาวิจัยตามข้อ 1.3.1 – 1.3.4 โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ หรือ  
รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องจากมหาวิทยาลัย  
ของรัฐหรือเอกชน นักวิชาการอิสระในสาขาที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคประชาชน  
รวมถึงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เข้าร่วมการประชุมหรือสัมมนา  
เพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษาวิจัย

1.3.6 จัดให้มีการให้ความเห็นต่อร่างรายงานการศึกษาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ  
ทางนิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หลังจากผ่านการประชุม  
หรือสัมมนาตามข้อ 1.3.5 แล้ว เพื่อนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา  
ร่างรายงานการศึกษา ก่อนเสนอให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## 1.4 ระเบียบและวิธีการศึกษา

ระเบียบและวิธีศึกษาทำโดย

1.4.1 การศึกษาวิจัยดำเนินการทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ได้แก่  
การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Literature  
Review) การเก็บข้อมูลภาคสนาม

1.4.2 การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อระดมความคิดเห็นจาก  
ผู้ที่เกี่ยวข้อง และรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ต่อการนำเสนอข้อค้นพบและ  
รายงานการศึกษา

## 1.5 ระยะเวลาการดำเนินการ

โครงการมีระยะเวลาในการดำเนินงาน 12 เดือนนับตั้งแต่วันลงนามในสัญญา

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นมาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ในการกำหนดเรื่องหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ

1.6.2 ทราบถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่นำไปสู่การฟ้องร้องของประชาชนและชุมชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.3 ทราบถึงอำนาจหน้าที่และวิธีการปฏิบัติของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาการฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน รวมถึงการกำหนดสภาพบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.4 ทราบถึงสภาพปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากวิธีการปฏิบัติของศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาการฟ้องร้องของประชาชนและชุมชน รวมถึงแนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาและผลกระทบดังกล่าว

1.6.5 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญสามารถนำผลการศึกษาวินิจฉัยดังกล่าวเสนอให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และมีฐานรองรับความน่าเชื่อถือเป็นไปตามหลักวิชา

1.6.6 ประชาชนทั่วไป หน่วยงานของรัฐและเอกชน สถาบันการศึกษา และชุมชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

1.6.7 ทุกภาคส่วนสามารถนำผลการศึกษาวินิจฉัยไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาต่อยอดทางวิชาการ หรือใช้เป็นฐานข้อมูลในการศึกษาวินิจฉัยขั้นต่อไป

## 1.7 รายชื่อคณะที่ปรึกษา

รายชื่อคณะที่ปรึกษา ประกอบด้วยนักวิจัยดังต่อไปนี้

1.7.1 ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ หัวหน้าโครงการวิจัย

1.7.2 รองศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิศแข มั่นจิตร นักวิจัย

1.7.3 นายบุญญภัทร์ ชูเกียรติ ผู้ช่วยนักวิจัย

1.7.4 นางสาวศิวณัฐภรณ์ นันทะมา ผู้ประสานงานวิจัย

## บทที่ 2 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและ กระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่จะได้พิจารณาถึงสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ผู้วิจัยเห็นสมควรที่จะได้พิจารณาถึงข้อความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วยภารกิจของรัฐ ความหมายและประเภทของสิทธิเสรีภาพ และอำนาจฟ้องคดีของบุคคล หน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นเหตุแห่งการก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติของบุคคลและชุมชน หลักเกณฑ์ในการให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงหลักเกณฑ์การฟ้องคดีของบุคคลและชุมชนต่อศาลรัฐธรรมนูญและกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญว่ามีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างไรบ้าง และมีหลักการใหม่ที่จะอะไรบ้างที่อยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อเป็นฐานที่ใช้ในการใช้วิเคราะห์ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไปดังต่อไปนี้

### 2.1 ข้อความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาถึงสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐ มีข้อความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐและสิทธิการฟ้องคดีของบุคคล ดังต่อไปนี้

#### 2.1.1 ภารกิจของรัฐ

การกล่าวถึงภารกิจของรัฐ ก็คือการพิจารณาถึงบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อสังคมหรือประชาชน ที่อยู่ภายใต้ปกครอง เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มคนเพื่อตอบสนองความต้องการอันร่วมกันของ กลุ่มคนนั่นเอง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เอกบุญ วงษ์สวัสดิ์กุล, ภารกิจและการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครอง, เอกสารชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ในปัจจุบัน การกิจของรัฐสมัยใหม่ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย แบ่งเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

**2.1.1.1 การกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function)** คือการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาท และยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่ง คือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย และรักษาความมั่นคงปลอดภัย โดยความมั่นคงปลอดภัยนี้มีด้วยกัน 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคน ทั้งที่จงใจหรือไม่จงใจ

(2) ความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายภายนอกชุมชน หมายถึง การประทุษร้ายที่อาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่น หรือจากการไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศที่ผลิตภายในประเทศ จำหน่ายไม่ออก ก็ได้

จะเห็นได้ว่า การกิจพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น มุ่งที่จะป้องกันมิให้สิทธิหรือสวัสดิภาพที่มีอยู่แล้วได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากการประทุษร้ายในลักษณะต่าง ๆ มิได้ส่งเสริม เพิ่มเติม หรือปรับปรุงสวัสดิภาพของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าเดิม

**2.2.1.2 การกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function)** คือการส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งหลายทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น การให้บริการทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมทางด้านกีฬา ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร ฯลฯ เนื่องจากภารกิจลำดับรองของรัฐนี้ รัฐเพิ่มเติมขึ้นเพื่อมุ่งหมายที่จะปรับปรุงวิถีชีวิตของราษฎรให้ดีขึ้นกว่า

<sup>2</sup> D.D. Raphael, Problem of Political Philosophy, p.45 อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และข้อความคิด, วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, น.5.

ที่เป็นอยู่เดิม หรือเพิ่มสิทธิใหม่ ๆ หรือกระจายสิทธิที่มีอยู่เดิมให้ถึงมือราษฎรอย่าง  
ทั่วถึง โดยรัฐที่ย่อมทำภารกิจลำดับรอง เรียกว่า “รัฐสวัสดิการ (Welfare State)”  
กล่าวคือรัฐที่ยอมรับจัดทำภารกิจทางสังคมของเอกชนหรือองค์กรสังคมสงเคราะห์  
ทั้งหลาย ความแตกต่างมีเพียงว่าความรับผิดชอบจัดทำภารกิจดังกล่าวของรัฐ  
มิได้กระทำด้วยความสมัครใจอย่างเอกชน แต่ด้วยกฎหมายกำหนดบังคับให้เป็นหน้าที่  
ของรัฐที่ต้องจัดทำ ผลของข้อความคิดนี้ทำให้ปัจจุบันรัฐกลายเป็นเครื่องมือที่จะ  
ส่งเสริมสวัสดิภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน

### 2.1.2 ความหมายและประเภทของสิทธิและเสรีภาพ<sup>4</sup>

สิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนแต่ละคนในรัฐพึงมี และก่อให้เกิด  
สิทธิเรียกร้องต่อรัฐและก่อให้เกิดความผูกพันของรัฐหรือหน้าที่ของรัฐในหลาย  
ลักษณะ ดังสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

#### 2.1.2.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “สิทธิ” นั้น หมายถึง อำนาจที่  
กฎหมายรับรองและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่น  
กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย<sup>5</sup> แต่ “สิทธิ  
ตามรัฐธรรมนูญ” นั้นถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจตาม  
รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะ  
กระทำการหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิด  
สิทธิเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน นอกจากนี้  
สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายถึงความรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ  
คือการมุ่งการคุ้มครองต่อสถาบันทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น มุ่งคุ้มครอง  
เรื่องกรรมสิทธิ์ หรือเสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น ดังนั้นสิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็น

<sup>3</sup> ชัยภัทร ทังทอง, การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, น. 4-5.

<sup>4</sup> ไบรด์ดู บรรเจิด สิงคะเนติ, การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 ในกรณีศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว. (กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก็อบบี้, 2551) น. 11-21, เขาวานะ ไตรมาศ, ทิศทางใหม่ของรัฐธรรมนูญไทยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน. รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 51 และมาตรา 213 ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2560. น. 365 – 366.

<sup>5</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน), 2538, น. 21.

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้องและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มีผลในทางปฏิบัติ

ส่วน “เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” นั้นหมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน<sup>6</sup> เสรีภาพจึงเป็นอำนาจ ในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง ความแตกต่างระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” คือสิทธินั้นเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในขณะที่เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา

นอกจากนี้ยังมีคำว่า “สิทธิในเสรีภาพ” ซึ่งมีความหมายว่า บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่ใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยการใช้เสรีภาพของบุคคลดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนการใช้อำนาจในการกระทำหรือไม่กระทำการของบุคคลนั้น

### 2.1.2.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจแบ่งได้หลายลักษณะโดยหากแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมันที่เสนอโดย Georg Jellinek นักกฎหมายชาวเยอรมัน<sup>7</sup> ซึ่งอาศัยลักษณะของการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณา โดยสามารถแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพได้เป็น 3 ประเภทคือ<sup>8</sup>

<sup>6</sup> เฟ็งอ้าง, น.22.

<sup>7</sup> Pieroth/Schlink, Grundrechte-Staatsrecht II, 9. Aufl., S.21 อ้างถึงใน ชาวนะ ไตรมาส, ทิศทางใหม่ของรัฐธรรมนูญไทยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน: รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 51 และมาตรา 213 ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560. น. 365 – 366.

<sup>8</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560 ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560. น. 140 – 141.

1) **status negativus** หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่บุคคลอาจดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายแห่งสิทธิหรือเสรีภาพได้โดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลในเรื่องนั้น ๆ รัฐจึงหน้าที่ที่จะไม่ก้าวล่วงในแดนสิทธิของบุคคล สิทธิในกลุ่มนี้ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย, สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว, สิทธิในเคหสถาน ฯลฯ สิทธิหรือเสรีภาพในกลุ่มนี้อาจเรียกว่าเป็นสิทธิหรือเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจนั้น

2) **status positivus** หมายถึง สิทธิหรือเสรีภาพที่บุคคลไม่อาจดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายแห่งสิทธิในกลุ่มนี้ได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดจากฝ่ายรัฐ สิทธิในกลุ่มนี้ได้แก่ สิทธิในการศึกษา, สิทธิในทางสาธารณสุข, สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ ฯลฯ สิทธิในกลุ่มนี้รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุหน้าที่ตามที่กำหนด โดยบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติได้

3) **status activus** หมายถึง สิทธิหรือเสรีภาพที่เป็นสิทธิของพลเมือง หรือเป็นสิทธิที่ตกได้เฉพาะแก่สมาชิกของชาตินั้นเท่านั้น สิทธิในกลุ่มนี้ได้แก่ สิทธิทางการเมือง, สิทธิในการรับราชการ ฯลฯ สิทธิในกลุ่มนี้รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาค

นอกจากนี้ หากจำแนกประเภทของสิทธิเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง อาจแบ่งได้เป็นสองประเภทคือ

1) สิทธิมนุษยชน สิทธิประเภทนี้คือสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นเป็นคนชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคนเพราะเป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลอย่างเดียวกันว่า เพราะเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนล้วนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่มีก่อนที่จะมี “รัฐ” เกิดขึ้นสิทธิประเภทนี้ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพทางศาสนา เป็นต้น และ 2) สิทธิพลเมือง สิทธิประเภทนี้เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่บุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น เช่น สิทธิทางการเมือง เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

### 2.1.3 สิทธิชุมชน

สิทธิชุมชนเป็นสิทธิมนุษยชนแขนงหนึ่งที่ทำให้การคุ้มครองและให้อำนาจแก่ชุมชนในการที่จะปกป้องรักษาทรัพยากร สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม จารีตประเพณี หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนนั้น ๆ โดยสิทธิชุมชนสิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นสิทธิรวมหมู่ (Collective Right) ไม่ใช่สิทธิของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่ง

คำว่า “ชุมชน” นั้น พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า “น. หมู่ชน, กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน, ที่มีคนอาศัยอยู่มาก” อย่างไรก็ตาม ในสังคมสมัยใหม่ปรากฏเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้นมากมาย ที่สมาชิกอาจมิได้อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน แต่มีความผูกพัน มีผลประโยชน์เดียวกัน มีชะตากรรมร่วมกัน สมาชิกแต่ละคนนิยมตนเองว่าเป็นหนึ่งในวงสัมพันธ์นั้นและสังคมที่รับรู้ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น เช่น ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบผู้เดือดร้อนจากการพัฒนา คนพิการ เป็นต้น ดังนั้นความหมายของคำว่า “ชุมชน” จึงอาจมีความหมายในลักษณะที่กว้างขวางออกไปด้วย โดยปรากฏนักวิชาการที่ให้ความหมายของคำว่าชุมชนไว้ เช่น

Marvin E. Olsen ให้ความหมายของคำว่าชุมชนไว้ว่า<sup>9</sup> องค์กรทางสังคมซึ่งไม่เพียงสามารถตอบสนองความต้องการในชีวิตประจำวันของสมาชิก แต่ยังสามารถช่วยให้สมาชิกจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ร่วมกันโดยทั่วไปชุมชนจะประกอบไปด้วยครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัว มารวมกันด้วยความจำเป็นที่ต้องพึ่งพากันในด้านต่าง ๆ เช่นการทำมาหากิน การดูแลรักษาโรค สันทนการ พิธีกรรม ความเชื่อ อย่างไรก็ตามอาจมีชุมชนของเผ่าบางแห่ง ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากรอบครัวขยายหรือวงศ์วานเดียวกันเท่านั้น

กิตติศักดิ์ ปกติ ให้ความหมายของคำว่าชุมชนไว้ว่า<sup>10</sup> กลุ่มบุคคลที่อยู่ร่วมกัน ชุมชนอยู่ภายใต้สภาพบังคับของสถาบัน หรือแบบแผนในการดำเนินชีวิต หรือการปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง มีวิถีดำเนินวิถีชีวิตที่คล้ายคลึงกันตามจารีตประเพณี

<sup>9</sup> Marvin E. Olsen, Process of Social Organization, (New York: Macmillan,1972), p.91 อ้างถึงใน ทฤษฎีรากฐานในเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนวิจัยการสนับสนุน (สกว)), น.34.

<sup>10</sup> กิตติศักดิ์ ปกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น.53 – 54.

โดยปกติ โดยถือเอาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นหลักแหล่งอาศัยอยู่ร่วมกัน ซึ่งชุมชนมีความหมายครอบคลุมถึง ชุมชนท้องถิ่น(Local Communities) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Tradition Local Communities) ชนกลุ่มน้อย (Minorities) และชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples)

เมื่อคำว่า “ชุมชน” มารวมกับคำว่า “สิทธิ” จึงหมายความถึงสิทธิขององค์กรทางสังคมหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ร่วมกัน หรืออยู่ได้แบบแผนเดียวกัน หรือมีวิถีชีวิตที่คล้ายคลึงกัน และถือเอาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยปรากฏนักวิชาการที่ให้ความหมายของคำว่าสิทธิชุมชนไว้ ดังต่อไปนี้

บรรเจิด สิงคะเนติ ให้ความหมายของคำว่าชุมชนไว้ว่า<sup>11</sup> สิทธิชุมชนนั้น เป็นสิทธิของกลุ่มหรือบุคคลหรือของชุมชนในการมีส่วนร่วมและการกำหนดชะตากรรมตนเองเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งมีความจำเป็นต่อวิถีการดำรงชีวิตของบุคคลในชุมชน โดยสิทธิของชุมชนดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากการรับรองและคุ้มครองโดยแบบแผนขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณีของชุมชนตามสภาพความเป็นจริงโดยธรรมชาติ (de facto)

เสน่ห์ จามริก ให้ความหมายของคำว่าชุมชนไว้ว่า<sup>12</sup> สิทธิชุมชน คือ การให้ชุมชนชาวบ้านมีสิทธิในการเลือกอนาคตของตัวเอง เป็น ตัวของตัวเอง เป็นอิสระ โดยตัวเองในสถานการณ์ปัจจุบัน ชาวบ้านจำเป็นจะต้องเรียนรู้ชุมชนที่เขาอยู่ ทรัพยากรความหลากหลาย ทางชีวภาพ ภูมิปัญญาเหล่านี้เป็นสิ่งที่โลกกำลังจับจ้องอยู่หนึ่ง เขาต้องเรียนรู้ที่จะเชื่อมสิ่งที่เขามีอยู่กับความต้องการ ความคาดหวังจากโลกภายนอกเท่าทันที่จะปกป้องสิทธิของเขา ในขณะที่เดียวกัน ก็ใช้สิทธิที่จะพิสูจน์ให้โลกเห็นว่าเขาสามารถทำประโยชน์ให้กับโลกได้ อย่างน้อยที่สุดปกป้องรักษาทรัพยากรของโลก สอง อาจจะบอกว่าเขาก็สนใจอยากจะได้เรียนรู้เพิ่มเติมที่จะทำวิจัย สาม อาจจะบอกว่าเขายินดีที่จะร่วมมือทำอะไรต่อมิอะไรที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านี้อย่างเป็นประโยชน์ยั่งยืน

<sup>11</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “รายงานการวิจัย: สิทธิชุมชนในฐานะกฎหมายชาวบ้าน,” น.74.

<sup>12</sup> เสน่ห์ จามริก บรรณาธิการ, จดหมายข่าว สิทธิชุมชน, 2546-2547 อ้างถึงใน กนกวรรณ วงศ์วี, ความเคลื่อนไหวของสิทธิชุมชนตามกฎหมายไทย พื้นที่และมุมมอง : เรื่องของไทย (ย) ถึงสากล, วารสารไทยคดีศึกษา, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1, 2550, น.239-240.

อานันท์ กาญจนพันธ์ ให้ความหมายของคำว่าชุมชนไว้ว่า<sup>13</sup> สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิร่วมกันเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแล ป่าเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่า สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตนแม้สมาชิกทุกคนจะมีสิทธิ ตามธรรมชาติก็ตามและชุมชนก็มีความชอบธรรมที่จะออกกฎ ควบคุมการใช้ ประโยชน์จากป่าอย่างเป็นธรรม

ชรรค์เพชร ชายทวีป ให้ความหมายของคำว่าชุมชนไว้ว่า<sup>14</sup> สิทธิชุมชน (Community Rights) เป็นสิทธิที่มีลักษณะรวมหมู่ (Collective Right) เป็นสิทธิ ร่วมกันของประชาชนที่รวมกันเป็นกลุ่มและดำเนินชีวิตร่วมกันภายใต้แบบแผน การปกครองที่แน่นอน ซึ่งความหมายรวมถึงชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในฐานะที่เป็นหมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันและเป็นที่รับรู้แก่สาธารณะในลักษณะ ที่ได้รับการยอมรับว่ามีตัวตนและมีความสามารถมีสิทธิในทางใดทางหนึ่ง

ยศ สันตสมบัติ ให้ความหมายของคำว่าชุมชนไว้ว่า<sup>15</sup> สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาป่า เท่านั้น จึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่า โดยนัยนี้ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น แม้ว่า โดยทฤษฎีแล้วสมาชิกของชุมชนทั้งหมดจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากร รวม แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคม เป็นสำคัญตัวอย่างเช่น ชุมชนหลายแห่งมีกฎเกณฑ์อนุญาตให้แต่ละเฉพาะครัวเรือน ที่แต่งงานใหม่และยากจนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิตัดไม้เพื่อใช้ส่วนตัว ในขณะที่ครัวเรือน ที่มีฐานะดีจะไม่ได้สิทธิอันนั้น

<sup>13</sup> อานันท์ กาญจนพันธ์ บรรณาธิการ, พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และ นโยบาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)), น.103.

<sup>14</sup> ชรรค์เพชร ชายทวีป, “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.30.

<sup>15</sup> ยศ สันตสมบัติ, นิเวศน์วิกฤตกับยุทธศาสตร์เชิงกระบวนทัศน์ในสังคมไทย ใน จินตนาการสู่ปี 2000 : นวัตกรรมเชิงกระบวนทัศน์ด้านไทยศึกษา?, 2539.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิชุมชนไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 46 ความว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน โดนในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กล่าวถึงชุมชนผู้ทรงสิทธิชุมชนไว้ ดังนี้ “มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ...” โดยจะสังเกตได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึงชุมชนไว้ถึง 3 ลักษณะ คือ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดเพียงคำว่า “ชุมชน” เท่านั้น

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดถึงสิทธิชุมชนไว้ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ไว้ในหลายมาตรา กล่าวคือ มาตรา 25 วรรคสอง กำหนดว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” มาตรา 41 กำหนดว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ...” มาตรา 42 กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพองค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น” มาตรา 43 กำหนดว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ...”

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้สิทธิในการติดตาม เรังรัด และฟ้องคดี ของชุมชน เพื่อให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 51 ความว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำ

เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

#### 2.1.4 อำนาจฟ้องคดีของบุคคล

อำนาจฟ้องคดีหมายถึงสิทธิของบุคคลที่จะนำคดีไปสู่ศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งอาจแบ่งอำนาจฟ้องออกเป็น 3 ระดับ โดยพิจารณาจากความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองประโยชน์บุคคลหรือประโยชน์สาธารณะ ดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

(1) **อำนาจฟ้องอย่างแคบ** เป็นอำนาจฟ้องในคดีแพ่ง ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงการที่จะมีอำนาจนำคดีมาสู่กับการกระทบ “สิทธิของบุคคล” อำนาจฟ้องของคดีประเภทนี้จึงมีความมุ่งหมายอยู่ที่การคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลในทางกฎหมายเอกชนหรือในทางแพ่ง กรณีใดจะถือว่าเป็นการกระทบสิทธิจึงเป็นการวางเกณฑ์โดยศาลยุติธรรมบนพื้นฐานของการคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความในคดีเป็นสำคัญ

(2) **อำนาจฟ้องอย่างกลาง** เป็นอำนาจฟ้องในคดีปกครอง โดยเชื่อมโยงการมีสิทธินำคดีมาศาลกับเรื่องของ “ประโยชน์ได้เสีย” ของบุคคล ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าการกระทบสิทธิของบุคคล คดีประเภทนี้จึงเป็นคดีที่มีได้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของ “คู่ความ” ในคดีเท่านั้น แต่ยังมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย อย่างน้อยที่สุดประโยชน์สาธารณะที่ว่านั้นย่อมหมายถึง การที่ศาลเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของ “หลักนิติรัฐ” ย่อมถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะประการหนึ่งโดยหลักทั่วไปแล้ว อำนาจฟ้องของบุคคลใน “คดีทางมหาชน” (คดีปกครองและคดีรัฐธรรมนูญ) ย่อมมีประโยชน์สาธารณะอยู่เบื้องหลังเสมอ กล่าวคือ คดีปกครอง มี “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นพื้นฐาน ส่วน คดีรัฐธรรมนูญ มี “หลักเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” เป็นพื้นฐาน

<sup>16</sup> เพิ่งอ้าง, น. 142 – 143.

(3) อำนาจฟ้องอย่างกว้าง เป็นอำนาจฟ้องในคดีที่มุ่งหมายให้บุคคลทั่วไป มีอำนาจนำคดีไปสู่ศาลได้ การให้อำนาจฟ้องกรณีจึงเชื่อมโยงกับการมุ่งคุ้มครอง “ประโยชน์สาธารณะ” โดยบุคคลที่นำคดีไปฟ้องนั้นมิได้เป็นผู้ได้รับผลกระทบ แต่ประการใด เช่น ผู้ที่พบเห็นการทำลายสิ่งแวดล้อมย่อมมีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลได้ หรือตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญ 2560 ผู้ทราบว่ามีกรกระทำเพื่อ ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขย่อมมี สิทธิร้องต่ออัยการสูงสุด หรือกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้วแต่ยื่นคำร้องโดยตรง ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เป็นต้น การฟ้องหรือการร้องในกรณีเหล่านี้เป็นการดำเนินการ เพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง

## 2.2 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักการ ที่ยังไม่เคยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนคือ เรื่อง “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งมีหลักการสำคัญคือกำหนดให้ “รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน” โดยรัฐต้องจัดให้มี การดำเนินการในเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญ หมวด 5 ได้บัญญัติไว้ เพื่อให้ประชาชน และชุมชนได้รับประโยชน์ โดยรัฐมีต้องพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการว่าประชาชน และชุมชนมีสิทธิในเรื่องนั้นหรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้น หากรัฐไม่ดำเนินการเพื่อกระทำ การตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ประชาชนและชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิติดตามเร่งรัด และฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ที่บัญญัติ ไว้ในหมวด 5 หากหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐนั้น<sup>18</sup>

<sup>17</sup> มาตรา 49 “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้

ผู้ใดทราบว่ามีกรกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดมิคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้

การดำเนินการตามมาตราหนึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความ วรรคหนึ่ง”

<sup>18</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1, 2559.

## 2.2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

การบัญญัติหน้าที่ของรัฐใน หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญนี้ เกิดจากการที่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาทบทวนบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งแม้ว่าจะได้เคยมีการกำหนด “สิทธิของประชาชน” ไว้อย่างชัดเจน หรือได้กำหนดไว้เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ที่รัฐพึงดำเนินการก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น สิทธิของประชาชน และแนวนโยบายแห่งรัฐ กลับไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงแม้ว่า บางเรื่องเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน เป็นต้น โดยมีการกล่าวอ้างเกี่ยวกับอุปสรรคและข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>19</sup> ดังนั้น เพื่อให้สิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐสามารถเกิดขึ้นอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำ “สิทธิของประชาชน” และ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” บางส่วน ไปบัญญัติไว้ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” โดยนำเอาเฉพาะสิทธิที่มีความสำคัญมาบัญญัติไว้เท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐไม่จำเป็นต้องพิจารณาก่อนการดำเนินการว่าประชาชนและชุมชนมีสิทธิขั้นหรือไม่ และเพื่อให้สิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐสามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานะทางการเงินการคลัง โดยหากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนและชุมชนแล้ว ย่อมเป็นเหตุที่ประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้

<sup>19</sup> สรุปลงความจาก คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปลงการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันพุธที่ 21 ตุลาคม 2558

ดังนั้น “หน้าที่ของรัฐ” กับ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” จึงมีความแตกต่างกัน  
ในประเด็นที่ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น  
เป็นเพียงกรอบแนวทางหรือทิศทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากหน่วยงาน  
ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐย่อมไม่ใชเหตุแห่ง  
การใช้สิทธิของประชาชนหรือชุมชนใช้สิทธิฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าว  
ต้องดำเนินการได้

ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15 วันอังคาร ที่ 27  
ตุลาคม 2558 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาสาระสำคัญที่สมควรบัญญัติ  
ไว้ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยให้รัฐมีหน้าที่จัดให้เด็กทุกคนต้อง  
ได้รับการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โดย  
ไม่จำกัดเฉพาะเด็กที่มีสัญชาติไทย แต่ครอบคลุมไปถึงเด็กซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่อาศัย  
อยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตามปฏิญญา  
สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก รวมทั้งกำหนด  
ให้ในการดำเนินการหรือจัดการศึกษานั้นจะต้องมุ่งพัฒนาคนให้เป็นคนดี มีวินัย  
เนื่องจากการสร้างคนดี มีวินัยนั้น เป็นพื้นฐานอันสำคัญในการพัฒนาประเทศให้  
เจริญก้าวหน้าต่อไป

2) หน้าที่ของรัฐในการจัดให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและการรักษา  
พยาบาลที่มีคุณภาพ โดยให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้คนไทยได้รับบริการทาง  
สาธารณสุขที่มีคุณภาพและทั่วถึง สำหรับกรณีคนต่างด้าวจะเป็นการให้สิทธิตามที่  
กำหนดไว้ในหลักสิทธิมนุษยชน

3) หน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ  
และผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมและได้รับการพัฒนา

4) หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ  
สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมถึงการใช้  
ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หากมีการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อความ  
สงบสุข สุขภาพ หรือวิถีชีวิตของประชาชนหรือชุมชนหรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อม  
รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน  
ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของประชาชน  
หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรม

5) หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดให้มีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ให้เกิดความเป็นธรรม

6) หน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยการเงินการคลัง เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนนั้น เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือสร้างหนี้สาธารณะเกินสมควร อันเป็นการสร้างภาระให้รัฐบาลในขณะนั้น รัฐบาลในอนาคตและประชาชนในที่สุดด้วย

7) หน้าที่ของรัฐในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในการใช้มาตรการและกลไกทั้งปวง เพื่อการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำหรับภาคเอกชนรัฐเพื่อกำกับดูแลให้เป็นไปตามกลไกทางกฎหมายและมาตรการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลตามปกติอยู่แล้ว

## 2.2.2 สารสำคัญของหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงนำมาสู่การบัญญัติ “หน้าที่ของรัฐ” ไว้ใน หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามความในมาตรา 51 ถึงมาตรา 63 ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งหลายดังกล่าวแล้ว อาจจำแนกหน้าที่ของรัฐออกเป็น หน้าที่พื้นฐานของรัฐ และหน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” ดังนี้<sup>20</sup>

### 2.2.2.1 หน้าที่พื้นฐานของรัฐ ได้แก่

1) รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชอาธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>21</sup>

2) รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด<sup>22</sup>

### 2.2.2.2 หน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” ได้แก่

1) รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

<sup>20</sup> วัชรภรณ์ จุ้ยสำเพ็ญ, หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, บทความวิชาการ HOT ISSUE, สิงหาคม 2560.

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 52

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 53

โดยรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าว มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล และในการศึกษาทุกระดับนั้น รัฐต้องมุ่งพัฒนา ผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติสามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัด ของตนและมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ และให้ รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลน ทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพครู<sup>23</sup>

2) รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มี ประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริม สุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้าน แพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพ และมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>24</sup>

3) รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็น ต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ อันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐรัฐจะกระทำ ด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่า ร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ ในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคดังกล่าวข้างต้น รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วย ประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึง การลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บ จากประชาชนประกอบกัน<sup>25</sup>

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56

4) รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย<sup>26</sup>

5) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>27</sup>

6) ในการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต และในการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และ ความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุดและต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า<sup>28</sup>

7) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก<sup>29</sup>

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (1)

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2)

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59

8) รัฐต้องดูแลรักษาคลื่อนความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน โดยรัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่อนความถี่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ ในการนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่อนความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่อนความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่อนความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>30</sup>

9) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค<sup>31</sup>

10) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ<sup>32</sup>

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 60

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62

11) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>33</sup>

นอกจากนี้ หน้าที่ของรัฐตาม หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีความเกี่ยวพันกับหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญอื่นที่สำคัญอีกด้วย เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นจะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เท่านั้น<sup>34</sup> หรือการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ<sup>35</sup> ด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือไม่อีกด้วย โดยให้เป็นหน้าที่

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133

“ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) หรือ (3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162 วรรคหนึ่ง

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่”

และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึง การที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อีกทั้งยังให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้ รับประโยชน์นั้น ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง<sup>37</sup> อันจะได้อ่านในรายละเอียดในหัวข้อ 3.2 ต่อไป

### 2.2.3 ความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และแนวนโยบายแห่งรัฐ

หน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นหลักการใหม่ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก โดยหลักการ เรื่องหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีความแตกต่างกับหลักการอื่นในระดับรัฐธรรมนูญ ที่อาจมีลักษณะใกล้เคียงกัน คือ สิทธิเสรีภาพของประชาชน และแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังต่อไปนี้

#### 2.2.3.1 หน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตาม รัฐธรรมนูญ

คำว่า “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” นั้น มีความหมาย 2 ประการ อันประกอบด้วย “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” และ “เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ”

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สูงสุดที่ได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้อง ที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณี การรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และ

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230

“ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้...

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ”

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51

สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ<sup>38</sup>

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึงอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง<sup>39</sup>

สำหรับคำว่า “หน้าที่ของรัฐ” หมายถึง การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชนทุกคนหรือทุกชุมชนเป็นการทั่วไป

ดังนั้น “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” กับ “หน้าที่ของรัฐ” จึงแตกต่างกันตรงที่ สิทธิและเสรีภาพนั้น คืออำนาจตามรัฐธรรมนูญที่รับรองให้ประชาชนมีสิทธิในเรื่องต่าง ๆ ที่สามารถเรียกร้องมิให้ใครแทรกแซงสิทธิของตน รวมทั้งยังสามารถเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้ตนได้รับสิทธินั้นด้วย รวมถึงการมีอิสระในการกระทำการตามความประสงค์ของตนได้ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องของประชาชนที่สามารถเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่ตนเองมีได้

ส่วนหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นกรณีของรัฐต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการในเรื่องที่กำหนดไว้ให้แก่ประชาชน โดยที่ประชาชนหรือชุมชนไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอต่อรัฐแต่อย่างใด หากรัฐไม่กระทำตามหน้าที่ที่กำหนดก็จะเป็นกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนและชุมชนก็จะมีสิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ หรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นได้

แม้ว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ กับหน้าที่ของรัฐจะเป็นคนละเรื่องกัน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐ ไว้ในทางเดียวกันอยู่หลายประการ ดังปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

<sup>38</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558, น. 50-51.

<sup>39</sup> เฟิงอ้วง, น.53.

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย	หน้าที่ของรัฐ
<p><b>มาตรา 41</b> บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ</p> <p>(1) <u>ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ</u></p> <p>(2) <u>เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว</u></p> <p>(3) <u>ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ</u> เนื่องจากการทำงานหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ</p>	<p><b>มาตรา 59</b> รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก</p>
<p><b>มาตรา 43</b> บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ</p> <p>(1) <u>อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ</u></p>	<p><b>มาตรา 57</b> รัฐต้อง</p> <p>(1) <u>อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย</u></p>
<p>(2) <u>จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ</u></p>	<p>(2) <u>อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ</u></p>

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย	หน้าที่ของรัฐ
<p>(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>(4)..."</p>	<p><b>มาตรา 58</b> การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง</p> <p>ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า</p>

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย	หน้าที่ของรัฐ
<p><b>มาตรา 46</b> สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง</p> <p>บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค</p> <p>องค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง อำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p><b>มาตรา 61</b> รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค</p>
<p><b>มาตรา 47</b> บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ</p> <p>บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย</p>	<p><b>มาตรา 55</b> รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด</p> <p>บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่งต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย</p> <p>รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง</p>

### 2.2.3.2 หน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายชั้นพื้นฐานที่รัฐฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน กล่าวคือเป็นกรอบหรือแนวทางในการกำหนดนโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะมีนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งรัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการกำหนดนโยบาย บริหารราชการแผ่นดิน และออกกฎหมายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้<sup>40</sup> แต่อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นเพียงแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>41</sup> เท่านั้น ดังนั้นจึงไม่เป็นการเกิดสิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องหรือฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ รัฐบาล หรือสภา จะต้องรับผิดชอบก็แต่เพียงการรับผิดชอบทางการเมือง กล่าวคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการตั้งกระทู้ถาม เท่านั้น<sup>42</sup>

ส่วนหน้าที่ของรัฐนั้น คือการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชนหรือชุมชน โดยที่ประชาชนหรือชุมชนไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อเป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจึงต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากรัฐไม่กระทำตามหน้าที่ หรือกระทำหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ หรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นได้ ดังนั้น หน้าที่ของรัฐจึงแตกต่างจากแนวนโยบายแห่งรัฐตรงที่ประชาชนมีสิทธิที่จะติดตามหรือฟ้องร้องรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การดังกล่าวที่กำหนดไว้เป็น “หน้าที่” ที่รัฐต้องกระทำ แต่สำหรับ

<sup>40</sup> ญัตติพล ยิ่งกล้า, แนวนโยบายแห่งรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับผ่านประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559), บทความวิชาการ HOT ISSUE, มีนาคม 2560.

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 64

<sup>42</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2548, น.465.

แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นเพียง “แนวทาง” ในการกำหนดนโยบายของรัฐเท่านั้น จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องหรือฟ้องให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้

### 2.2.3.3 ความผูกพันของรัฐต่อสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ หมวดสิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของรัฐ และแนวนโยบายแห่งรัฐ

สิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของรัฐ และแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดไว้ในหมวด 3 หมวด 5 และ หมวด 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยทั้งสามหมวดล้วนแต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชนทั้งสิ้น เพราะรัฐย่อมผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในทุกมาตรา อย่างไรก็ตาม สภาวะบังคับในแต่ละมาตรานั้นมีสภาพบังคับหรือกลไกในการบังคับที่แตกต่างกัน อันก่อให้เกิดความผูกพันของรัฐต่อสิทธิของบุคคลที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้<sup>43</sup>

1) หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ก่อให้เกิดหน้าที่ของรัฐตามลักษณะแห่งสิทธิที่แตกต่างกัน กล่าวคือ status negativus, status positivus และ status activus ที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 2.1.2.2 อันก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องของ “ปัจเจกบุคคล” ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้น ๆ ที่มีต่อรัฐให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้น ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

2) หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในหมวดนี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐ “ต้อง” ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก่อให้เกิดสิทธิแก่ “ประชาชนหรือชุมชน” ในการติดตามหรือฟ้องร้องต่อรัฐ เพื่อเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในเรื่องนั้น ๆ ได้

3) หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ในหมวดนี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐ “พึง” ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน ในหมวดนี้ย่อมก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องทางการเมืองแก่ ประชาชนและชุมชนในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ บุคคลไม่อาจอาศัยฐานจากแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นฐานแห่งการฟ้องร้องเพื่อบังคับให้รัฐดำเนินการให้เป็นตามที่กำหนดในแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นได้ แต่ไม่สามารถจะใช้เป็นฐานในการฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการได้

<sup>43</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น. 140 – 141.

### 2.3 หลักเกณฑ์การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลและชุมชน

การให้สิทธิแก่บุคคลและชุมชนในการเสนอคำฟ้องหรือคำร้องต่อศาลนั้น เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนสามารถโต้แย้งกฎหมายหรือการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของตนได้ด้วยตนเอง โดยการเสนอคำฟ้องของบุคคลนั้นถูกกำหนดไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก ในฐานะผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับชุมชนนั้นเริ่มมีสิทธิในการเสนอคำฟ้องต่อศาลตั้งแต่มติของสภานิติบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้รับรอง “สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ไว้ และยังได้รับการรับรองมาตลอดจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐเอาไว้ในมาตรา 41 (3) ดังนี้

“มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ....

(3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

....”

สำหรับในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเมื่อหน้าที่ของรัฐนั้นก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนหรือชุมชนไว้ ดังนี้

“มาตรา 7 ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้...

(3) ยื่นคำร้องเพื่อฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

....”

ทั้งนี้ การเสนอคำร้องของบุคคลและชุมชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

### 2.3.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบของคำร้อง

การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยบุคคลและชุมชนนั้น ต้องกระทำเป็นคำร้องตามแบบที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ และตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้<sup>44</sup>

1) คำร้องต้องทำเป็นหนังสือใช้ถ้อยคำสุภาพ มีรายการครบถ้วนตามแบบที่กำหนดในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง เรื่องหรือการกระทำทั้งหลายอันเป็นเหตุให้ต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีควินิจฉัยพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง มาตราของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง และคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างใดพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง

2) ให้คู่กรณีจัดทำสำเนายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามจำนวนที่กำหนดในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ

3) คำร้องใดมีรายการไม่ครบถ้วนตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องนั้นให้ถูกต้อง

### 2.3.2 เงื่อนไขการเสนอคำร้องของคดีแต่ละประเภท

การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลและชุมชน มีเงื่อนไขในการเสนอคำร้องของคดีแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 การโต้แย้งต่อศาลที่พิจารณาคดีว่าทบัพัญญติแห่งกฎหมายในคดีมีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งนั้นแก่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย มีเงื่อนไขในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้<sup>45</sup>

1) ต้องมีการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 41 วรรคสอง และมาตรา 42

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 41 วรรคสาม

2) คู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับในคดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

3) ให้ศาลส่งคำโต้แย้งของคู่ความพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง หรือกรมพระธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

**2.2.3.2 การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข** มีเงื่อนไขในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังต่อไปนี้<sup>46</sup>

1) ผู้ประสงค์ในการคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวก่อน

2) ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องจึงจะสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

**2.2.3.3 การยื่นคำร้องเพื่อฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ** มีเงื่อนไขในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้<sup>47</sup>

1) บุคคลหรือชุมชนผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญและได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 49

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45

2) การยื่นคำร้องเพื่อฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของบุคคลและชุมชน มีขั้นตอนก่อนการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

2.1) บุคคลหรือชุมชนนั้นต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญเสียก่อน หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องให้บุคคลหรือชุมชนโต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง

2.2) เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 2.1) แล้ว ให้บุคคลหรือชุมชนยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีหนังสือโต้แย้งหน่วยงานตามข้อ 2.1) โดยหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

2.3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ

เมื่อได้ดำเนินการครบทั้ง 3 ขั้นตอนแล้ว หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่า การสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จึงสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ โดยต้องดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะรัฐมนตรี

2.2.3.4 การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่บุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีเงื่อนไขในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้<sup>48</sup>

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 47

1) บุคคลนั้นต้องถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น

2) การกระทำเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นต้องเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

2.1) การกระทำของรัฐบาล

2.2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

2.3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน

2.4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

2.5) การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

2.6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

3) การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องระบุว่า การกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร

4) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายใน 10 นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

5) หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง หรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลา บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้

**2.2.3.5 การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่บุคคล  
ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ และการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่ง  
กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ** มีเงื่อนไขในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้<sup>49</sup>

1) บุคคลนั้นต้องถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ  
คุ้มครองไว้ และละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ

2) การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องระบุว่าบทบัญญัติของ  
กฎหมายที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็น  
การกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร

3) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน และให้  
ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็นภายใน  
60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณา  
ให้ผู้ร้องทราบภายใน 10 นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

4) หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง หรือไม่ยื่นคำร้องภายใน  
กำหนดเวลา บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้

## 2.4 วิธีพิจารณาคดีและการออกคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีวิธีพิจารณาคดี รวมถึง  
การออกคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ  
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังต่อไปนี้

### 2.4.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาคดี

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ มีหลักเกณฑ์ทั่วไปใน  
การพิจารณาคดี ดังต่อไปนี้

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561  
มาตรา 48

1) การพิจารณาคดีให้ใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ และในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานได้ทุกประเภท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติห้ามรับฟังไว้โดยเฉพาะ<sup>50</sup>

2) การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>51</sup>

3) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานสอบสวน ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้<sup>52</sup>

4) การนับระยะเวลาที่มีวันเริ่มต้นและวันสุดท้าย ให้นับวันถัดไปเป็นวันเริ่มต้นและถ้าวันสุดท้ายของระยะเวลาตรงกับวันหยุดราชการหรือวันหยุดทำการของศาลรัฐธรรมนูญ ให้นับวันทำการถัดไปเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา<sup>53</sup>

5) ศาลรัฐธรรมนูญอาจยื่นหรือขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หรือในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ หรือตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดเมื่อเห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีร้องขอก็ได้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะ<sup>54</sup>

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 27 วรรคสอง

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 27 วรรคสาม

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 30

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 31

6) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจถูกคัดค้านได้หากมีเหตุหนึ่งเหตุใดตามที่กำหนดไว้ หรือในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนได้เสียหรือมีเหตุอันใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาหรือวินิจฉัยเสียความยุติธรรมไป<sup>55</sup>

7) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะขอถอนตัวจากการพิจารณาคดีหรือการทำความวินิจฉัยหรือคำสั่งคดีไม่ได้ เว้นแต่มีเหตุที่อาจถูกคัดค้านตาม 6) และให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งขอถอนตัวงดการปฏิบัติหน้าที่ในคดีนั้น<sup>56</sup>

8) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยของการพิจารณาคดี และมีคำสั่งให้บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อให้การพิจารณาคดีดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อย และรวดเร็วได้ โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลหรือคำสั่งศาล ให้ถือเป็นการละเมิดอำนาจศาล และให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลได้ แต่การวิจารณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยคดีที่กระทำโดยสุจริตและมีได้ใช้ถ้อยคำหรือมีความหมายหยาบคายเสียสติหรืออาฆาตมาดร้าย ไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล<sup>57</sup>

#### 2.4.2 การพิจารณาคดี

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

1) ในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องร่วมพิจารณาคดีและร่วมทำคำวินิจฉัย เว้นแต่มีเหตุถูกคัดค้านหรือมีเหตุจำเป็นอันอื่นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 7 คน โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้ร่วมในการพิจารณาในประเด็นสำคัญแห่งคดีใด ย่อมไม่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัยคดีนั้น<sup>58</sup>

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 32 และมาตรา 33

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 34

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 38 และมาตรา 39

<sup>58</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 52

2) เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งตุลาการไม่น้อยกว่า 3 คนเป็นผู้พิจารณาก็ได้ และจะแต่งตั้งให้มีมากกว่าหนึ่งคณะก็ได้<sup>59</sup>

3) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องที่มีคู่กรณีไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้อง หรือมีคำสั่งแจ้งให้ผู้ถูกร้องมารับสำเนาคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อผู้ถูกร้องได้รับสำเนาคำร้องให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน 15 วันนับหรือภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด หากผู้ถูกร้องไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในระยะเวลา หรือไม่มารับสำเนาคำร้อง ให้ถือว่าผู้ถูกร้องไม่ติดใจที่จะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป<sup>60</sup>

4) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นและลำดับประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัย แต่ไม่ตัดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะแก้ไขหรือเพิ่มเติมประเด็นหรือลำดับประเด็นที่ได้กำหนดหรือลำดับไว้เดิม โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน เว้นแต่ตุลาการที่ได้รับอนุญาตให้ถอนตัวหรือต้องถอนตัวเพราะถูกคัดค้าน ต้องทำความเห็นส่วนตัวตามประเด็นและตามลำดับประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดหรือลำดับไว้<sup>61</sup>

5) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยโดยอ้างว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้<sup>62</sup>

6) หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีใดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวนก็ได้<sup>63</sup>

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 49

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 54

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 57 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

<sup>62</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 57 วรรคสาม

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 58

7) การนั่งพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นเป็นการสมควรเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณที่ทำการศาลหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดบุคคลที่จะอยู่ในห้องพิจารณาได้<sup>64</sup>

8) คู่กรณีจะอ้างตนเอง บุคคล และหลักฐานอื่นเป็นพยานหลักฐานได้ และมีสิทธิตรวจพยานหลักฐานและขอสำเนาพยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในเวลาทำการก็ได้ โดยการอ้างพยานหลักฐานให้คู่กรณียื่นบัญชีระบุพยานหลักฐาน และวิธีการที่จะได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าวก่อนศาลมีคำวินิจฉัย และอาจยื่นบัญชีระบุพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้แต่ต้องยื่นก่อนวันที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะมีคำวินิจฉัยไม่น้อยกว่า 7 วัน<sup>65</sup>

9) เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนก็ได้ แต่ต้องแจ้งคู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐาน<sup>66</sup>

10) ระหว่างการไต่สวน ให้ศาลรัฐธรรมนูญบันทึกรายงานการพิจารณาคดีรวมไว้ในสำนวน และจัดให้คู่กรณีและพยานลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน หากคู่กรณีหรือพยานลงลายมือชื่อไม่ได้ หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อให้ศาลทำรายงานจดแจ้งเหตุที่ไม่ลงลายมือชื่อเช่นนั้นไว้แทนการลงลายมือชื่อ และให้ศาลรัฐธรรมนูญบันทึกการให้ถ้อยคำของพยานในการไต่สวนรวมไว้ในสำนวนด้วย<sup>67</sup>

11) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายมีสิทธิร้องขอให้มีการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีของตนได้ ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรและภายในเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด โดยต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้กระทำด้วยวาจา<sup>68</sup>

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 59

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 60

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 61

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 66

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 67

12) คู่กรณี พยานในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ถ้อยคำของตน หรือบุคคลภายนอก ซึ่งมีส่วนได้เสียโดยชอบหรือมีเหตุผลอันสมควร มีสิทธิขอตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองความถูกต้องของเอกสารในสำนวนได้<sup>69</sup>

13) ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บันทึกรายงานการพิจารณาคดี<sup>70</sup> โดยให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งซึ่งได้รับมอบหมายจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงลายมือชื่อในประกาศ คำสั่ง รายงานการพิจารณาคดี หรือหนังสืออื่นใดของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>71</sup>

14) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรหรือคู่กรณีได้ยื่นคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือเพื่อป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึง และคำร้องของผู้ร้องมีเหตุอันมีน้ำหนักที่ศาลจะวินิจฉัยให้เป็นไปตามคำร้อง โดยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับได้ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวนั้น<sup>72</sup>

### 2.4.3 การทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะงดออกเสียงในประเด็นใดประเด็นหนึ่งตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้มิได้ เว้นแต่ได้ถอนตัวหรือมีเหตุให้ถอนตัวจากการถูกคัดค้าน<sup>73</sup>

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 68

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 69

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 70

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 71

<sup>73</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 72

2) ในกรณีที่คะแนนเสียงในการทำคำวินิจฉัยเท่ากัน ให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
ปรึกษาหารือกันจนกว่าจะได้ข้อยุติ<sup>74</sup>

3) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้ออ้างและ  
คำขอตามที่ปรากฏในคำร้องหรือหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
ข้อโต้แย้งในคำชี้แจงข้อกล่าวหา ประเด็นแห่งคดี สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการ  
พิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในแต่ละประเด็น และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
และกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง รวมทั้งผลแห่งคำวินิจฉัย และต้องลงลายมือชื่อของ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัย ถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดมีเหตุจำเป็นอัน  
ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้องค์คณะนั้นมอบหมายให้ตุลาการ  
ศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง ในองค์คณะจัดแจ้งเหตุดังกล่าวรวมไว้กับคำวินิจฉัยด้วย<sup>75</sup>

4) ในการวินิจฉัยคดี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำ  
ความเห็นส่วนตัวเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุม และให้ที่ประชุม  
ปรึกษาหารือร่วมกันก่อนแล้วจึงลงมติเพื่อมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดย  
ความเห็นส่วนตัวดังกล่าวให้ทำโดยลับและต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะ และ  
องค์คณะอาจมอบหมายให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งเป็นผู้จัดทำคำวินิจฉัย  
ตามมติของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ โดยให้ประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ  
ในราชกิจจานุเบกษาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ มีคำวินิจฉัย<sup>76</sup>

5) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้มีผลในวันที่อ่านคำวินิจฉัยนั้น<sup>77</sup>

6) คำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือจำหน่ายคดี ต้องประกอบด้วย  
ความเป็นมาโดยย่อของคดี เหตุผลในการมีคำสั่ง ความเห็นประกอบ และบทบัญญัติ  
ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และเมื่อจัดทำคำสั่งเสร็จแล้วให้แจ้ง  
คู่กรณีทราบ พร้อมปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 15 วัน

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561  
มาตรา 72

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561  
มาตรา 73

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561  
มาตรา 75

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561  
มาตรา 76 บรรคหนึ่ง

โดยคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือจำหน่ายคดี ให้มีผลในวันที่ศาลลงมติ ซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำสั่ง<sup>78</sup>

7) หากคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญมีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นเอง หรือเมื่อคู่กรณีร้องขอและศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย เช่นว่านั้นให้ถูกต้องก็ได้ โดยจะต้องไม่เป็นการกลับหรือแก้ผลในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งเดิม และเมื่อได้ทำคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดนั้นแล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทราบ และให้ประกาศคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดนั้นในราชกิจจานุเบกษาภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่ง<sup>79</sup>

#### 2.4.4 การออกคำสั่ง

การกำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการออกคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนี้ ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2461 ว่าเป็นครั้งแรก โดยเป็นมาตราที่คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... ได้เพิ่มเติมขึ้นจากร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 74 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล”

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 77

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 78

มาตราดังกล่าวได้กำหนดหลักการให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตในขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัยได้ เช่น ภายใน 1 ปี หลังจากวันอ่านคำวินิจฉัย เป็นต้น โดยการออกคำสั่งบังคับนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องออกตามความจำเป็นหรือสมควรเพื่อความเป็นธรรมในแต่ละกรณีด้วย และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ รายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลต่อศาลภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดด้วย โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าว<sup>80</sup> ก็เพื่อให้เป็นการอุดช่องว่างของการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแท้จริงแล้วคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่อาจไม่ต้องใช้คำสั่งก็ได้ เพราะชัดเจนอยู่ในตัวเอง เช่น การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติใดขัดรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัตินั้นก็ย่อมต้องสิ้นผลไปโดยปริยาย หรืออาจมีหน่วยงานที่จะไปดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนอยู่แล้ว เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้มีการยุบพรรคการเมือง ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ไปดำเนินการต่อ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2461 ได้เพิ่มหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และคดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213

<sup>80</sup> สรุปลงความจากบันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66/2560 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2560, น.66-86.

ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้หมายถึงเฉพาะกฎหมาย แต่เป็น “การกระทำ” ที่อาจต้องมีการสั่งห้ามหรือยุติการกระทำดังกล่าว หรือต้องสั่งให้มีการชำระค่าเสียหาย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่กำหนดค่าบังคับไว้ว่าหน่วยงานใดหรือบุคคลใดต้องดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ก็อาจเกิดความสับสนและไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถเยียวยาบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพได้

นอกจากนี้ ในมาตราดังกล่าวยังกำหนดให้การออกคำสั่งนั้นอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งแปลว่าไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญจะออกคำสั่งอย่างไรก็ได้ แต่ต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย เช่น หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดชั่วคราว รัฐธรรมนูญกำหนดว่าให้ถือว่าพระราชกำหนดนั้นตกไปตั้งแต่ต้น ศาลรัฐธรรมนูญก็จะไปออกคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นมิได้ และคำสั่งนี้ต้องออกเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น มาตรานี้ยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกคำสั่งให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังอ่านคำพิพากษาได้ ซึ่งแปลว่ากำหนดให้มีผลย้อนหลังไปไม่ได้ และการสามารถออกคำสั่งให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งนั้นสามารถลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น หากรัฐได้อนุมัติโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่ทำตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ หากกำหนดให้มีผลทันทีเจ้าของโครงการจะต้องรีบรื้อถอนและอาจก่อให้เกิดความเสียหายมาก แต่หากกำหนดให้มีผลไปในอนาคตเพื่อให้เวลาแก่เจ้าของโครงการในการจัดการตามสมควร ก็จะช่วยบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้

### บทที่ 3

## การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดสภาพบังคับของหน้าที่ของรัฐที่ได้กำหนดหน้าที่ประการต่าง ๆ ของรัฐเอาไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการติดตาม เร่งรัด ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ รวมทั้งการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐได้ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาการฟ้องคดีดังกล่าว

การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญอยู่ 2 บทบัญญัติ กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ รวมถึงการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาหลักของโครงการศึกษาวิจัยนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงที่มาและหลักการของบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจและใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไป โดยบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวมีความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

### 3.1 ความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญ ดังนี้

#### 3.1.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สืบเนื่องจากในระหว่างการศึกษาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ทบทวนหมวดสิทธิและเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ซึ่งแม้ว่าจะได้กำหนดให้เป็นสิทธิของประชาชนไว้อย่างชัดเจน หรือได้กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐพึงดำเนินการก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ สิทธิของประชาชนและแนวนโยบายเหล่านั้นกลับไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น เพื่อให้สิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำสิทธิของประชาชนและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางส่วนไปอยู่ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” โดยนำเอาเฉพาะสิทธิที่มีความสำคัญมาบัญญัติไว้เท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องทำ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดหลักการให้เป็นมาตรการในการบังคับให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นมาตราแรกของหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่ได้เพิ่มขึ้นมาใหม่ เพื่อให้เป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ หากรัฐไม่กระทำ ก็ถือว่าละเมิดรัฐธรรมนูญและอาจถูกฟ้องร้องได้ โดยได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐได้ ในกรณีที่หน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ที่พึงได้หากรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย

#### 3.1.2 สาระสำคัญของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นบทบัญญัติมาตราแรกของหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยได้กำหนดหลักการ

เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการติดตามให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่  
ของรัฐตามรัฐธรรมนูญในกรณีที่การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นประโยชน์  
แก่ประชาชนโดยตรง รวมถึงการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้  
ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ดังต่อไปนี้

“มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้  
ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของ  
ประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้อง  
หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น  
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

จากการพิจารณามาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 สามารถอธิบายถึงองค์ประกอบของมาตราดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

### 3.1.2.1 ผู้ทรงสิทธิ

ผู้ทรงสิทธิในการดำเนินการตามมาตรานี้คือประชาชนและชุมชน  
ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ  
ของหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ หากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตาม  
หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะทำให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชน เช่น  
การจัดให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดให้มีการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน หรือการจัด  
ให้มีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เป็นต้น

### 3.1.2.2 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ตามมาตรานี้คือสิทธิที่เกิดขึ้นจากหน้าที่ของรัฐที่กำหนด  
ไว้ในหมวด 5 โดยหากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ ประชาชน  
หรือชุมชนก็สามารถใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมถึงการฟ้องร้อง  
หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเรียกร้องให้ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่  
ตามหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐ

### 3.1.2.3 องค์การผู้ถูกบังคับใช้สิทธิ

องค์การผู้ถูกบังคับใช้สิทธิตามมาตรานี้คือรัฐและหน่วยงานของรัฐ  
ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิในการติดตาม  
และเร่งรัดต่อรัฐ และฟ้องร้องคดีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้เป็นไปตาม  
กฎหมายที่จะออกมากำหนดในภายหลัง โดยในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว อันจะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

### 3.2 ความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็นมาตราที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้เพิ่มเติมขึ้นจากร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้<sup>81</sup>

เนื่องจากมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง รวมถึงให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การที่ประชาชนหรือชุมชนจะมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ได้นั้น จะต้องมีการกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการฟ้องคดีเอาไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าว

<sup>81</sup> สรุปลงความจากบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66/2560 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2560, น.40-46.

หมายความถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งย่อรวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

คณะกรรมการสิทธิวิสามัญฯ จึงได้พิจารณาร่วมกันว่า เมื่อจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ควรจะให้ประชาชนหรือชุมชนฟ้องที่ศาลใด โดยคณะกรรมการฯ เห็นร่วมกันว่าการฟ้องให้หน่วยงานของรัฐซึ่งรวมไปถึงคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่ แท้จริงแล้วควรจะต้องไปฟ้องที่ศาลปกครอง แต่ถ้าไปฟ้องศาลปกครองแล้วไซร้ก็จะเกิดปัญหา 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นต้องไปเริ่มฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งกระบวนการพิจารณาคงไม่เร็วนัก และอาจต้องมีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดอีก อีกทั้งในระหว่างที่มีการฟ้องคดีนั้นอาจทำให้การบริหารราชการแผ่นดินหยุดชะงักจนไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ เพราะหน่วยงานของรัฐก็ไม่แน่ใจว่าตนเองมีหน้าที่ตามที่ถูกฟ้องร้องหรือไม่

ประการที่ 2 หากให้การฟ้องคดีเพื่อที่ศาลปกครองเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษา คำพิพากษานั้นก็จะผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี ไม่ผูกพันไปถึงบุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นการเพิกถอนกฎ

ด้วยเหตุบกพร่องทั้งสองประการข้างต้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าไม่ควรให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว แต่ควรจะเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นศาลที่มีเพียงชั้นเดียว และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กร ไม่ใช่ผูกพันเฉพาะแต่เพียงคู่กรณีในคดี

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาได้เช่นกัน กล่าวคือ อาจมีการฟ้องคดีประเภทนี้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก หากไม่มีกระบวนการกลั่นกรองคำฟ้องที่ดี ต่อปัญหาประเด็นนี้ คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 230 (3) ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เช่นกัน จึงควรอาศัยกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ดังกล่าวในการกลั่นกรองการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตาม รัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้วิเคราะห์ไปแล้วว่าการให้สิทธิกับประชาชน ในเรื่องนี้ควรจะไม่ใช่อุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรจะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ในอีกด้านหนึ่ง ก็ไม่ควรจะให้คดี ล้นศาลจนเกินไป คณะกรรมการฯ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการฟ้องหน่วยงาน ของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ว่า บุคคล หรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร จะนำคำฟ้องมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ต้องผ่านกระบวนการ 3 กระบวนการดังต่อไปนี้ก่อน กล่าวคือ

ขั้นตอนที่ 1 บุคคลหรือชุมชนนั้นต้องไปร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจจัดให้บุคคลหรือชุมชนได้ประโยชน์ ถ้าหน่วยงานของรัฐนั้น ปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือรับเรื่องไว้แล้วไม่ดำเนินการใด ๆ เลยใน 90 วัน นับแต่วันที่ ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง หรือดำเนินการแต่ว่าไม่ถูกต้อง ก็ให้ บุคคลหรือชุมชนได้แจ้งการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ดำเนินการของ หน่วยงานของรัฐเป็นหนังสือภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือนับแต่วันที่รับแจ้ง

ขั้นตอนที่ 2 ให้บุคคลหรือชุมชนนั้นไปยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าหน่วยงานของรัฐไม่ทำหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ภายใน 30 วัน นับแต่ได้มีหนังสือโต้แย้งตามขั้นตอนที่ 1 โดยหากผู้ตรวจการแผ่นดินดูแล้ว เห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญครบถ้วนถูกต้องแล้ว ให้แจ้งให้ ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐ ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นผู้ตรวจการแผ่นดินและ สั่งการตามที่เห็นสมควร โดยอาจมอบให้กรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณา เสนอความเห็นก็ได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่ยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ก็ให้เป็นไปตามนั้น แต่หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้ถูกต้อง ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แล้ว ประชาชนหรือชุมชนก็สามารถร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง

นอกจากนี้ เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอนที่ 3 ไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย และเพื่อไม่ให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญล่าช้าเกินสมควร มาตรานี้ยังกำหนดทำให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง

ยิ่งไปกว่านั้น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ<sup>82</sup> ดังนั้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการดำเนินการใดถือเป็นหน้าที่ของรัฐแล้ว ย่อมผูกพันทุกองค์กร รวมถึงผูกพันศาลอื่นไปด้วย และหากการที่หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและชุมชน คณะกรรมาธิการฯ ยังได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมจากร่างเดิมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกคำสั่งได้ ดังนั้นหากการที่หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและชุมชนหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรก็สามารถที่จะออกคำสั่งบังคับในคำวินิจฉัยนั้นให้มีการชาระค่าเสียหายหรือดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐได้ ดังนั้น เมื่อประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถวินิจฉัยและออกคำสั่งในการชาระค่าเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนได้ โดยไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลอื่น เพื่อให้มีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการหรือชาระค่าเสียหาย อันจะทำให้ประชาชนได้รับความล่าช้าในการได้รับความยุติธรรม

จะเห็นได้ว่า มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้ประสานการรับวิถีสิทธิของประชาชนและชุมชนต่อหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญการกลั่นกรองไม่ให้คดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไปเกินสมควร และความรวดเร็วในการพิจารณาเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างครบถ้วน

<sup>82</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211

### 3.2.2 สาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการในการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้า 1 ของรัฐ ตามความในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 45 บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้า 1 ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (4) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

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

(3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควรในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติ

ให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้  
ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในระหว่างการพิจารณาคดีตามมาตรา 51 ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม  
มติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

ให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 51 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วัน  
ได้รับคำร้อง”

จากการพิจารณาเนื้อความของบทบัญญัติดังกล่าว สามารถอธิบายได้ถึง  
องค์ประกอบของผู้มีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ  
หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องคดีดังกล่าวต่อ  
ศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

### 3.2.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับ  
ประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ คือ บุคคลหรือชุมชน โดยจะต้อง  
เป็นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5  
หน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ หากรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ  
อย่างครบถ้วน บุคคลหรือชุมชนนั้นก็ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการ  
เช่นว่า เช่น การจัดให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือการจัดให้มีการสาธารณสุข  
ขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

### 3.2.2.2 เหตุแห่งการฟ้องคดี

มูลเหตุในการฟ้องคดีตามมาตรา 51 คือ การที่บุคคลหรือชุมชนผู้ได้รับ  
ประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ  
ได้รับความเสียหาย จากเหตุ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1) การไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ คือ การที่รัฐเพิกเฉย ไม่ดำเนินการ  
ตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญอย่างสิ้นเชิง หรือ

2) การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร คือ  
การที่รัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่ยังไม่ถูกต้องครบถ้วน  
ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรืออาจดำเนินการดังกล่าวล่าช้าเกินเวลาอันสมควร  
ทำให้ประชาชนหรือชุมชนไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวอย่างเต็มที่  
ตามสิทธิที่ควรจะได้รับอย่างถูกต้อง

กล่าวโดยสรุป บุคคลหรือชุมชนผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังจะต้องได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องด้วย หากบุคคลหรือชุมชนนั้นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่หากไม่ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ถือว่ายังมีผู้ใช้มีสิทธิฟ้องคดีตาม บทบัญญัติดังกล่าว

### 3.2.2.3 ขั้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้มีการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมากจนเกินไป บทบัญญัติมาตรานี้จึงได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการของผู้ประสงค์จะฟ้องคดีดังกล่าวก่อนที่จะฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเปรียบเสมือน “เงื่อนไขการฟ้องคดี” ในเรื่องดังกล่าว โดยต้องดำเนินการตามที่กำหนดให้ครบถ้วนเสียก่อน จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังต่อไปนี้

1) บุคคลหรือชุมชนนั้นต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เสียก่อน หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ให้บุคคลหรือชุมชนโต้แย้ง การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง

2) เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 1) แล้ว ให้บุคคลหรือชุมชนยื่น คำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตาม หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งหน่วยงาน ตามข้อ 1) โดยหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ

เมื่อได้ดำเนินการครบทั้ง 3 ขั้นตอนแล้ว หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จึงสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ โดยต้องดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะรัฐมนตรี

### 3.2.2.4 การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เพื่อมิให้การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐเกิดอุปสรรคหรือสะดุดหยุดลง เพราะยังไม่แน่ใจว่าผลการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร มาตรา 45 วรรคสอง จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์รองรับไว้ว่า หากคณะรัฐมนตรีมีมติสั่งการตามข้อ 3) เป็นอย่างไร ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อน จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

### 3.2.2.5 กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

เพื่อมิให้ประชาชนหรือชุมชนเสียสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐเนิ่นช้าจนเกินไป มาตรา 45 วรรคสาม จึงได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาคดีการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่ได้รับคำร้อง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เป็นหลักการที่เพิ่งถูกกำหนดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จากการศึกษาจึงพบว่ายังไม่มีบุคคลหรือชุมชนใดใช้สิทธิในการฟ้อง

หน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 แต่อย่างใด

### 3.2.3 การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ

ในขั้นตอนก่อนการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญคือการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ โดยที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังต่อไปนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐมิให้ไปก่อความเดือดร้อนเสียหาย หรือสร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ โดยมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้<sup>83</sup>

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

(4) หน้าทีและอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือกฎหมายอื่น

อนึ่ง การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

ทั้งนี้ หากผู้ใดพบหรือได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ หรือมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ อาจแจ้งหรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้

การแจ้งหรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแจ้งหรือร้องเรียนเป็นหนังสือ ทางโทรศัพท์ หรือผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ โดยเมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับแจ้งหรือร้องเรียนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนบันทึกข้อมูลและรายละเอียดของเรื่องร้องเรียน โดยหากเรื่องร้องเรียนใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีรายละเอียดถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาสั่งการในการแสวงหาข้อเท็จจริง พิจารณา วินิจฉัย และจัดทำรายงานเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่หากเรื่องร้องเรียนใดที่มีรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน หรือมีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนแจ้งให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนหรือเพิ่มเติมรายละเอียดให้ชัดเจน หรือส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม มีเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินต้องห้ามในการพิจารณา กล่าวคือ แม้ว่าประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายและได้แจ้งหรือร้องเรียนต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่หากเป็นเรื่องที่เข้าลักษณะ ต้องห้ามดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่สามารถรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ หรือหากผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนไว้แล้ว หากตรวจสอบภายหลังพบว่า ต้องด้วยลักษณะต้องห้าม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ต้องสั่งยุติเรื่องไม่พิจารณาเรื่อง ดังกล่าวต่อ ดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่เป็นนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม
- (3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ
- (5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

(8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

ผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้ถูกกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญเพิ่มขึ้น มาอีกข้อหนึ่ง นั่นคือหน้าที่และอำนาจในการ “เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ<sup>84</sup>” โดยหน้าที่และอำนาจดังกล่าวยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (3)

ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
หมวด 5 หน้าที่ของรัฐอีกด้วย

เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่  
ของหน่วยงานของรัฐตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ สำนักงาน  
ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการแบ่งส่วนงานภายในชั้นใหม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบ  
ผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน  
ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ได้แบ่งส่วนงานในสำนักงาน  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้มี “สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ<sup>85</sup>” เพื่อทำหน้าที่ใน  
การดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐ  
โดยตรง มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน ตรวจสอบและพิจารณาเสนอ  
ความเห็นเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่  
หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่  
ของรัฐ และให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้<sup>86</sup>

(1) พิจารณา เสนอความเห็น วางแผน อำนวยความสะดวก ประสานงาน กำกับดูแล  
และดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบายและแผนปฏิบัติการประจำปีด้าน  
การตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ

(2) ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล แสวงหาข้อเท็จจริง จัดทำรายงานการแสวงหา  
ข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นและข้อเสนอเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อ  
คณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน  
ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

(3) กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีปฏิบัติในการส่งเสริม  
ติดตาม ตรวจสอบและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐ  
ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

(4) พิจารณา เสนอความเห็น วางแผน อำนวยความสะดวก ประสานงาน กำกับ  
ดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องอื่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

<sup>85</sup> ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงาน  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ข้อ 4 (13)

<sup>86</sup> ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงาน  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ข้อ 15

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

การปฏิบัติงานในด้านการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐของสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ ผู้ปฏิบัติงานทุกตำแหน่งจะปฏิบัติงานเหมือนกัน คือ การติดตามและตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยในระยะแรก สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐจะประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อทำความเข้าใจหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ ชี้แจงมาตรการ หลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ และขอความร่วมมือหน่วยงานของรัฐในการมอบหมายเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อติดต่อประสานงานและรายงานผลการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามระยะเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด รวมถึงจัดทำฐานข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ โดยรวบรวมประเด็นที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และข้อมูลการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จากแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว (แผนงาน โครงการ กิจกรรม กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ) เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลเพื่อใช้เป็นกรอบในการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ และใช้เป็นฐานข้อมูลในระบบข้อมูลสารสนเทศการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐต่อไป<sup>87</sup>

ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำการวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จำนวน 13 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 51 ถึง มาตรา 63 กำหนดประเด็นหลักที่สำคัญได้ จำนวน 12 ประเด็น เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงานและเน้นการทำงานเชิงรุกและการแก้ไขปัญหาเชิงระบบอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง ดังนี้<sup>88</sup>

<sup>87</sup> สรุปลงความจาก คู่มือการปฏิบัติงาน สำนักงานตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

<sup>88</sup> เพิ่งอ้าง.

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560	ประเด็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ
1	มาตรา 52	ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อย ของประชาชน
2	มาตรา 53	การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด
3	มาตรา 54	การศึกษา
4	มาตรา 55	การสาธารณสุข
5	มาตรา 56	การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน
6	มาตรา 57 (1)	การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี
7	มาตรา 57 (2) และมาตรา 58	การจัดการสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครอง คุณภาพชีวิตของประชาชน
8	มาตรา 59	การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
9	มาตรา 60	การจัดการคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้ วงโคจรดาวเทียม
10	มาตรา 61	การคุ้มครองผู้บริโภค
11	มาตรา 62	การรักษาวินัยการเงินการคลัง
12	มาตรา 63	การป้องกันและขจัดการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ

การตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของ  
หน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือไม่  
ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) กรณีการตรวจสอบโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเอง (Own Motion)  
โดยสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐจะตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการ  
ตามหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5  
หน้าที่ของรัฐหรือไม่ หากพบว่ามิใช่หน่วยงานที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน  
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำนักจะดำเนินการส่งหนังสือขอให้หน่วยงาน

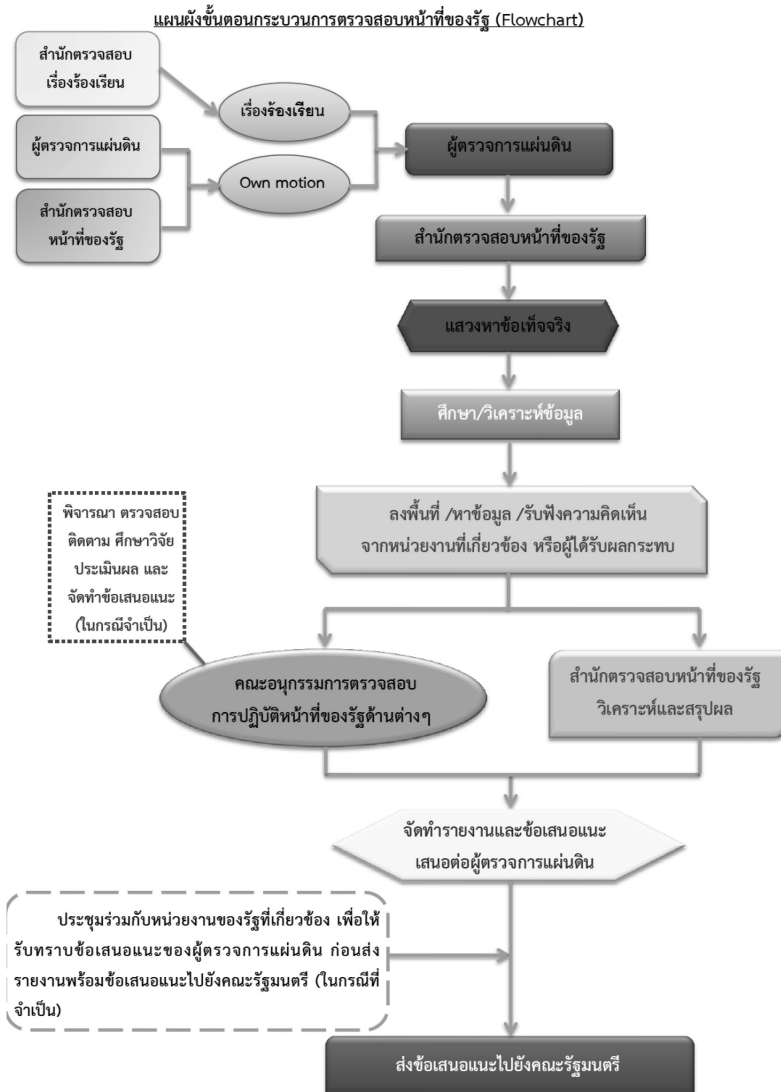
ของรัฐชี้แจงและเร่งรัดการดำเนินการ พร้อมทั้งให้ส่งแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน หรือโครงการ และระยะเวลาแล้วเสร็จมาเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบ

(2) กรณีการตรวจสอบจากการรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (ซึ่งถือเป็นหนึ่งในเงื่อนไขการฟ้องคดีในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ด้วย) โดยเมื่อได้รับคำร้องเรียนแล้วสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูลหรือไม่ หากมีมูลก็จะเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะมอบหมายให้กับสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐหรือไม่ โดยสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐจะรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบ ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้

ในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐหรือไม่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานไว้ดังต่อไปนี้<sup>89</sup>

<sup>89</sup> เพิ่งอ้าง

ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	มาตรฐานระยะเวลา/ มาตรฐานในเชิงคุณภาพ
การจัดทำหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานของรัฐ เรื่องการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ	1 – 2 วันทำการ
การรวบรวมข้อมูลการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ ของแต่ละหน่วยงาน	1 – 2 เดือน
การสรุปผลข้อมูลการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ ของแต่ละหน่วยงาน	1 เดือน
การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการ ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ (ในกรณีเห็นว่าจำเป็น)	1 เดือน
การประชุมร่วมกับหน่วยงานของรัฐ (ในกรณีที่ เห็นว่าจำเป็น)	1 ครั้ง
การจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะส่งไปยัง คณะรัฐมนตรี	1 เดือน
การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี	ภายใน 180 วัน นับแต่วันสิ้น ปีงบประมาณ



เนื่องจากการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐหรือไม่นั้น เป็นเรื่องใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้นในปัจจุบัน (พฤศจิกายน 2562) จึงปรากฏเรื่องร้องเรียนของประชาชนและชุมชนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จำนวนทั้งสิ้นเพียง 8 เรื่อง นอกจากนี้เรื่องร้องเรียนทั้ง 8 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาให้ยุติเรื่องทั้งหมด จึงมิได้มีการเสนอเรื่องมายังคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐหรือไม่ โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเอง (Own Motion) โดยมอบหมายให้สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐดำเนินการ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและสังคมในวงกว้าง และมีประเด็นปัญหาที่เกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ควรตรวจสอบและจัดทำรายงานเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้<sup>90</sup>

1) การจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่อง การป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเห็นว่าเป็นกรณีหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัจจุบันอยู่ระหว่างปรับแก้ไขรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงพร้อมข้อเสนอแนะ เพื่อใช้เป็นข้อมูลหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

2) การจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่อง ปัญหาอุบัติเหตุทางถนนบนทางหลวง หมายเลข 12 แม่สอด - ตาก (ดอยรวก) โดยเห็นว่าเป็นกรณีหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัจจุบันได้ดำเนินการเสนอแนวทางการแก้ไข/ข้อเสนอแนะในระยะสั้นและระยะยาวต่อคณะรัฐมนตรีไปเรียบร้อยแล้ว

3) การจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่อง ปัญหาการควบคุมวัตถุอันตรายที่ใช้ใน การเกษตร : กรณีสารเคมี พาราควอต โดยเห็นว่าเป็นกรณีที่โดยเห็นว่าเป็นกรณีที่หน้าที่ของรัฐในด้านการสาธารณสุข การจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค ยังปฏิบัติได้ไม่ถูกต้องครบถ้วน ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการจัดประชุม

<sup>90</sup> รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2561

เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงพร้อมข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

4) การจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่อง ปัญหาขยะพลาสติกกันทะเลไทย โดยเห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องเห็นว่าเป็นกรณีที่หน้าที่ของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของประชาชน ยังปฏิบัติได้ไม่ถูกต้องครบถ้วน ปัจจุบันอยู่ระหว่างจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริง พร้อมข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

5) การจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่อง ปัญหาการบริหารจัดการโครงการอาหารกลางวันเด็ก โดยเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นการบั่นทอนคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ของประเทศชาติในระยะยาว ซึ่งรัฐควรจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างเร่งด่วน ปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

6) การจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน - จีน : ผลกระทบต่อประเทศไทย โดยเห็นว่าเป็นกรณีที่หน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัจจุบันอยู่ระหว่างการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริง พร้อมข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

### 3.3 เปรียบเทียบความแตกต่างของการฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ กับการฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้มีการประกาศใช้ และได้กำหนดเรื่องหน้าที่ของรัฐและการให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่ของตนได้ หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยกำหนดให้

ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ตามความใน  
มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ความว่า

“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง  
ดังต่อไปนี้...

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า  
เกินสมควร”

การฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรต่อ  
ศาลปกครอง มีหลักเกณฑ์และความแตกต่างจากการฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐ  
ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

### 3.3.1 หลักเกณฑ์การฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า จนเกินสมควรต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ  
ตามหน้าที่ของตนตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง  
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังต่อไปนี้

1) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กล่าวคือมีกฎหมาย  
กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการ  
แต่ฝ่ายปกครองละเลยไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกรณีดังกล่าวยัง  
รวมถึงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อ “หน้าที่ทั่วไป”  
กล่าวคือหน้าที่ตามปกติที่แม้ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดแต่หน่วยงานทางปกครองหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ย่อมต้องมีหน้าที่ดังกล่าวด้วย เช่น หน้าที่ในการควบคุมหรือกำกับ  
ดูแลการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น

2) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กล่าวคือ การที่หน่วยงาน  
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด  
แต่ดำเนินการล่าช้าเกินกว่าเวลาที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ หรือเวลาอันสมควรที่จะ  
ดำเนินการให้แล้วเสร็จ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะปรากฏพฤติการณ์ที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตาม  
ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของ  
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันอยู่ในอำนาจในการพิจารณาคดี

ของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วก็ตาม ผู้ประสงค์ที่จะฟ้องคดีปกครองนั้นยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีอย่างครบถ้วน จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร มีดังต่อไปนี้

**3.3.1.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี** ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้นจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>91</sup> สำหรับกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**3.3.1.2 อำนาจในการออกคำสั่งบังคับของศาลปกครอง** การฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องระบุคำขอที่ต้องการให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับให้ด้วย โดยคำขอดังกล่าวต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้น ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามความในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

**3.3.1.3 การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง** เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสมทบทวนการใช้อำนาจของตน และป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีขึ้นสู่ศาลปกครองมากจนเกินไป มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง

หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายใน เวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

สำหรับกรณีของคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร นั้น ไม่มีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า หากเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่เกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน สมควรแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน และสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนด ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่าในกรณี ดังกล่าวจะต้องมีหนังสือทวงถามไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อน จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

**3.3.1.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี** การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้อง ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ ยกเว้นแต่เป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้<sup>92</sup> โดยการฟ้องคดี พิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จะต้องฟ้องคดีดังกล่าวภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล<sup>93</sup> โดยหากเป็นกรณีที่มิ

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49

กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด ส่วนกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

### 3.3.2 ความแตกต่างระหว่างการฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ กับการฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร

จากการศึกษากระบวนการและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรฟ้องร้องหน่วยงานทางปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 พบว่ามีความแตกต่างที่สำคัญดังต่อไปนี้

	การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ	การฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง
วัตถุแห่งการฟ้องคดี	หน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

	<b>การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ</b>	<b>การฟ้องคดีละเลย ต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร</b>
<b>ผู้มีสิทธิฟ้องคดี</b>	<p>บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร</p>	<p>ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร</p>
<b>การดำเนินการ ก่อนฟ้องคดี</b>	<p>บุคคลหรือชุมชนต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ และได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐ มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว และให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>กรณีที่ถูกกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที</p> <p>กรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จะต้องมีหนังสือทวงถามไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อน</p>

	การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ	การฟ้องคดีละเลย ต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร
	ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ ของรัฐ จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อ ศาลรัฐธรรมนูญได้	
ระยะเวลาการฟ้องคดี	ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับ แจ้งการสั่งการของคณะรัฐมนตรี กรณีที่เห็นว่าการสั่งการของ คณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ ถูกต้องครบถ้วน	กรณีที่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลา ในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดแจ้ง ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาที่ กฎหมายกำหนด  กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะ เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่าง ชัดแจ้ง ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดี ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้อง คดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วย งานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนด

	การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ	การฟ้องคดีละเลย ต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร
การออกคำสั่ง ของศาล	ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น โดยอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับ รายงานผลการปฏิบัติ หรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย	ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

## บทที่ 4

# สิทธิของประชาชนและชุมชน ในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศ

การบัญญัติและรับรองสิทธิให้แก่ประชาชนและชุมชนในการใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมถึงให้สิทธิในการฟ้องร้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ถือเป็นสิ่งใหม่ซึ่งไม่เคยปรากฏสิทธิของประชาชนในลักษณะนี้มาก่อน การศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อทำการเปรียบเทียบและเพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้ตามบริบทของประเทศไทยนั้นจึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง ในบทนี้จะเป็นการศึกษาภาพรวมในเรื่องหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมในต่างประเทศ โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มประเทศ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป และประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย

### 4.1 ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาน้ำที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มทวีปยุโรปสองประเทศที่สำคัญ ได้แก่ สาธารณรัฐตุรกีและราชอาณาจักรสเปน

#### 4.1.1 สาธารณรัฐตุรกี

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี (Constitution of Republic of Turkey) ฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1982 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเมื่อ ค.ศ.2002 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่พึงกระทำให้แก่ประชาชนไว้หลายประการ ทั้งที่กำหนดไว้ในหมวดหลักการพื้นฐานทั่วไปของประเทศ และยังพบกระจายอยู่ในหมวดอื่น ๆ อีกด้วย ในที่นี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อที่สำคัญ ได้แก่ ศึกษาสาระสำคัญพื้นฐานทั่วไปของสาธารณรัฐตุรกีโดยเน้นระบบกฎหมายและองค์กรตุลาการเป็นสำคัญ และศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีที่บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ

สาธารณรัฐตุรกีเป็นประเทศที่มีดินแดนอยู่ในสองทวีปคือทั้งในทวีปเอเชียและทวีปยุโรป โดยตั้งอยู่ในยุโรปฝั่งตะวันตกและบนทวีปเอเชียตะวันออกเฉียง

มีรูปแบบของรัฐเป็นสาธารณรัฐโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็น เวลาห้าปี ตุรกีใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภาทำหน้าที่ ในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ในระบบตุลาการได้มีการจัดตั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง (Council of State) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีเขตอำนาจสูงสุดในการพิจารณาคดีทางปกครอง และยังมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นอีกด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐตุรกี ค.ศ.1982 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ปรากฏใน หมวดที่ 3 ส่วนที่ 3IIA ตั้งแต่มาตรา 146 ถึงมาตรา 153 โดยกำหนดให้มีตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 17 คน ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและได้รับการ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญมีความหลากหลาย เช่น มีที่มาจาก การคัดเลือกของศาลบัญชี จากคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา จากศาลสูง จากศาลปกครองสูงสุด จากศาลทหารสูงสุด จากศาลปกครองสูงสุด ทางด้านการทหาร เป็นต้น อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานหรือ มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการในระดับสูง เช่น ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย เป็นทนายความมาแล้ว ไม่น้อยกว่ายี่สิบปี ทำงานในหน่วยงานราชการมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี<sup>94</sup> เป็นต้น ตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 12 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียง วาระเดียว อีกทั้งต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปีด้วย<sup>95</sup>

สำหรับอำนาจหน้าที่และประเภทคดีที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคดี ได้แก่ คดีที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งกฎหมายต้องชอบด้วยเนื้อหา และรูปแบบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและถูกละเมิดโดยหน่วยงาน ของรัฐ และคดีที่เกี่ยวกับการขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างสถาบันทางการเมือง ต่าง ๆ เช่น ระหว่างประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี ศาลต่าง ๆ กองทัพ เป็นต้น นอกจากนี้

<sup>94</sup> Article 146, Constitution of Turkey 1982

<sup>95</sup> Article 147, Constitution of Turkey 1982

ยังรวมถึงอำนาจหน้าที่ประการอื่นของศาลรัฐธรรมนูญที่อาจจะถูกกำหนดขึ้นได้อีก ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>96</sup> แต่อย่างไรก็ตามไม่พบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องของประชาชนและชนชั้นอื่นเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดหน้าที่นั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นได้รับการบัญญัติรับรองไว้หลายประการในหมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐาน (fundamental rights and duties) ตั้งแต่มาตราที่ 12 ถึงมาตรา 74 โดยเป็นการกำหนดควบคู่กันไประหว่างสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องกระทำ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มของสิทธิและหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประเภท<sup>97</sup> ได้แก่ สิทธิและหน้าที่ส่วนบุคคล (right and duties of the individual) เช่น สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในที่อยู่อาศัยและการเคลื่อนย้าย สิทธิในการนับถือศาสนา เป็นต้น สิทธิและหน้าที่ด้านสังคมและเศรษฐกิจ (social and economic rights and duties) เช่น สิทธิได้รับความคุ้มครองสำหรับครอบครัวและเด็ก สิทธิได้รับการศึกษา สิทธิในการทำงานและการเข้าทำสัญญา สิทธิในการได้รับสวัสดิการจากรัฐ สิทธิในการต่อต้าน เป็นต้น และสิทธิและหน้าที่ด้านการเมือง (political rights and duties) เช่น สิทธิการเป็นพลเมืองตุรกี สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ หน้าที่ในการจ่ายภาษี เป็นต้น จะเห็นได้ว่าประชาชนชาวตุรกีได้รับการรับรองสิทธิไว้หลายประการและมีความหลากหลาย แต่ไม่ปรากฏการรับรองสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการในกรณีของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่อย่างใด

#### 4.1.1.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

สำหรับหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีนั้นไม่ได้มีการบัญญัติหรือกำหนดให้มีหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐขึ้นเป็นการเฉพาะ แต่หน้าที่ของรัฐปรากฏอยู่ในหมวดอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ หน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติเป็นพื้นฐานไว้ในหมวดว่าด้วยหลักการทั่วไป และหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติกระจายอยู่ในหมวดอื่น ๆ

<sup>96</sup> Article 148, Constitution of Turkey 1982

<sup>97</sup> Part II : Fundamental Rights and Duties, Constitution of Turkey 1982

#### 4.1.1.1.1 หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดว่าด้วย หลักการทั่วไป

สาธารณรัฐตุรกีได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญและหน้าที่พื้นฐานของรัฐ (fundamental aims and duties of the State) ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี ซึ่งกำหนดอยู่ในส่วนแรกของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักการพื้นฐานทั่วไป โดยกำหนดจุดมุ่งหมายพื้นฐานของประเทศและหน้าที่ให้แก่รัฐที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระ ความเป็นหนึ่งเดียว และความสามัคคีของประเทศ รักษาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ อีกทั้งต้องรับรองสวัสดิการของรัฐให้แก่ประชาชน พิทักษ์ความสงบและความสุขให้เกิดแก่สมาชิกในสังคม ต้องกำจัดการอุปสรรคทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ควรรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในสังคม ให้ประเทศปกครองโดยหลักนิติรัฐ และต้องส่งเสริมการพัฒนาชีวิตและจิตวิญญาณของแต่ละบุคคลด้วย<sup>98</sup> จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของรัฐถูกกำหนดไว้หลายประการ แต่ทั้งนี้ไม่ปรากฏสภาพบังคับในทางกฎหมายแต่อย่างใดหากรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ยังปรากฏหน้าที่ของรัฐเป็นการทั่วไปสำหรับหน่วยงานภายในของประเทศที่ต้องเคารพต่อกฎหมายและต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ในมาตรา 10 วรรคท้ายที่บัญญัติ ให้รัฐและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายจะต้องกระทำหรือดำเนินกระบวนการต่าง ๆ ของตนโดยเคารพต่อหลักการ

<sup>98</sup> Article 5, Constitution of Turkey 1982 “The fundamental aims and duties of the State are to safeguard the independence and integrity of the Turkish Nation, the indivisibility of the country, the Republic and democracy, to ensure the welfare, peace, and happiness of the individual and society ; to strive for the removal of political, economic, and social obstacles which restrict the fundamental rights and freedoms of the individual in a manner incompatible with the principles of justice and of the social state governed by rule of law; and to provide the conditions required for the development of the individual’s material and spiritual existence.”

พื้นฐานว่าด้วยความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย<sup>99</sup> ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่รัฐและหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการกิจของตนโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความแตกต่างและหลากหลาย รัฐและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้ระบบกฎหมายเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าการกำหนดจุดมุ่งหมายและหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีนั้น มีลักษณะการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ มิได้ระบุเจาะจงหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในสองระดับ คือ หน้าที่ของรัฐในระดับระหว่างประเทศและหน้าที่ของรัฐในระดับภายในประเทศ โดยต่างเน้นให้รัฐมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งความมั่นคง ความเจริญก้าวหน้า และความเป็นอยู่ที่ดีของสมาชิกภายในประเทศ โดยการบริหารจัดการหรือการดำเนินการใดๆ ของรัฐต้องยึดถือกฎหมายเป็นเป้าหมายและเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ

#### 4.1.1.1.2 หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีในหมวดอื่น ๆ แล้วปรากฏว่ายังพบการกำหนดหน้าที่ของรัฐกระจายอยู่ในหมวดอื่น ๆ ด้วย อาทิ ในหมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของประชาชน (fundamental rights and duties) หมวดที่สามว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ด้านสังคมและเศรษฐกิจ (social and economic rights and duties) เป็นต้น

การกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานนั้นมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ควบคู่กับสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของประชาชนที่มีการกำหนดรายละเอียดและรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนเป็นเรื่อง ๆ ไป และเรื่องใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเรื่องที่รัฐควรดำเนินการให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธินั้นได้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็จะบัญญัติและกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ควบคู่กันด้วย เช่น เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ (freedom of the press) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน (protection of fundamental rights and freedoms) เป็นต้น

<sup>99</sup> Third paragraph of Article 10, Constitution of Turkey 1982 “State organs and administrative authorities act in compliance with the principle of equality before the law in all their proceedings.”

สำหรับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ นั้นเป็นเสรีภาพที่  
สาธารณรัฐตุรกีให้ความสำคัญอย่างยิ่งโดยบัญญัติรับรองไว้ในส่วนที่สิบว่าด้วย  
บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์และการโฆษณา (provisions relating to the press  
and publication) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ  
ตุรกี<sup>100</sup> รับรองให้สื่อสิ่งพิมพ์ทั้งหลายสามารถกระทำได้อย่างเสรีและไม่ถูกควบคุม  
ตรวจสอบโดยรัฐ รวมถึงการจัดตั้งโรงพิมพ์ต่าง ๆ ก็สามารถกระทำได้อย่างอิสระ  
โดยไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตจากรัฐก่อนและไม่จำเป็นต้องวางหลักประกันทาง  
การเงินใด ๆ ด้วย จากการรับรองเสรีภาพดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐหรือ  
สาธารณรัฐตุรกีมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อรับรองเสรีภาพของ  
สื่อสิ่งพิมพ์และเสรีภาพในข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลให้เกิดผลเป็นจริงขึ้นมา

ในส่วนของ*การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของ  
ประชาชน*ที่ถูกละเมิดนั้นได้รับการบัญญัติไว้ในหมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและหน้าที่  
พื้นฐาน ในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี<sup>101</sup> ซึ่งมีลักษณะเป็นการ  
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ  
โดยเมื่อใดที่สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนถูกละเมิด บุคคลผู้ถูกละเมิด  
สามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ  
ให้แก่ตนได้ เมื่อมีการรับรองให้บุคคลผู้ถูกละเมิดสามารถร้องขอความช่วยเหลือ  
และการคุ้มครองจากรัฐได้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี ในมาตรา 40 วรรคสอง

<sup>100</sup> Article 28, Constitution of Turkey 1982 “The press is free, and cannot be censored. The establishment of a printing house cannot be subject to prior permission or the deposit of a financial guarantee. The state takes the necessary measures to ensure freedom of the press and freedom of information.”

<sup>101</sup> Article 28, Constitution of Turkey 1982 “Everyone whose constitutional rights and freedoms are violated has the right to request prompt access to the competent authorities. The State is obliged to indicate in its transaction, the legal remedies, and authorities, the person concerned should apply and their time limits. Damages incurred by any person through unlawful treatment by holders of public office are compensated for by the state.”

จึงได้กำหนดให้ รัฐมีหน้าที่ต้องชี้แนะหรือช่วยเหลือให้ประชาชนทราบและเข้าใจถึงวิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมาตรการที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเร่งดำเนินการให้ความช่วยเหลือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย นอกจากนี้ หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นสืบเนื่องมาจากการกระทำหรือการดำเนินการของหน่วยงานหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว รัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นให้แก่บุคคลผู้ถูกละเมิดด้วย

นอกจากนี้หน้าที่ของรัฐยังปรากฏอีกหลายประการในหมวดที่สามว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ด้านสังคมและเศรษฐกิจ ลักษณะของการบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดนี้ค่อนข้างมีความชัดเจนมากกว่าในหมวดที่สองข้างต้น โดยเป็นการบัญญัติคู่ขนานกันไประหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการบัญญัติรับรองนั้นเกิดผลขึ้นได้จริง เช่น การคุ้มครองสถาบันครอบครัว (protection of the family) สิทธิและหน้าที่ในการศึกษาและฝึกอบรม (right and duty of training and education) สิทธิและหน้าที่ในการประกอบอาชีพ (right and duty to work) บริการด้านสุขภาพและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (health services and conservation of the environment) เป็นต้น

สำหรับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสถาบันครอบครัวนั้น ถูกกำหนดไว้มาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี<sup>102</sup> ที่รัฐมีหน้าที่ในการจัดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งสถาบันครอบครัวและความเท่าเทียมกันระหว่างคู่สมรส และควรจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมความสงบและจัดสวัสดิการที่จำเป็นให้แก่สถาบันครอบครัวในแต่ละครอบครัวด้วย โดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองแก่แม่และเด็ก รวมถึงการวางแผนการศึกษาให้แก่สมาชิกในครอบครัวและในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

ในส่วนของสิทธิและหน้าที่ในการศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ

<sup>102</sup> Second paragraph of article 41, Constitution of Turkey 1982 “The state takes the necessary measures and establishes the necessary organization to ensure the peace and welfare of the family, especially the protection of the mother and children, and for family planning education and application.”

ประชาชนและการพัฒนาประเทศ สาธารณรัฐตุรกีให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องนี้ โดยกำหนดการรับรองสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรมสำหรับประชาชนไว้ในมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องถึงแก้ววรรค โดยในวรรคที่เจ็ด<sup>103</sup> กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดหาทุนการศึกษาและการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ รวมถึงวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้นักเรียนและนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์สามารถเข้าถึงการศึกษาและได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่ในการจัดหามาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการฝึกอบรมที่สำคัญ จำเป็นและตรงต่อความต้องการของผู้เรียน เพื่อเป็นการฟื้นฟูและพัฒนาความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งจะเป็นบุคลากรที่สำคัญและจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

ในขณะที่สิทธิและหน้าที่ในการประกอบอาชีพถือเป็นเสรีภาพของประชาชนชาวตุรกีทุกคนที่สามารถเลือกประกอบอาชีพได้อย่างอิสระและด้วยความสมัครใจ รวมถึงมีเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาการทำงานกับบริษัทหรือนิติบุคคลเอกชนตามที่ตนเลือกได้อย่างเสรี โดยรัฐถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดหามาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้บริษัทหรือนิติบุคคลเอกชนใด ๆ ที่รับบุคคลเข้าทำงานต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐบัญญัติไว้ในกฎหมาย ต้องมีการประกันสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่ลูกจ้าง และต้องให้ความมั่นคงในการทำงานอีกด้วย หน้าที่ของรัฐในเรื่องนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 48 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี<sup>104</sup> และสำหรับบริการด้านสุขภาพและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีกำหนดให้เป็นหน้าที่ร่วมกันของรัฐและพลเมืองที่จะต้องร่วมกันพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ปกป้องและคุ้มครอง

<sup>103</sup> Seventh paragraph of article 42, Constitution of Turkey 1982 “The State provides scholarships and other means of assistance to enable students of merit lacking financial means to continue their education. The state takes necessary measures to rehabilitate those in need for special training so as to render such people useful to society.”

<sup>104</sup> Second paragraph of article 48, Constitution of Turkey 1982 “The State takes measures to ensure that private enterprises operate in accordance with national economic requirements and social objectives and in conditions of security and stability.”

สิ่งแวดล้อมทางด้านสุขภาพ และป้องกันสิ่งแวดล้อมจากมลพิษต่างๆ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี<sup>105</sup>

### หน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี

หมวดหลักการพื้นฐาน	หมวดสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของประชาชน	หมวดสิทธิและหน้าที่ด้านสังคมและเศรษฐกิจ
<ul style="list-style-type: none"> <li>หน้าที่รักษาความเป็นอิสระ ความสามัคคี และความเจริญภายในชาติ (ม.5)</li> <li>หน้าที่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (ม.10)</li> <li>ฯลฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ (ม.28)</li> <li>การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน (ม.40)</li> <li>ฯลฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>หน้าที่คุ้มครองสถาบันครอบครัว (ม.41)</li> <li>หน้าที่จัดให้มีการศึกษาและอบรม (ม.42)</li> <li>เสรีภาพในการประกอบอาชีพ (ม.48)</li> <li>ฯลฯ</li> </ul>

จะเห็นได้ว่า ลักษณะการกำหนดหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีนั้นมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในหลายระดับ อาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับที่สำคัญ ได้แก่ หน้าที่ที่รัฐจะต้องกระทำ และหน้าที่ที่รัฐพึงจะทำหรือควรจะทำ โดยหน้าที่ที่รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนนั้นมี 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ หน้าที่พื้นฐานของรัฐที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 อันเป็นจุดมุ่งหมายพื้นฐานของประเทศที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง ความปลอดภัย และความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และหน้าที่ที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกรณีที่ประชาชนนั้นถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 ในขณะที่หน้าที่ที่รัฐพึงจะทำหรือควรจะทำให้แก่ประชาชนนั้นเป็นหน้าที่ที่ปรากฏทั่วไปในหมวดที่ 2

<sup>105</sup> Second paragraph of article 56, Constitution of Turkey 1982 “It is the duty of the state and citizens to improve the natural environment, to protect environmental health, and to prevent environmental pollution.”

ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของประชาชน และในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่  
ด้านสังคมและเศรษฐกิจ มีลักษณะเป็นการบัญญัติให้รัฐพึงมีหรือควรมีหน้าที่  
ในการจัดหามาตรต่าง ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพ  
แก่ประชาชนนั้นเกิดผลขึ้นจริงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่อย่างไรก็ตามภายใต้  
หมวดที่หนึ่งถึงหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกียังไม่ปรากฏ  
การรับรองสิทธิไว้โดยตรงหรือให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่จะสามารถฟ้องร้องต่อ  
องค์กรตุลาการได้ในกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ถูก  
กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

#### 4.1.1.2 สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ ให้ปฏิบัติตามหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี มาตรา 148 ได้กำหนดให้  
ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยคำร้องที่บุคคลได้ยื่นต่อ  
ศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตาม  
อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตามที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ  
โดยบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอน  
ของกฎหมายอย่างครบถ้วนแล้วจึงจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้  
โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้องให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Third paragraph of article 148, Constitution of Turkey 1982 (added on September 12, 2010; Act No. 5982) “Everyone may apply to the Constitutional Court on the grounds that one of the fundamental rights and freedoms within the scope of the European Convention on Human Rights which are guaranteed by the Constitution has been violated by public authorities. In order to make an application, ordinary legal remedies must be exhausted.”

Fourth paragraph of article 148, Constitution of Turkey 1982 (added on September 12, 2010; Act No. 5982) “In the individual application, judicial review shall not be made on matters required to be taken into account during the process of legal remedies.”

Fifth paragraph of article 148, Constitution of Turkey 1982 (added on September 12, 2010; Act No. 5982) “Procedures and principles concerning the individual application shall be regulated by law.”

ในระหว่างปี ค.ศ. 2013 - 2017 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีได้มีวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องในกรณีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน จำนวน 2,574 คำวินิจฉัย โดยประเด็นที่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด คือ ประเด็นคำร้องเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับความเท่าเทียมในการไต่สวนพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย โดยศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ 78.8 รองลงมาคือ สิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิส่วนบุคคลและครอบครัว ที่มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 4.5 และ 4.0 ตามลำดับ<sup>107</sup>

### เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี



อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี มาตรา 148 และประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ (Code on Establishment and Rules of Procedures of the Constitutional Court, Code No : 6216)

<sup>107</sup> Annual Report of the Constitutional Court of Turkey 2017, page 304. Retrieved from [https://www .constitutionalcourt.gor.tr](https://www.constitutionalcourt.gor.tr)

มาตรา 3 (1)<sup>108</sup> ไม่พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีการฟ้องร้องของประชาชนอันเนื่องมาจากการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่

<sup>108</sup> Code on Establishment and Rules of Procedures of the Constitutional Court Article 3.

(1) The duties and authorities of the court are as follows:

a) To process actions of annulment that have been lodged upon the claim that the codes, Presidential decrees, the Internal Regulation of the Grand National Assembly of Turkey or certain articles or provisions are in breach of the Constitution regarding their form and principle; and amendments to the Constitution regarding their form only.

b) To decide on matters that have been forwarded to it by courts by way of objection as per article 152 of the Constitution.

c) To make a ruling concerning individual applications that have been made as per article 148 of the Constitution.

ç) To process as the Supreme Court, the President of the Republic, the Speaker of the Grand National Assembly of Turkey, vice-presidents, ministers, the presidents and members, chief prosecutors of the Constitutional Court, the Supreme Court of Appeals, the Council of State, the deputy of the Chief Prosecutor of the Republic, the presidents and members of the Council of Judges and Prosecutors and the Supreme Court of Accounts, the Chief of General Staff and commanders of the Army, Navy and the Air Forces, for crimes regarding their duties.

d) To make a ruling regarding actions for the banning and deprivation from the State assistance of political parties and regarding cautionary appeals and requests for the determination of the status of dissolution.

e) To control and to ensure the performance of the control regarding the congruity with the law of acquisition of property of political parties and their revenues and expenditures.

f) In the event of decision by the Grand National Assembly of Turkey to lift the legislative immunity of members of the parliament or to revoke their status as members of the parliament or to lift the the immunity of the vice-presidents and ministers to make a ruling regarding the requests of annulment by the member of the parliament concerned or by another member of the parliament regarding a breach of the provisions of the Constitution, a code or of the Internal Regulations of the Grand National Assembly of Turkey.

g) To elect among its members the President of the Court of Constitution and deputy presidents and the President of the Court of Disputes and the Deputy President thereof.

ğ) To perform other tasks that have been assigned to it in the Constitution.

ส่วนการใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นอำนาจของศาลปกครอง โดยพิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี มาตรา 125 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง (Procedure of Administrative Justice, Act No : 2577) มาตรา 2 โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี มาตรา 125 ได้กำหนดหลักการสำคัญ คือ ให้ศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง และความชอบของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครอง รวมไปถึงการให้สัมปทาน เงื่อนไข และข้อกำหนดในสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ และการซื้อขายระดับ ข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเนื่องจากการทำสัญญาจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว โดยศาลจะพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครอง แต่ศาลไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความเหมาะสมหรือการใช้ดุลยพินิจโดยแท้ ของฝ่ายปกครองจากการกระทำนั้นได้ และคำตัดสินชี้ขาดของศาลจะต้องไม่มี ลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารทั้งตามรูปแบบและตามหลักการ ที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการกระทำทางปกครองที่มีชอบหรือกฎหมายที่ออกโดยมิชอบนั้น<sup>109</sup> ดังที่ปรากฏคำวินิจฉัย ศาลปกครองที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

<sup>109</sup> Article 125, Constitution of Turkey 1982 “Recourse to judicial review shall be available against all actions and acts of administration. (Sentences added on August 13, 1999; Act No.4446) In concession, conditions and contracts concerning public services and national or international arbitration may be suggested to settle the disputes arising from them. Only those disputes involving an element of foreignness may be submitted to international arbitration.

*Recourse to judicial review shall be available against all decisions taken by the Supreme Military Council regarding expulsion from the armed forces except acts regarding promotion and retiring due to lack of tenure.*

*Time limit to file a lawsuit against an administrative act begins from the date of written notification of the act.*

*Judicial power is limited to the review of the legality of administrative actions and acts, and in no case may it be used as a review of expediency. No judicial ruling shall be passed which restricts the exercise of the executive function in accordance with the forms and principles prescribed by law, which has the quality of an administrative action and act, or which removes discretionary powers.*

**คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดตัดสินเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ.1999**<sup>110</sup> เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายทุกประการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการจัดการที่ดินและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องซึ่งออกโดยกระทรวงแรงงานและการจัดการ แม้ว่าการดำเนินการตามกฎหมายนั้นจะไม่ประสบความสำเร็จแต่การใช้อำนาจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดรูปแบบและขั้นตอนไว้ ย่อมถือเป็นอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงการใช้อำนาจพิจารณาตามความเหมาะสมหรือดุลยพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครองได้

**คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดตัดสินเมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.1993**<sup>111</sup> ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อต้องการให้เพิกถอนประกาศของคณะกรรมการทั่วไปแห่งสาธารณรัฐตุรกีว่าด้วยการขึ้นอัตราค่าตอบแทนให้แก่พนักงานของรัฐ โดยเห็นว่าควรออกประกาศเพื่อขึ้นเงินเดือนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของพนักงานของรัฐ ศาลปกครองเห็นว่าคำร้องที่ยื่นเข้ามานี้กระทบต่ออำนาจและการใช้ดุลยพินิจโดยแท้ของฝ่ายบริหารซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ยกคำร้อง

**คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดตัดสินเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ.1992**<sup>112</sup> ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อ ศาลปกครองว่าตนเองเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมที่ควรได้รับเลือกเป็นอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งแทนบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก ในกรณีนี้ศาลปกครองเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยแท้

---

*A justified decision regarding the suspension of execution of an administrative act may be issued, should its implementation result in damages which are difficult or impossible to compensate for and, at the same time, the act would be clearly unlawful.*

*The law may restrict the issuing of an order on suspension of execution of an administrative act in cases of state of emergency, mobilization and state of war, or on the grounds of national security, public order and public health.*

*The administration shall be liable to compensate for damages resulting from its actions and acts."*

<sup>110</sup> 6th Section of the Council of State, 11.10.1999, E : 1999/1238, K : 1999/3991

<sup>111</sup> 5th Section of the Council of State, 28.9.1993, E : 1992/354, K : 1993/3399

<sup>112</sup> 5th Section of the Council of State, 13.10.1992, E : 1989/1847, K : 1992/2607

ของคณะกรรมการมหาวิทยาลัยที่จะคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและความรู้ความสามารถที่ใกล้เคียงกันเพื่อรับเป็นอาจารย์ประจำ ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไต่ถามการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว ยกคำร้อง

**คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดตัดสินเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ.2005**<sup>113</sup> ศาลปกครองชั้นต้นได้ตัดสินเห็นชอบด้วยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกคำสั่งรื้อถอนอาคารของผู้ร้อง เนื่องจากก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุแห่งการไม่ดำเนินการขออนุญาตหรือมีใบอนุญาตดำเนินการก่อสร้าง แต่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจสั่งปรับผู้ร้องเป็นเงิน 35.714,520 ลีตราตุรกี นั้นไม่เหมาะสม ควรสั่งปรับเป็นเงินเพียง 5.000 ลีตราตุรกี ดังนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าศาลมีอำนาจเพียงการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองเท่านั้น ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับความเหมาะสมหรือก้าวล่วงในการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง ดังนี้ให้กลับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะการออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งปรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดตัดสินเมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ.1993**<sup>114</sup> ในการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งบุคคลเป็นอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐนั้น รัฐบัญญัติการอุดมศึกษากำหนดกระบวนการไว้เป็นการเฉพาะซึ่งประกอบไปด้วยสามขั้นตอนและมีลักษณะเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกัน (chain acts) ใดๆก็ตาม ในแต่ละขั้นตอนสามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน โดยเริ่มจากอาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยของรัฐเสนอชื่อบุคคลผู้ที่ดำรงตำแหน่งวิชาการในระดับศาสตราจารย์และมีความเหมาะสม การเสนอชื่อดังกล่าวต้องกระทำโดยลับบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุด 6 คนแรกจะถูกเสนอชื่อต่อคณะกรรมการอุดมศึกษา (the Council of Higher Education) คณะกรรมการฯ จะพิจารณาและเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมมากที่สุดเพียง 3 คนเพื่อเสนอต่อไปยังประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตุรกี ประธานาธิบดีจะทำการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลที่มีความเหมาะสมมากที่สุดเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดีต่อไป ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะส่งผลต่อสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกันของผู้ได้รับการเสนอชื่อและได้รับการคัดเลือก แต่ทั้งนี้ขั้นตอนก่อนเสนอชื่อบุคคลให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งนั้น ไม่ถือ

<sup>113</sup> 6th Section of the Council of State, 3.5.2005, E : 2003/6468, K : 2005/2537

<sup>114</sup> 5th Section of the Council of State, 16.9.1993, E : 1992/4035, K : 1993/3177

เป็นการกระทำในลักษณะเตรียมการก่อนออกคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด (cannot be considered as preparatory acts) การดำเนินการในแต่ละขั้นตอน จึงมีสถานะเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งแยกเป็นอิสระ ต่อกันอย่างชัดเจน ซึ่งต่างมีผลในทางกฎหมาย ดังนั้น ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการจึงแยก ออกจากกันและต่างตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายได้ทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีในมาตรา 125 ข้างต้น ยังได้กำหนดไว้ อย่างชัดเจนอีกว่า การกระทำของประธานาธิบดีที่เป็นการใช้อำนาจในเชิงบริหาร โดยแท้ รวมถึงการใช้อำนาจและการวินิจฉัยของคณะกรรมการสูงสุดทางด้าน การทหาร (Supreme Military Council) ตลอดจนการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ของรัฐสภาต่างก็ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Procedure of Administrative Justice Act No : 2577) มาตรา 2 ได้กำหนดให้คดีดังต่อไปนี้ เป็นคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>115</sup>

1) การเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองโดยบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย ที่ถูกละเมิดโดยการกระทำ ที่มีชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นกระทำการ โดยปราศจากอำนาจ หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามรูปแบบ หรือไม่ชอบด้วยเหตุผล หรือวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) การฟ้องเพื่อให้เยียวยาความเสียหายโดยบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิ และได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำทางปกครอง

<sup>115</sup> Section 2 of the Procedure of Administrative Justice Act, states that the following are administrative suit types:

a) Annulment actions concerning administrative acts that are brought by a person whose interests were violated by the act, with the claim that the act is illegal due to a mistake made in one of the elements of competence, form, reason, subject and aim,

b) Full remedy actions brought by those whose personal rights have been directly affected by the administrative acts or actions,

c) Actions relating to disputes arising from administrative contracts signed to carry out public services except disputes arising from conditions and contracts under which concessions are granted and for which arbitration is suggested,

3) การฟ้องเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทอันเนื่องจากสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ เว้นแต่กรณีข้อพิพาทตามเงื่อนไขและข้อกำหนดในสัญญาที่ยินยอมให้มีการชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการ

นอกจากนี้ โดยหลักการทั่วไปแล้วการกระทำทางปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับหรือส่งผลกระทบต่อสิทธิ ประโยชน์ หรือสถานะทางกฎหมายของบุคคลย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง และยังรวมถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำของฝ่ายปกครองก็ย่อมอยู่ภายในเขตอำนาจของศาลปกครองด้วยเช่นกัน สำหรับฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตุรกีนั้น อาจเป็นการกระทำได้ทั้งของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรวิชาชีพ และรวมถึงการกระทำขององค์กรตุลาการและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเฉพาะการกระทำที่ใช้อำนาจในทางปกครองอีกด้วย<sup>116</sup> ดังเช่น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 24 มกราคม ค.ศ.2007

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดตัดสินเมื่อวันที่ 24 มกราคม ค.ศ.2007<sup>117</sup>**

อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐตุรกีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจตราและแก้ไขเพิ่มเติมได้ซึ่งรัฐบัญญัติและกฎหมายในลำดับเดียวกับรัฐบัญญัติ มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งที่เป็นคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล มีอำนาจในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีอำนาจในการพิจารณาประกาศศึกสงครามหรือการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ และมีอำนาจการลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ตลอดจนมีอำนาจอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อคัดค้านการใช้อำนาจของรัฐสภาในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยกิจการวิทยุและโทรทัศน์ (The Radio and Television Supreme Council) นั้น และศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาว่ากรณีดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของ

<sup>116</sup> Namik Kemal ERGANI, « The review of administrative decisions of government by administrative courts and tribunals, » The report of the Turkish Council of State, International Association of Supreme Administrative Jurisdictions (IASAJ), 10th Congress, (Sydney: Australia, March, 2010), p. 2.

<sup>117</sup> 5th Section of the Council of State, 24.1.2007, E : 2005/5627,K :2007/72

ศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจพิจารณาและ  
แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวนั้นมิใช่เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองนั้น  
ในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย โดยศาลเห็นว่า  
แม้รัฐสภาจะมีองค์กรฝ่ายปกครองโดยแท้ แต่หากการกระทำที่เกิดขึ้นฝ่ายเดียวนั้น  
เป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิ ประโยชน์ หรือสถานะทางกฎหมายของบุคคล  
ที่ย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดย  
ศาลปกครองได้ การกระทำในลักษณะนี้ไม่เข้าข่ายยกเว้นที่จะไม่เป็นการกระทำใน  
ฐานะองค์กรฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอย่างกรณีตุลาการหรือองค์กรนิติบัญญัติ  
หากใช้อำนาจในทางปกครองย่อมตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองที่จะ  
ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำได้ทั้งสิ้น การใช้อำนาจในการแต่งตั้ง  
คณะกรรมการฯ นี้จึงตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยได้ของศาลปกครอง  
ทั้งนี้ ในระบบศาลของสาธารณรัฐตุรกี ศาลปกครองจำแนกออกเป็น  
ศาลปกครองชั้นต้นที่ประกอบด้วย ศาลปกครอง (Administrative Courts) และ  
ศาลภาษีอากร (Tax Courts) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (District Administrative  
Courts) และสภาแห่งรัฐ (Council of State) ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจเป็น  
ศาลปกครองสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี มาตรา 155 ที่กำหนด  
ให้สภาแห่งรัฐเป็นองค์กรที่มีอำนาจในฐานะศาลสูงสุดที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่ง  
หรือคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในฐานะศาลที่จะ  
พิจารณาชี้ขาดเกี่ยวกับเรื่องที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ  
ให้เสนอต่อสภาแห่งรัฐและคำชี้ขาดนั้นมีผลเป็นที่สุด โดยเรื่องใดจะเสนอต่อ  
สภาแห่งรัฐในกรณีดังกล่าวได้นั้นย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาแห่งรัฐ  
(The Council of State Act No 2575) นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐยังมีหน้าที่  
ในการตัดสินชี้ขาดในคดีปกครอง การให้ความเห็นเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานที่  
เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ การระงับข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครอง และ  
ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Article 155, Constitution of Turkey 1982 “The Council of State is the last instance for reviewing decisions and judgments given by administrative courts and not referred by law to other administrative courts. It shall also be the first and last instance for dealing with specific cases prescribed by law.

The Council of State shall try administrative cases, give its opinion within two months on the conditions and the contracts under which concessions are granted concerning public services, settle administrative disputes, and discharge other duties prescribed by law.

## เขตอำนาจศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐตุรกี



จะเห็นได้ว่าเขตอำนาจของศาลปกครองของสาธารณรัฐตุรกีนั้นมุ่งเน้นที่การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญว่าต้องกระทำให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และเนื้อหาที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าศาลปกครองมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ศาลปกครองตุรกีจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้อำนาจซึ่งถือว่าเป็นดุลยพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามไม่พบสิทธิของประชาชนหรือชุมชนที่จะมีอำนาจฟ้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐดังที่ปรากฏในประเทศไทยแต่อย่างใด

### 4.1.2 ราชาอาณาจักรสเปน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน (Constitution of Kingdom of Spain) ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1978 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเมื่อ ค.ศ.2011 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่พึงกระทำให้แก่ประชาชนไว้หลายประการ ทั้งที่กำหนดไว้ในส่วนของบททั่วไปของประเทศ และยังพบกระจายอยู่ในหมวดอื่นๆ อีกด้วย ในที่นี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อที่สำคัญ ได้แก่ ศึกษาสาระสำคัญพื้นฐานทั่วไปของราชอาณาจักรสเปนโดยเน้นระบบกฎหมายและองค์กรตุลาการเป็นสำคัญ และศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนที่บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ

ราชอาณาจักรสเปนเป็นหนึ่งในประเทศยุโรปตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของทวีปยุโรป มีรูปแบบของรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยวโดยแบ่งออกเป็น 17 แคว้นการปกครองตนเองและอีก 2 นครปกครองตนเอง แม้จะเป็นประเทศ ที่มีการรวมศูนย์อำนาจแต่ในความเป็นจริงแล้วแคว้นต่าง ๆ มีอำนาจในการปกครองตนเองสูงมาก มีอำนาจในการบริหารพื้นที่ของตนเองอย่างอิสระ นอกจากนี้ราชอาณาจักรสเปนยังมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ของราชอาณาจักรสเปนอยู่ในสถานะที่เป็นประมุขแห่งรัฐและ ในขณะที่เดียวกันก็ทรงอยู่ในฐานะที่เป็นจอมทัพอีกด้วย รัฐสภาของสเปนมีหน้าที่ในการพิจารณาและออกกฎหมาย รวมถึงมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบงบประมาณแผ่นดินของประเทศ และยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีของสเปนจะทำหน้าที่เป็นผู้นำรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายและพัฒนาประเทศสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบตุลาการนั้นประกอบไปด้วยศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลยุติธรรมจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาทั้งคดีแพ่งคดีอาญา และคดีปกครอง ดังนั้นสาธารณรัฐสเปนจึงไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนได้รับการบัญญัติโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ไว้ในหมวดที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 159 ถึงมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญ<sup>119</sup> ประกอบไปด้วยตุลาการทั้งสิ้น 12 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดยตุลาการสี่คนจะมาจากการคัดเลือกโดยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรอีกสี่คนถัดมา มาจากการเลือกโดยเสียงข้างมากของวุฒิสภา สองคนมาจากการเลือกของคณะรัฐมนตรี และอีกสองคนมาจากกระบวนการคัดเลือกโดยศาลยุติธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และอาจได้รับเลือกเข้ามาใหม่ทุก ๆ 3 ปี ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่สำคัญ 3 ประเภท ได้แก่ คดีที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้แล้ว คดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนซึ่งประชาชนสามารถฟ้องคดีได้

<sup>119</sup> Part IX : The Constitutional Court, Constitution of Spain 1978

โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามสิทธิของประชาชนจะมีได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ<sup>120</sup> และคดีที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกลางกับแคว้นการปกครองตนเอง และระหว่างแคว้นการปกครองด้วยตัวเอง นอกจากนี้ยังมีอำนาจพิจารณาในเรื่องอื่นที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย<sup>121</sup>

สำหรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้รับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978 เช่นกัน โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 1 ส่วนที่ 2 หัวข้อย่อยที่ 1 ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชน (fundamental rights and public freedoms) ตั้งแต่มาตรา 15 ถึงมาตรา 29 ซึ่งได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้หลายประการ เช่น สิทธิในการมีชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิในเสรีภาพและได้รับการคุ้มครองความปลอดภัย สิทธิในชื่อเสียงและครอบครัว สิทธิในการเลือกที่อยู่อาศัยและตั้งถิ่นฐาน สิทธิในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น นอกจากนี้ยังปรากฏการรับรองสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง (rights and duties of citizens) ไว้ในหมวดที่ 1 ส่วนที่ 2 หัวข้อย่อยที่ 2 ตั้งแต่มาตรา 30 ถึงมาตรา 38 อีกด้วย เช่น รับรองสิทธิในทรัพย์สินให้แก่พลเมือง สิทธิในการสมรส สิทธิในการจัดตั้งสมาคมและบริษัท พลเมืองมีหน้าที่และสิทธิในการทำงาน สิทธิได้รับการคุ้มครองในการทำงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐโดยตรงในกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่อย่างใด

#### 4.1.2.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดให้มีหมวดเฉพาะว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเอาไว้โดยตรง แต่หน้าที่ของรัฐได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญใน 2 ลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ หน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติเป็นพื้นฐานไว้ในส่วนของบททั่วไป และหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติกระจายอยู่ในหมวดอื่น ๆ

<sup>120</sup> Article 53(2), Constitution of Spain 1978

<sup>121</sup> Article 161, Constitution of Spain 1978

#### 4.1.2.1.1 หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในส่วนว่าด้วย บททั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนถูกตราขึ้นและมีการจัดเรียงเนื้อหาออกเป็นส่วนและเป็นหมวดหมู่ตามลำดับ โดยก่อนที่จะมีการบัญญัติส่วนแรกว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนนั้น ได้กำหนดให้มีการตราในส่วนของบททั่วไป (preliminary title) เอาไว้ด้วย ซึ่งเป็นส่วนที่ประกอบไปด้วยสาระสำคัญอันเป็นพื้นฐานของประเทศจำนวน 9 มาตรา ในแต่ละมาตราได้กล่าวถึงรูปแบบของรัฐ ระบอบการปกครอง ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ภาษาราชการ ธงชาติของประเทศ เมืองหลวงของประเทศ การก่อตั้งและความเป็นอิสระของพรรคการเมือง เสรีภาพในการรวมกลุ่ม หน้าที่ของกองทัพ การปกครองประเทศด้วยกฎหมาย และหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐ

สำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐนั้นได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน<sup>122</sup> มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเอาไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยบัญญัติให้รัฐและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการส่งเสริมและสนับสนุนเงื่อนไขหรือมาตรการใด ๆ ที่จะทำให้การรับรองสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของบุคคลและของกลุ่มบุคคลให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ ต้องพยายามขจัดอุปสรรคที่จะเป็นการขัดขวางต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือของกลุ่มบุคคล และต้องอำนวยความสะดวกให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคมของชุมชนและประเทศ

จะเห็นได้ว่าการบัญญัติหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐและหน่วยงานของรัฐตามที่ปรากฏในมาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนข้างต้นนั้น มีลักษณะการบัญญัติที่ค่อนข้างกว้าง และให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชน

<sup>122</sup> Second paragraph of article 9, Constitution of Spain 1978 “It is the responsibility of the public authorities to promote conditions ensuring that freedom and equality of individuals and of the groups to which they belong are real and effective, to remove the obstacles preventing or hindering their full enjoyment, and to facilitate the participation of all citizens in political, economy, cultural and social life.”

การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐไว้ในส่วนของบททั่วไปนี้จึงมีลักษณะเสมือนเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินภารกิจหรือกระทำกิจกรรมใด ๆ ของรัฐ โดยทุกครั้งที่รัฐจะทำการกิจกรรมหรือดำเนินโครงการใด ๆ จะต้องหันกลับมาพิจารณาและดำเนินการให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบพื้นฐานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 นี้เสมอ

#### 4.1.2.1.2 หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในส่วนว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐาน

นอกจากการบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 9 ซึ่งเป็นส่วนบททั่วไปของรัฐธรรมนูญแล้ว หน้าที่ของรัฐยังปรากฏอยู่ในส่วนที่หนึ่งว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐาน (part I : fundamental rights and duties) อีกด้วย โดยในส่วนของรัฐธรรมนูญนี้ปรากฏหน้าที่ของรัฐในสามหมวดที่สำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ (rights and freedom) หมวดที่ 3 ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคม (principles governing economic and social policy) และในหมวดที่ 4 ว่าด้วยการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (guarantee of fundamental rights and freedoms)

**หมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ** ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่พึงกระทำไว้หลายประการ อาทิ หน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติต่อความเชื่อและการนับถือศาสนา ถูกกำหนดไว้ในวรรคสามของมาตรา 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน<sup>123</sup> ที่กำหนดให้รัฐและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายมีหน้าที่ที่ควรคำนึงถึงความเชื่อและการนับถือศาสนาของชาวสเปนและมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือที่เหมาะสมระหว่างศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกและนิกายอื่นๆ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ประกันและรับรองการนับถือศาสนาหรือความเชื่อต่างๆ ไว้อีกด้วย โดยกำหนดไว้ในวรรคสามของมาตรา 27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Third paragraph of article 16, Constitution of Spain 1978 “No religion shall have a state character. The public authorities shall take into account the religious beliefs of Spanish society and shall consequently maintain appropriate cooperation relations with the Catholic Church and other confessions.”

<sup>124</sup> Third paragraph of article 27, Constitution of Spain 1978 “The public authorities guarantee the right of parents to ensure that their children receive religious and moral instruction accordance with their own convictions.”

ที่กำหนดให้รัฐและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ประกันหรือรับรองสิทธิของผู้ปกครอง  
ที่จะให้บุตรหลานของตนนับถือศาสนาและมีสิทธิที่จะปฏิบัติตามความเชื่อของ  
ศาสนาตน

นอกจากนี้ ในมาตรา 27 ยังได้บัญญัติถึงหน้าที่ของรัฐ  
ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเอาไว้อีกด้วย โดยกำหนดไว้ในมาตรา 27 ววรรคห้า  
วรรคแปด และวรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน<sup>125</sup> ที่กำหนดให้  
รัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องรับรองสิทธิให้แก่ประชาชนในการเข้าถึง  
การศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม  
อย่างมีนัยยะสำคัญจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้  
หน่วยงานของรัฐทั้งกำหนดนโยบายและวางมาตรฐานทางการศึกษาที่เป็นระบบและ  
เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้  
ที่จัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศอีกด้วย เป็นต้น

สำหรับหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดที่ 3 ว่าด้วย  
แนวนโยบายพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคม ตั้งแต่มาตรา 39 ถึงมาตรา 52 นั้น  
เป็นการวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ  
ควรดำเนินการในเรื่องพื้นฐานที่สำคัญต่างๆ โดยถือเป็นภารกิจขั้นต่ำที่ควรจัดทำให้  
แก่ประชาชน หน้าที่ของรัฐในลักษณะนี้ถูกกำหนดและบัญญัติไว้เป็นจำนวนมาก  
เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่โดยตรงของรัฐในการวางนโยบายที่สำคัญของ  
ประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดนี้

<sup>125</sup> Fifth, eighth and ninth paragraph of article 27, Constitution of Spain 1978  
“The public authorities guarantee the right of all to education, through general  
education programming, with the effective participation of all sectors concerned  
and the setting-up of educational centers.

*The public authorities shall inspect and standardize the educational system  
in order to ensure compliance with the laws.*

*The public authorities shall help the education centers which meet the  
requirement established by the law.”*

เช่น หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสถาบันครอบครัว ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก และวรรคสองของมาตรา 39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน<sup>126</sup> ที่กำหนดให้รัฐและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายมีหน้าที่รับรองและคุ้มครองสถาบันครอบครัว ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมาย นอกจากนี้รัฐและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเต็มที่แก่เด็กและต้องให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้ปกครอง และมารดาของเด็กด้วย ทั้งนี้ไม่ว่ามารดาของเด็กนั้นจะอยู่ในสถานะใดทางกฎหมาย อีกทั้งควรบัญญัติกฎหมายที่สนับสนุนการพิสูจน์ความเป็นบิดามารดาของเด็กด้วย

ในหมวดที่ 3 นี้ยังได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมระบบประกันสังคมให้แก่ประชาชนภายในประเทศอีกด้วย ปรากฏอยู่ในมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน<sup>127</sup> ที่กำหนดให้รัฐและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายควรส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งระบบประกันสังคมอันเป็นระบบพื้นฐานของประเทศ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองทุกคน ควรประกันการสังคมสงเคราะห์ให้แก่บุคคลที่เป็นผู้ยากไร้และขาดแคลน และโดยเฉพาะแก่แรงงานซึ่งเป็นผู้ที่ตกงานหรือไม่มีงานทำควรได้รับความช่วยเหลือและควรได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ที่จำเป็น สิทธิประโยชน์และการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมรัฐก็ควรพึงจัดไว้ให้แก่ประชาชน

สำหรับหน้าที่ของรัฐทางด้านศิลปวัฒนธรรม เป็นอีกหนึ่งหน้าที่ที่สำคัญของรัฐถูกกำหนดไว้ในมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญ

<sup>126</sup> Article 39, Constitution of Spain 1978 “The public authorities ensure social, economic and legal protection of the family.

*The public authorities likewise ensure full protection of children, who are equal before the law, regardless of their parentage, and of mothers, whatever their marital status. The law shall provide for the possibility of the investigation of paternity. ...”*

<sup>127</sup> Article 41, Constitution of Spain 1978 “The public authorities shall maintain a public Social Security system for all citizens guaranteeing adequate social assistance and benefits in situations of hardship, especially in case of unemployment. Supplementary assistance and benefits shall be optional.”

แห่งราชอาณาจักรสเปน<sup>128</sup> ที่กำหนดให้รัฐและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่ควรประกัน การรักษาไว้และการสนับสนุนให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สถานที่ที่เป็นมรดกทางศิลปวัฒนธรรมที่สำคัญของชนชาติสเปน และควรให้ความคุ้มครองรวมถึงทรัพย์สินอันเป็นมรดกของชาติทั้งในแง่กฎหมาย และความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินนั้นด้วย บุคคลใดฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อมรดกของชาติ เหล่านี้ย่อมมีความผิดและความรับผิดชอบในทางอาญา นอกจากนี้ยังมีการกำหนด หน้าที่ของรัฐไว้อีกหลายประการ ทั้งหน้าที่ที่รัฐควรรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงในสังคม รัฐควรส่งเสริมเรื่องการศึกษา สุขภาพ และการกีฬา รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิทยาศาสตร์และการวิจัยเพื่อประโยชน์และ การพัฒนาประเทศ รัฐควรเฝ้าระวังการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ควรรักษาและ พัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้เยาวชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม<sup>129</sup> เป็นต้น

และสำหรับหน้าที่ของรัฐที่สำคัญอีกประการหนึ่งปรากฏ อยู่ในหมวดที่ 4 ว่าด้วยการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ที่กำหนดไว้ ค่อนข้างชัดเจนให้รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพและให้ความคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 53 โดยเฉพาะที่ปรากฏอยู่ในวรรคหนึ่งและ วรรคสาม<sup>130</sup> บัญญัติให้ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกบัญญัติรับรองไว้

<sup>128</sup> Article 46, Constitution of Spain 1978 “The public authorities shall guarantee the preservation and promote the enrichment of the historical, cultural and artistic heritage of the peoples of Spain and of the property of which it consists, regardless of their legal status and their ownership. The criminal law shall punish any offences against this heritage.”

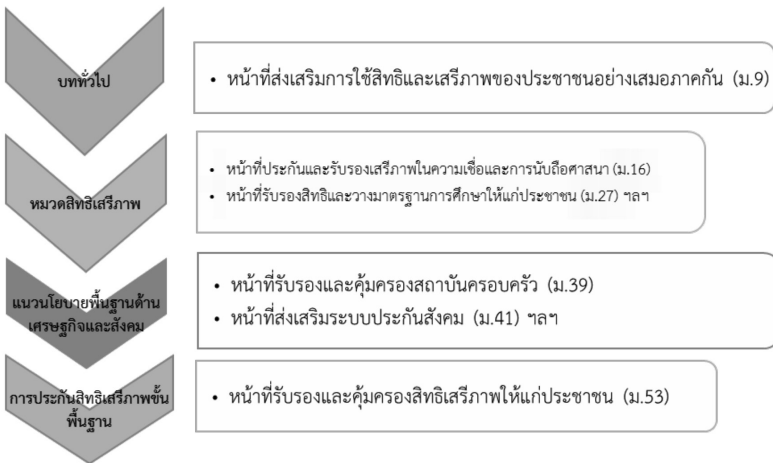
<sup>129</sup> Article 39(1), 43(3), 44(2), 45(2) and 48, Constitution of Spain 1978

<sup>130</sup> First and third paragraph of article 53, Constitution of Spain 1978 “The rights and freedoms recognized in Chapter 2 of the present Part are binding on all public authorities. Only by an act which in any case must respect their essential content, could the exercise of such rights and freedoms be regulated, which shall be protected in accordance with the provisions of section 161(1)a

Recognition, respect and protection of the principles recognized in Chapter 3 shall guide legislation, judicial practice and actions by the public authorities. They may only be invoked before the ordinary courts in accordance with the legal provisions implementing them.”

ในหมวดที่สองของส่วนนี้ย่อมมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทั้งหลาย การใด ๆ เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นได้จริงก็ควรดำเนินการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิเสรีภาพนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครองตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 161(1)a แห่งรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากนั้นการตระหนัก เคารพ และคุ้มครองหลักการต่างๆ ตามที่ปรากฏในหมวดที่ 3 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ย่อมผูกพันรัฐและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารให้ต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามหน่วยงานของรัฐทั้งหลายอาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

### หน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน



จะเห็นได้ว่าลักษณะการกำหนดหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนนั้นมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในหลายระดับคล้ายคลึงกับหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี อาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับที่สำคัญ ได้แก่ หน้าที่ที่รัฐจะต้องกระทำ และหน้าที่ที่รัฐพึงจะทำหรือควรจะทำ โดยหน้าที่ที่รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนนั้น มีลักษณะที่สำคัญแบ่งออกได้เป็น

2 ส่วน ได้แก่ หน้าที่พื้นฐานของรัฐที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 อันเป็นลักษณะสำคัญที่รัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน และหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันหน่วยงานของรัฐทั้งหลายที่จะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่ปรากฏในมาตรา 53 ในขณะที่หน้าที่ที่รัฐพึงจะทำหรือควรจะทำให้แก่ประชาชนนั้นเป็นหน้าที่ที่ปรากฏทั่วไปในส่วนที่หนึ่งว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐาน ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และในหมวดที่ 3 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคม มีลักษณะเป็นการบัญญัติให้รัฐพึงมีหรือควรมีหน้าที่ในการจัดหามาตรต่าง ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนนั้นเกิดผลขึ้นจริงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึงการวางนโยบายพื้นฐานต่าง ๆ ของประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และประเทศมีความเจริญก้าวหน้า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้นั้นมีสภาพบังคับต่อรัฐอย่างไรในทางกฎหมาย แต่ข้อความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้บัญญัติในลักษณะบังคับหรือเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องทำ หากแต่บัญญัติในลักษณะที่รัฐควรจะทำหรือพึงจะกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏสิทธิของประชาชนหรือชุมชนที่จะสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ในกรณีของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังนั้นจึงถือได้ว่าความแตกต่างกับสิทธิของประชาชนชาวไทยที่ได้รับการรับรองสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

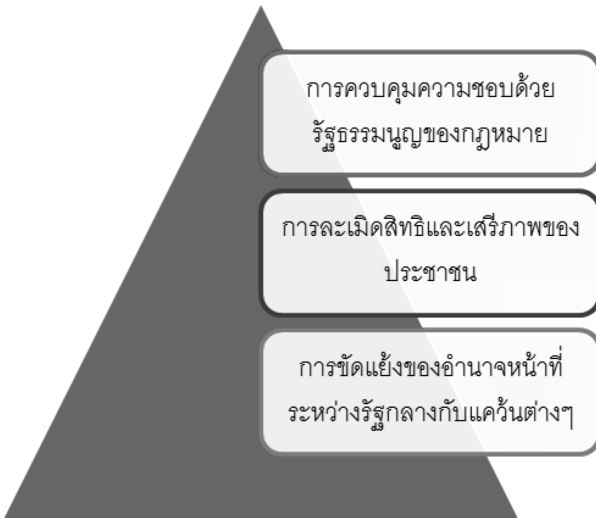
#### 4.1.2.2 สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่

หลักการสำคัญในการดำเนินการของหน่วยงานทั้งหลายของรัฐได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 103.1 ที่กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะและการดำเนินการทั้งหลายของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปอย่างยุติธรรมตามหลักความมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ และการประสานความร่วมมือซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย<sup>131</sup> ซึ่งบทบัญญัติ

<sup>131</sup> Article 103.1, Constitution of Spain 1978 « The Public Administration shall serve the general interest in a spirit of objectivity and shall act in accordance with the principles of efficiency, hierarchy, decentralization, deconcentration and coordination, and in full subordination to the law. »

ดังกล่าวนี้ถือมาตรการที่รับรองอำนาจผู้พิพากษาและศาลในการดำเนินคดีทางปกครอง อันสอดคล้องกับสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการใช้สิทธิทางศาลเพื่อร้องขอให้มีการคุ้มครองและบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิและประโยชน์ โดยชอบด้วยกฎหมายของตน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 24

### เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน



ทั้งนี้ ในระบบศาลของราชอาณาจักรสเปนนั้น ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งในการพิจารณาคดีจะต้องดำเนินการบนพิจารณาด้วยภาษาสเปนซึ่งเป็นภาษาราชการของราชอาณาจักรสเปนเท่านั้น โดยผู้พิพากษาและองค์คณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาคดีทางปกครอง คือ ผู้พิพากษาคดีทางปกครอง (ศาลจังหวัด) ผู้พิพากษาคดีทางปกครองกลาง องค์คณะผู้พิพากษาคดีทางปกครองแห่งศาลสูงเพื่อความยุติธรรม (กรณีแคว้นการปกครองตนเอง) องค์คณะผู้พิพากษาคดีทางปกครองแห่งศาลยุติธรรมแห่งชาติ (กรณีนครปกครองตนเอง) และองค์คณะผู้พิพากษาคดีทางปกครองแห่งศาลสูง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าราชอาณาจักรสเปนมิได้แยกระบบศาลปกครองออกมาจากศาลยุติธรรมดังเช่น

ประเทศไทยที่ใช้ระบบศาลคู่ แต่ระบบศาลของราชอาณาจักรสเปนนั้นเป็นระบบศาลเดี่ยวที่ทุกประเภทคดีจะอยู่ภายใต้ระบบการพิจารณาของศาลยุติธรรมทั้งสิ้น แต่จะกำหนดให้มีศาลชำนาญพิเศษตามแต่ละลักษณะหรือประเภทคดี เช่น ศาลชำนาญพิเศษทางด้านคดีปกครอง (Administrative Court) เป็นต้น และกำหนดให้ศาลฎีกา (Supreme Court of Spain) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจสูงสุดใน การพิจารณาคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา รวมถึงคดีปกครองด้วย ยกเว้น คดีรัฐธรรมนูญซึ่งจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายเป็นการสำคัญ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่จัดอยู่ในระบบของศาลยุติธรรม แต่อย่างไร ในศาลฎีกายังแบ่งการพิจารณาคดีออกเป็น 5 แผนก ได้แก่ แผนกคดีแพ่ง แผนกคดีอาญา แผนกคดีปกครอง แผนกคดีแรงงาน และแผนกคดีทหาร<sup>132</sup>

ในปัจจุบันแผนกคดีปกครองในศาลฎีกาประกอบด้วยประธานแผนกคดีปกครอง 1 นาย และผู้พิพากษาอีกประมาณ 32 นาย ซึ่งร่วมกันรับผิดชอบคดีปกครองที่มีการฎีกาขึ้นมาโดยเฉพาะ ในแต่ละปีมีคดีที่อยู่ภายใต้การพิจารณากว่า แปดพันคดี และมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนคดีทางปกครองเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยในแผนกคดีปกครองยังแบ่งกลุ่มงานย่อยออกเป็น 5 กลุ่มงานอีกด้วย โดยแต่ละกลุ่มงาน จะรับผิดชอบลักษณะคดีปกครอง ที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่ (1) กลุ่มงานพิจารณารับหรือไม่รับฎีกา (2) กลุ่มงานคดีด้านภาษี (3) กลุ่มงานคดีด้านเศรษฐกิจและการแข่งขันทางการค้าภาครัฐ (4) กลุ่มงานคดีด้านการจ้างงานภาครัฐ การประกันสังคม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ฯลฯ และ (5) กลุ่มงานคดีด้านการผังเมือง สิ่งแวดล้อม และความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวกับที่ดิน<sup>133</sup> คำพิพากษาของกลุ่มงานคดีทั้งห้ากลุ่มงานนี้ถือว่าเป็นที่สุด ไม่สามารถยื่นต่อศาลใดๆ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยได้อีกต่อไป

<sup>132</sup> « How our courts decide: The decision-making processes of Supreme Administrative Courts. » The report on answers to questionnaire: Spain. Seminar organized by the Supreme Court of Ireland and ACA-Europe, Dublin, 25-26 March, 2019, p. 3.

<sup>133</sup> « How our courts decide: The decision-making processes of Supreme Administrative Courts. » The report on answers to questionnaire: Spain. Seminar organized by the Supreme Court of Ireland and ACA-Europe, Dublin, 25-26 March, 2019, p. 6.

## กลุ่มงานคดีในแผนกคดีปกครองของศาลฎีกาแห่งราชอาณาจักรสเปน



การพิจารณาและการวินิจฉัยคดีทางปกครองของราชอาณาจักรสเปน ในปัจจุบันอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ.1998 (Law of Contentious Administrative Jurisdiction 1998 : LJCA) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งล่าสุดเมื่อ ค.ศ.2017 (N° 760) และผ่านการปรับปรุงมาจากกฎหมายเดิม ผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ.2017 ที่ผ่านมา โดยกำหนด ให้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล คือ บุคคลหรือนิติบุคคลผู้มีสิทธิหรือมีส่วนได้เสียตามกฎหมาย รวมไปถึงบริษัท สมาคม สหภาพทางการค้า คณะบุคคลที่ได้รับผลกระทบ และคณะบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการเพื่อปกป้องสิทธิและประโยชน์ โดยชอบด้วยกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นสิทธิในการร้องต่อศาลยังขยายไปถึงประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากการดำเนินการหรือการจัดให้มีบริการสาธารณะตามที่กฎหมาย กำหนด เช่น การผังเมือง สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ศาลมีอำนาจในการพิจารณาและสั่งว่าจะรับหรือไม่รับคำร้อง โดยเหตุแห่งการปฏิเสธไม่รับคำร้องได้แก่กรณีที่ปรากฏอย่างแจ้งชัดว่าศาลไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคำร้อง หรือเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องเป็นผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องตามกฎหมาย หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐตามคำร้องไม่อาจโต้แย้งได้ หรือพ้นกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลแล้ว โดยศาลจะต้องแจ้งเหตุแห่งการไม่รับคำร้องดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำร้องทราบภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่ง ทั้งนี้ การยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ดำเนินคดีปกครองมีกำหนดระยะเวลาภายใน 2 เดือน นับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้บังคับกฎ หรือนับแต่วันที่ได้มีการแจ้งหรือประกาศให้ทราบถึงคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้น สำหรับกรณีที่การกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการยื่นคำร้องนั้นเห็นได้ว่าเกิดจากการเพิกเฉยของหน่วยงานของรัฐ การยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีนี้มีกำหนดระยะเวลา 6 เดือน นับแต่วันที่คาดหมายได้ว่าการกระทำทางปกครองนั้นได้เกิดขึ้น เว้นแต่การยื่นคำร้องนั้นมีวัตถุประสงค์โดยมิชอบ

สำหรับการยื่นคำร้องต่อศาลจะต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจในกรณีที่ผู้ถูกกระทบสิทธิมิได้มายื่นคำร้องด้วยตนเอง เอกสารรับรองสิทธิของผู้ร้องตามที่ยื่นคำร้อง เอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐสำเนาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารหลักฐานอื่น ๆ เช่น เอกสารรับรองการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ตนได้รับสิทธิหรือประโยชน์ตามกฎหมาย เป็นต้น

การพิจารณาคดีของศาลปกครองโดยเฉพาะในศาลฎีกาในฐานะที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีทางปกครองสูงสุดนั้นจะพิจารณาคดีโดยยึดเอกสารหรือพยานหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามหากตุลาการที่รับผิดชอบสำนวนคดีเห็นเองหรือคู่กรณียื่นคำร้องเข้ามา โดยเห็นว่าการนั่งพิจารณาคดีเพื่อรับฟังพยานหลักฐานเพิ่มเติมจะทำให้เกิดความเข้าใจในประเด็นแห่งคดีได้ชัดเจนยิ่งขึ้นและนำไปสู่การหาวิธีการหรือมาตรการที่ช่วยระงับข้อพิพาทได้ดีที่สุด ดังนี้ ถือเป็นดุลยพินิจของตุลาการที่รับผิดชอบสำนวนในการที่จะสั่งให้ดำเนินการโดยนั่งพิจารณาได้ ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะและประเด็นข้อพิพาทในแต่ละคดีซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป ในขณะที่การพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้นถูกกำหนดให้มีการนั่งพิจารณาคดีเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานต่อศาลเป็นการทั่วไปอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ในมาตรา 33 วรรคแรกและวรรคสองของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ.1998 (แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดเมื่อ ค.ศ.2017) ยังได้กำหนดให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีทางปกครองตามข้อพิพาทหรือประเด็นที่คู่กรณีได้พิพาทกัน โดยพิจารณาคำฟ้อง คำร้องขอ คำคัดค้าน ทั้งของผู้ร้องและผู้ถูกร้องประกอบกัน อีกทั้งตุลาการจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยไปตามคำขอที่ผู้ร้องได้ยื่นเข้ามาอีกด้วย อย่างไรก็ตามหากตุลาการผู้พิจารณาคดีเห็นว่า ข้อกล่าวหาหรือข้อต่อสู้ของคู่กรณีที่ยื่นต่อศาลนั้นไม่น่าจะถูกต้องตามหลักกฎหมาย ศาลอาจจะตั้งเป็นข้อสังเกตแก่คู่กรณีหรือออกเป็นคำสั่งศาลเพื่อแนะนำให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขประเด็นหรือข้อพิพาทดังกล่าวให้ถูกต้อง โดยต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ศาลออกคำสั่ง ทั้งนี้ การพิจารณา และการทำคำวินิจฉัยจะถูกระงับไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว<sup>134</sup>

การตัดสินใจของตุลาการในศาลปกครองแห่งราชอาณาจักรสเปน ซึ่งมีผลกระทบต่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ การออกคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของศาล (*providencias*) การออกคำสั่งหรือการออกหมายโดยศาลปกครอง (*autos*) และ การทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา (*sentencias*) ที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาด

<sup>134</sup> Article 33, Law of Contentious Administrative Jurisdiction 2017 “Courts in the administrative jurisdiction shall pronounce judgement within the limits of the demands submitted to them by the parties and the grounds of both the application instituting proceedings and the statement of opposition.

The judge or court shall notify the parties if, in handing down their ruling, they feel that the question brought before them may have been incorrectly described by the parties due to the apparent existence of other potential grounds on which the application instituting proceedings or the statement of opposition could have been based. The judge or court shall so notify the parties in the form of an order advising them that final judgement is pending, stating the potential grounds the court feels have been overlooked and granting the parties a shared ten-day period in which to submit such arguments as they see fit. The period for giving judgement shall be suspended meanwhile. No appeal may be made before the aforesaid order.”

ข้อพิพาทหรือประเด็นแห่งคดี ที่คู่กรณีนำมายื่นต่อศาล<sup>135</sup> คำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยเฉพาะในศาลฎีกาแผนกคดีปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยองค์คณะที่ประกอบด้วยตุลาการอย่างน้อย 3 นายร่วมกันในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัย ทั้งนี้ คำวินิจฉัยจะยึดตามการพิจารณาและตามความเห็นของตุลาการที่เป็นองค์คณะ ตามหลักเสียงข้างมาก โดยจะบันทึกความเห็นและเหตุผลของผู้พิพากษา เสียงข้างน้อยประกอบไว้ในส่วนท้ายของคำวินิจฉัยก็ได้

คำวินิจฉัยนั้นอาจมิได้มีผลบังคับผูกพันเฉพาะแต่คู่กรณีในคดีเท่านั้น แต่ในบางกรณีคำวินิจฉัยของศาลอาจมีผลบังคับกับบุคคลอื่นที่มีใช้คู่กรณีในคดีพิพาท ก็ได้ โดยบุคคลอื่นนั้นมิจำเป็นต้องมีการร้องเข้ามาเป็นคดีใหม่ เช่น กรณีที่เป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดถึงที่สุดเกี่ยวกับภาษีหรือหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวอาจมีผลต่อบุคคลอื่นซึ่งอยู่ในสถานะเช่นเดียวกันกับผู้ร้องที่มีคดีพิพาท อยู่ในศาล ทั้งนี้ แม้ว่าในทางทฤษฎีตามระบบกฎหมายของราชอาณาจักรสเปนนั้น คำวินิจฉัยของศาลในคดีก่อนจะมีข้อจำกัดในการนำมาปรับใช้ในคดีหลังหรือคดีต่อมา แต่ในทางปฏิบัติคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดในคดีก่อนย่อมส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อคดีอื่นถัดมา นอกเหนือจากนั้น แม้ว่าโดยหลักการศาลไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการบังคับตามคำวินิจฉัยของตนได้ แต่มีข้อยกเว้นบางประการในกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้ เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย

การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรของรัฐทั้งหลายต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลอย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ แต่ในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่า การบังคับตามคำพิพากษาในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำการหรือไม่กระทำการของหน่วยงานของรัฐโดยเอกชนนั้นไม่สามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความเป็นไปได้ที่ศาลจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาอย่างครบถ้วนจะต้องชดใช้

<sup>135</sup> « How our courts decide: The decision-making processes of Supreme Administrative Courts. » The report on answers to questionnaire: Spain. Seminar organized by the Supreme Court of Ireland and ACA-Europe, Dublin, 25-26 March, 2019, p. 17.

ค่าเสียหายที่ไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จเสร็จสิ้นตามคำพิพากษาและการแจ้งคำสั่งศาลเพื่อตัดเตือนไปยังหน่วยงานของปกครองนั้นๆ รวมทั้งการใช้มาตรการทางบริหารและความรับผิดชอบทางอาญาเข้ามาร่วมด้วย

## 4.2 ประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาน้ำที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มทวีปเอเชียสองประเทศที่สำคัญ ได้แก่ สาธารณรัฐอินเดียและสาธารณรัฐเกาหลี (หรือเกาหลีใต้)

### 4.2.1 สาธารณรัฐอินเดีย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย (Constitution of Republic of India) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1949 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเมื่อ ค.ศ.2017 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่พึงกระทำให้แก่ประชาชนไว้หลายประการ ทั้งที่กำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน และในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในที่นี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อที่สำคัญ ได้แก่ ศึกษาข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของสาธารณรัฐอินเดียโดยเน้นศึกษาระบบกฎหมายและองค์กรตุลาการเป็นสำคัญ และศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียที่บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ

สาธารณรัฐอินเดียเป็นหนึ่งในประเทศเอเชียที่ตั้งอยู่ในทวีปเอเชียใต้ มีประชากรมากเป็นอันดับสองของโลกหรือกว่า 1,100 ล้านคน ประชากรมีความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์และวัฒนธรรม มีรูปแบบของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐประกอบไปด้วยรัฐต่าง ๆ จำนวน 29 รัฐ และมีดินแดนสหภาพของรัฐบาลกลางอีก 7 เขต มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศ แต่อำนาจในการบริหารที่แท้จริงอยู่ที่นายกรัฐมนตรี มีฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภาทำหน้าที่ในการพิจารณาและออกกฎหมาย อีกทั้งฝ่ายตุลาการได้มีการจัดตั้งระบบศาลยุติธรรมขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฟ้องร้องเข้ามา ประกอบไปด้วยสามชั้นศาล ได้แก่ ศาลสูงสุด (supreme court) ศาลสูงหรือศาลอุทธรณ์ (high court) และศาลชั้นต้น ทั้งนี้ไม่ปรากฏการจัดตั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญถือเป็นหนึ่งในบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของศาลสูงสุดของสาธารณรัฐอินเดีย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียได้รับการร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (constituent assembly) จำนวน 389 คนที่ได้รับการเลือกมาจากประชาชนทั่วประเทศ ใช้เวลาร่างทั้งสิ้นกว่าสามปี และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 1950 เป็นต้นมา การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำมาแล้วทั้งสิ้น 101 ครั้ง โดยมีการแก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2017 ที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียประกอบไปด้วย 22 หมวด ซึ่งเป็นบัญญัติเพื่อวางโครงสร้างความเป็นรัฐ สถาบันทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือการบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน

การรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนปรากฏอยู่ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่มาตรา 12 ถึงมาตรา 35<sup>136</sup> ของรัฐธรรมนูญ โดยให้การรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนไว้หลายประการ ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคและเท่าเทียม (Right to Equality) สิทธิในเสรีภาพ (Right to Freedom) สิทธิได้รับความคุ้มครองในการทำงาน (Right against Exploitation) เสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา (Right to Freedom of Religion) สิทธิในวัฒนธรรมและการได้รับการศึกษา (Cultural and Educational Rights) การรักษากฎหมาย (Saving of Certain Laws) และสิทธิได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ (Right to Constitutional Remedies)

#### 4.2.1.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียแล้วไม่ปรากฏว่ามีการตราหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐไว้โดยตรงดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่เมื่อพิจารณาเข้าไปถึงเนื้อหาของบทบัญญัติในแต่ละมาตราพบว่าหน้าที่ของรัฐถูกกำหนดไว้ 2 ส่วนที่สำคัญ คือ ส่วนที่สามว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และส่วนที่สี่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

##### 4.2.1.1.1 หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในส่วนว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียถูกบัญญัติขึ้นจำนวนมาก มีเนื้อหาลงถึง 395 มาตรา ซึ่งถูกจัดเรียงออกเป็นส่วนต่าง ๆ และแยกออกเป็นหมวดหมู่ย่อย บทบัญญัติที่กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐนั้นปรากฏในส่วนที่สามว่าด้วย

<sup>136</sup> Part III : Fundamental Rights, Constitution of India 1949

สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Part III : Fundamental rights) ซึ่งมีเนื้อหาตั้งแต่มาตราที่ 12 จนถึงมาตรา 35 นอกจากการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนแล้ว ยังพบการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในบางมาตราอีกด้วย ได้แก่ หน้าที่ของรัฐในการประกันความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย (equality before the law) ปรากฏอยู่ในมาตรา 14 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>137</sup> ที่บัญญัติให้รัฐไม่ควรถูกเลือกความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมายหรือควรให้ความคุ้มครองในทางกฎหมายแก่บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของสาธารณรัฐอินเดีย

รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความแตกต่าง (Prohibition of discrimination on grounds of religion, race, caste, sex or place of birth) หน้าที่ของรัฐในประการนี้ปรากฏอยู่ในวรรคแรกของมาตรา 15 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>138</sup> ที่กำหนดให้ รัฐไม่ควรถูกเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความแตกต่างในการนับถือศาสนา เชื้อชาติ ชนชั้นวรรณะ เพศ สถานที่กำเนิด หรือความแตกต่างในประการอื่นใด และในส่วนของสิทธิในการได้รับการศึกษาของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษา (right to education) ไว้ในมาตรา 21A รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>139</sup> ซึ่งอยู่ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้คุ้มครองเสรีภาพในชีวิตและความเป็นอยู่ส่วนบุคคล (protection of life and personal liberty) ที่กำหนดให้ รัฐพึงจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับแก่เด็กทุกคนที่มีอายุระหว่าง 6 ถึง 14 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้เท่าที่รัฐกำหนดรายละเอียดและตราไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ในสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งมีแผ่นดินกว้างใหญ่และประกอบไปด้วยประชากรหลากหลายชนชาติและหลากหลายเชื้อชาติ ซึ่งประชากรเหล่านี้มีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมและภาษา

<sup>137</sup> Article 14, Constitution of India 1949 “The State shall not deny to any person equality before the law or the equal protection of the laws within the territory of India.”

<sup>138</sup> Article 15, Constitution of India 1949 “The State shall not discriminate against any citizen on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them.”

<sup>139</sup> Article 21A, Constitution of India 1949 “The State shall provide free and compulsory education to all children of the age of six to fourteen years in such manner as the State may, by law, determine.”

ชนกลุ่มน้อยใดๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศจะได้รับการรับรองสิทธิต่างๆ โดยเฉพาะสิทธิของชนกลุ่มน้อยในการจัดตั้งและบริหารจัดการสถาบันการศึกษาของตนเอง (right of minorities to establish and administer educational institutions) ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะของชนกลุ่มน้อยเหล่านั้น ๆ โดยรัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่พึงประกันการศึกษาของชนกลุ่มน้อย ถูกบัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรา 30 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>140</sup> ที่กำหนดให้รัฐควรจะประกันและให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งสถาบันการศึกษา และมีควรกระทำการใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสถาบันการศึกษาใด ๆ ที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของชนกลุ่มน้อย เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในทางศาสนาและภาษา

#### 4.2.1.1.2 หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในส่วนว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียไม่ปรากฏการบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้เป็นส่วนเฉพาะหรือเป็นหมวดโดยตรง แต่กำหนดให้หน้าที่ของรัฐมีอยู่ในสองส่วนที่สำคัญ โดยในหัวข้อนี้จะพิจารณาการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในส่วนที่สี่ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่มาตรา 36 ถึงมาตรา 51<sup>141</sup> การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ เป็นการบัญญัติเพื่อวางกรอบกว้าง ๆ ในการบริหารหรือวางนโยบายของประเทศ ที่ทุกรัฐบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจะต้องบริหารประเทศภายใต้กรอบนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ถูกกำหนดขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียได้กล่าวถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้หลายประการ เช่น *หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมสวัสดิการสังคม* (State to secure a social order for the promotion of welfare of the people) กำหนดไว้ในวรรคแรกของมาตรา 38 รัฐธรรมนูญ

<sup>140</sup> Second paragraph of article 30, Constitution of India 1949 “The State shall not, in granting aid to educational institutions, discriminate against any educational institution on the ground that it is under the management of a minority, whether based on religion or language.”

<sup>141</sup> Part IV : Directive principles of State Policy, Constitution of India 1949

แห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>142</sup> ที่บัญญัติให้ รัฐพึงมุ่งมั่นในการส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนโดยการพิทักษ์และคุ้มครองสวัสดิการดังกล่าวให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายทางสังคม กฎหมาย เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ อีกทั้งต้องแจ้งและกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายทราบและปฏิบัติตามด้วย

หน้าที่ของรัฐในการรักษาความเท่าเทียมในทางกฎหมาย และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Equal justice and free legal aid) เป็นอีกหนึ่งหน้าที่สำคัญของรัฐที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39A รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>143</sup> ที่กำหนดให้ รัฐควรประกันการส่งเสริมการบริหารจัดการระบบกฎหมายและความยุติธรรม ให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย และโดยเฉพาะพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และด้วยวิธีการอย่างใด ๆ ที่มีความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่าพลเมืองทุกคนจะไม่ถูกปฏิเสธความยุติธรรมด้วยเหตุผลของความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ หรือความรู้ความสามารถอื่น ๆ

สำหรับการจ้างงานและการเข้าถึงความช่วยเหลือจากรัฐ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการจ้างงาน การศึกษา และความช่วยเหลือจากรัฐในบางกรณี (right to work, to education and to public assistance in certain cases) บัญญัติไว้ในมาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>144</sup>

<sup>142</sup> First paragraph of article 38, Constitution of India 1949 “The State shall strive to promote the welfare of the people by securing and protection as effectively as it may a social order in which justice, social, economic and political, shall inform all the institutions of the national life.”

<sup>143</sup> Article 39A, Constitution of India 1949 “The State shall secure that the operation of the legal system promotes justice, on a basis of equal opportunity, and shall, in particular, provide free legal aid, by suitable legislation or schemes or in any other way, to ensure that opportunities for securing justice are not denied to any citizen by reason of economic or other disabilities.”

<sup>144</sup> Article 41, Constitution of India 1949 “The State shall, within the limits of its economic capacity and development, make effective provision for securing the right to work, to education and to public assistance in cases of unemployment, old age, sickness and disablement, and in other cases of undeserved want.”

ที่กำหนดให้ ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ รัฐพึงตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการประกันสิทธิการทำงาน สิทธิได้รับการศึกษา และสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในกรณีที่ว่างงาน เป็นผู้สูงอายุ เจ็บป่วย เป็นผู้ยากไร้ หรือในกรณีอื่นๆ ที่มีความจำเป็น และในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำงานนั้น รัฐมีหน้าที่ตรากฎหมายกำหนดเงื่อนไขการทำงานและการดูแลหญิงที่ตั้งครรภ์ ให้มีความเหมาะสม บัญญัติไว้ในมาตรา 42 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>145</sup> ที่กำหนดให้ รัฐพึงออกกฎหมายเพื่อมารับรองความยุติธรรมและเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมกับผู้ใช้แรงงาน รวมถึงออกกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ด้วย นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของแรงงานในการบริหารจัดการกิจการในภาคอุตสาหกรรม (Participation of workers in management of industries) อีกด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 43A รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>146</sup> ที่กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการประกันการมีส่วนร่วมของคนทำงานในภาคอุตสาหกรรมเพื่อร่วมกันในการจัดการ การจัดตั้ง หรือการบริหารจัดการใดๆ ทั้งนี้ อาจตราออกมาเป็นกฎหมายหรือดำเนินการด้วยวิธีใด ๆ ที่เหมาะสม

สำหรับด้านการศึกษาและเศรษฐกิจนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองและประกันการเข้าถึงการศึกษาให้แก่เด็กเล็ก (provision for early childhood care and education to children below the age of six years) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>147</sup> ที่กำหนดให้รัฐพึงมีหน้าที่มุ่งจัดการดูแลและการเข้าถึงการศึกษา

<sup>145</sup> Article 42, Constitution of India 1949 “The State shall make provision for securing just and human conditions of work and for maternity relief.”

<sup>146</sup> Article 43A, Constitution of India 1949 “The State shall take steps, by suitable legislation or in any other way, to secure the participation of workers in the management of undertakings, establishments or other organization engaged in any industry.”

<sup>147</sup> Article 45, Constitution of India 1949 “The State shall endeavor to provide early childhood care and education for all children until they complete the age of six years.”

แก่เด็กทุกคนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุครบหกปีบริบูรณ์ และรัฐพึงมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาและเศรษฐกิจของกลุ่มบุคคลที่มีวรรณะต่ำหรือกลุ่มจัตวา (promotion of educational and economic interests of Scheduled Castes, Scheduled Tribes and other weaker sections) ด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>148</sup> ที่กำหนดให้ รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษทางด้านการศึกษาและเศรษฐกิจแก่กลุ่มบุคคลที่อยู่ในวรรณะต่ำ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่กลุ่มบุคคลวรรณะจัตวา และพึงปกป้องคุ้มครองกลุ่มบุคคลเหล่านี้จากความอยุติธรรมทางสังคมและการถูกเอารัดเอาเปรียบในทุกรูปแบบ

ในด้านโภชนาการและคุณภาพชีวิต รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการยกระดับโภชนาการและคุณภาพชีวิต รวมถึงการสาธารณสุข สำหรับประชาชนด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 47 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>149</sup> ที่กำหนดให้ รัฐพึงยกระดับคุณภาพทางด้านโภชนาการและมาตรฐานการดำรงชีวิตสำหรับประชาชนในประเทศให้สูงขึ้น อีกทั้งต้องพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศให้มีคุณภาพมากขึ้นซึ่งถือเป็นหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญของรัฐ และโดยเฉพาะรัฐพึงมีหน้าที่รณรงค์ห้ามมิให้ประชาชนบริโภคอาหาร เครื่องดื่ม หรือยา ที่ไม่มีประโยชน์และอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและร่างกาย เว้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาโรค

นอกจากนี้ ในด้านศิลปวัฒนธรรมของชาติ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องรักษาอนุสาวรีย์ สถานที่ และวัตถุสำคัญของชาติ (protection of monuments and places and objects of national importance) อีกด้วย โดยกำหนดไว้ในมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ

<sup>148</sup> Article 46, Constitution of India 1949 “The State shall promote with special care the educational and economic interests of the weaker sections of the people, and in particular, of the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes, and shall protect them from social injustice and all forms of exploitation.”

<sup>149</sup> Article 47, Constitution of India 1949 “The State shall regard the raising of the level of nutrition and the standard of living of its people and the improvement of public health as among its primary duties and, in particular, the State shall endeavor to bring about prohibition of the consumption except for medicinal purposes of intoxicating drinks and of drugs which are injurious to health.”

อินเดีย<sup>150</sup> ที่บัญญัติให้ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคุ้มครองอนุสาวรีย์ หรือสถานที่ หรือสิ่งของทั้งหลายที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ และได้รับการประกาศไว้หรืออยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นสถานที่หรือสิ่งของอันมีคุณค่าและสำคัญของชาติ และเพื่อป้องกันการถูกทุบ ถูกทำให้เสียคุณค่า ถูกทำลาย ถูกเคลื่อนย้าย ถูกจำหน่าย หรือถูกส่งออกไปยังนอกประเทศ เป็นต้น

### หน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย

#### ส่วนว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

- หน้าที่ประกันความเท่าเทียมต่อหน้ากฎหมาย (ม.14)
- หน้าที่ห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความแตกต่าง (ม.15)
- หน้าที่จัดการศึกษา (ม.21A)
- ฯลฯ

#### ส่วนว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

- หน้าที่ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ม.38)
- หน้าที่ส่งเสริมการจ้างงาน การศึกษา และความช่วยเหลือจากรัฐในบางกรณี (ม.41)
- หน้าที่ส่งเสริมการศึกษาและเศรษฐกิจของกลุ่มบุคคลที่มีวรรณะต่ำหรือกลุ่มจัณฑาล (ม.46)
- ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าลักษณะการกำหนดหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียนั้นมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้เพียงระดับเดียว ซึ่งแตกต่างกับหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียนกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้เพียงให้รัฐพึงจะกระทำ หรือควรจะกระทำเป็นสิ่งสำคัญ โดยไม่ปรากฏอย่างชัดเจนให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องทำ โดยหน้าที่ที่รัฐพึงจะกระทำหรือควรจะทำให้แก่ประชาชนนั้นเป็นทั้งหน้าที่ที่ปรากฏอยู่

<sup>150</sup> Article 49, Constitution of India 1949 “It shall be the obligation of the State to protect every monument or place or object of artistic or historic interest, declared by or under law made by Parliament to be of national importance, from spoliation, disfigurement, destruction, removal, disposal or export, as the case may be.”

ในส่วนที่สามว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานและในส่วนที่สี่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นการบัญญัติให้รัฐพึงมีหรือควรมีหน้าที่ในการจัดหามาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนนั้น เกิดผลขึ้นจริงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่ปรากฏในส่วนที่สี่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้แม้เสมือนเป็นหน้าที่ของรัฐหรือของรัฐบาลที่จะต้องบริหารประเทศหรือสนับสนุนการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการและแนวนโยบายพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้ แต่รัฐธรรมนูญก็กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลใด ๆ ได้หากรัฐหรือรัฐบาลไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้<sup>151</sup>

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนไว้ดังเช่นประเทศในระบอบประชาธิปไตยอื่น แต่รัฐธรรมนูญมิได้มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้แยกส่วนหรือแยกหมวดเป็นการเฉพาะ มีเพียงการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้เป็นเรื่อง ๆ และปรากฏในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ซึ่งแม้รัฐบาลไม่อาจปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ประชาชนชาวอินเดียก็ไม่มีสิทธิฟ้องร้องรัฐเป็นคดีต่อศาลใด ๆ ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้แก่ประชาชน และหากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองสิทธิให้แก่ประชาชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลได้

#### 4.2.1.2 สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่

ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินเดียคือศาลสูงสุด (Supreme Court) โดยเทียบได้กับศาลฎีกาของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียไม่ได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องรัฐต่อศาลสูงสุดเพื่อให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ตามกฎหมายได้โดยตรงอย่างชัดเจน

<sup>151</sup> Article 37, Constitution of India 1949 “The provisions contained in this Part shall not be enforceable by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws.”

หากแต่ในมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาทางรัฐธรรมนูญ (Right to Constitutional Remedies) โดยตรงจากศาลสูงสุดอินเดียในประเด็นเรื่องสิทธิในเนื้อหา โดยไม่ต้องเริ่มคดีจากศาลล่างก่อนด้วยวิธีการที่เหมาะสม โดยศาลสูงสุดของอินเดียมีอำนาจกำหนดมาตรการ คำสั่ง ออกรายหมาย ซึ่งรวมถึงหมายให้ส่งตัวผู้ถูกคุมขังมาศาล หมายสั่งให้ปฏิบัติกร หมายห้าม หมายสั่งให้ชี้แจงและหมายพิพากษาใหม่ เพื่อให้สิทธิที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้เกิดผลบังคับใช้<sup>152</sup>

ในการฟ้องคดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีการหยิบยกสิทธิในทางเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ขึ้นมาเป็นประเด็นแห่งคดีในการฟ้องซึ่งการฟ้องดังกล่าวเรียกว่าเป็น “การฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ” สิทธิในทางเนื้อหาตามที่รัฐธรรมนูญอินเดียได้ประกันไว้นั้นมักถูกตีความขยายความโดยศาลสูงสุดอินเดียใน “สิทธิในชีวิตและอิสรภาพส่วนบุคคล (Protection of life and personal liberty)” ที่ถูกรับรองไว้ในมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญอินเดียที่ระบุไว้ว่า ชีวิตหรืออิสรภาพของบุคคลไม่อาจถูกลิดรอนได้เว้นแต่กรณีที่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด<sup>153</sup> การตีความของศาลสูงสุดอินเดียในสิทธิในชีวิตได้ครอบคลุมไปถึงสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น สิทธิในการมีสุขภาพที่ดี สิทธิในการดำรงชีพ สิทธิที่จะได้รับการศึกษาภาคบังคับ สิทธิของ

<sup>152</sup> Article 32, Constitution of Republic of India 1949, “1. The right to move the Supreme Court by appropriate proceedings for the enforcement of the rights conferred by this Part is guaranteed.

2. The Supreme Court shall have power to issue directions or orders or writs, including writs in the nature of habeas corpus, mandamus, prohibition, quo warrant and certiorari, whichever may be appropriate, for the enforcement of any of the rights conferred by this Part.

3. Without prejudice to the powers conferred on the Supreme Court by clauses (1) and (2), Parliament may by law empower any other court to exercise within the local limits of its jurisdiction all or any of the powers exercisable by the Supreme Court under clause (2).

4. The right guaranteed by this article shall not be suspended except as otherwise provided for by this Constitution.”

<sup>153</sup> Article 21, Constitution of Republic of India 1949, “No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law.”

นักโทษและผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างรอการพิจารณาคดีของศาล เป็นต้น โดยศาลสูงสุดของอินเดียได้นำหลักการใช้ระบบการพิจารณาคดีที่ไม่ใช่ระบบกล่าวหาเหมือนคดีแพ่งทั่วไปเนื่องจากศาลสูงสุดอินเดียได้คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการฟ้องคดีเพื่อแสวงหาการแก้ไขเยียวยาในฐานะปัจเจกในข้อพิพาททางเอกชนด้วยกัน โดยการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นสามารถแยกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1) การนำคดีมาฟ้องในลักษณะเป็นตัวแทน (Representative Standing) เป็นการฟ้องคดีที่ผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรงแต่ฟ้องคดีแทนผู้อื่นที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ การที่ศาลสูงสุดของประเทศอินเดียยอมรับการฟ้องคดีโดยตัวแทนนี้เนื่องมาจากข้อเท็จจริงทางสังคมที่ว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิถูกละเมิดโดยตรงนั้นไม่มีความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลได้ด้วยตัวเอง เช่น ในกรณีของนักโทษที่ถูกคุมขัง เป็นต้น

2) การนำคดีมาฟ้องในฐานะพลเมือง (Citizen Standing) ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ศาลสูงสุดของประเทศอินเดียยอมให้สมาชิกของสาธารณะหรือของสังคมที่มีส่วนได้เสียเพียงพอ (sufficient interest) ชอบที่จะยกขึ้นอ้างสิทธิต่าง ๆ เช่น สิทธิชุมชน หรือ สิทธิที่เป็นเรื่องเหนือประโยชน์ได้เสียของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น เพื่อฟ้องคดีตามมาตรา 32 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียได้ สิทธิเหล่านี้ไม่ได้เป็นประโยชน์อันชอบธรรมเฉพาะของบุคคลผู้นำคดีมาฟ้องเท่านั้น หากเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะด้วย ซึ่งมีความแตกต่างจากการฟ้องคดีในลักษณะตัวแทนที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อ้างสิทธิของตนเองในฐานะที่เป็นพลเมืองซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายในทางหนึ่งทางใดและเพราะมีฐานะพลเมืองดังกล่าวนี้เองที่จำต้องมีหน้าที่รักษาประโยชน์สาธารณะ

สำหรับการออกคำสั่งบังคับของศาล ศาลสูงสุดของประเทศอินเดียได้มีอำนาจการกำหนดมาตรการแก้ไขเยียวยาในคดีของการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1) การแก้ไขเยียวยาโดยไม่ต้องมีสิทธิ (Remedies Without Rights) เป็นการตัดความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิและการแก้ไขเยียวยาที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยเฉพาะในการแก้ไขเยียวยาของศาลที่มาจากการมีคำสั่งระหว่างพิจารณา

โดยศาลสูงสุดของประเทศอินเดียกำหนดการแก้ไขเยียวยาเบื้องต้นด้วยคำสั่งระหว่างพิจารณา แม้จะยังไม่ได้วินิจฉัยถึงความมีอยู่จริงของสิทธิของผู้ที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐก่อนแต่อย่างใด

2) การรับรองสิทธิโดยไม่ต้องได้รับการแก้ไขเยียวยา (Rights Without Remedies) เป็นกรณีที่ศาลสูงสุดของประเทศอินเดียยอมรับการมีสิทธิและรับรองสิทธิของผู้เสียหายแต่ไม่ได้กำหนดการแก้ไขเยียวยาไว้เป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะจะเปิดโอกาสให้ประชาชนของประเทศอินเดียสามารถโต้แย้งสิทธิของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถให้ศาลสูงสุดออกคำสั่งบังคับให้รัฐและหน่วยงานของรัฐกระทำการตามหน้าที่ของตนได้ กรณีการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นเรื่องการฟ้องเพื่อโต้แย้งและปกป้องสิทธิของสาธารณะมากกว่าที่จะเป็นการฟ้องคดีเพื่อให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ในสาธารณรัฐอินเดียยังได้กำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการฟ้องร้องฝ่ายปกครองเหล่านี้ได้ต่อศาลปกครองโดยศาลปกครองของสาธารณรัฐอินเดียถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลยุติธรรมมีศาลสูงสุด (Supreme Court) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีรัฐธรรมนูญ และรวมถึงคดีทางปกครองอีกด้วย ศาลปกครองของสาธารณรัฐอินเดียในปัจจุบันอยู่ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลปกครอง ค.ศ.1985 (Administrative Tribunals Act 1985) โดยรัฐบัญญัติฉบับนี้ออกตามความในมาตรา 323A ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>154</sup> กำหนดให้รัฐบาลกลางและมลรัฐมีอำนาจในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาได้เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐบาลกลาง หน่วยงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นๆ

<sup>154</sup> Article 323A-1, Constitution of Republic of India 1949, “1. Parliament may, by law, provide for the adjudication or trial by administrative tribunals of disputes and complaints with respect to recruitment and conditions of service of persons appointed to public services and posts in connection with the affairs of the Union or of any State or of any local or other authority within the territory of India or under the control of the Government of India or of any corporation owned or controlled by the Government.”

ของรัฐทั้งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลโดยรัฐ ตลอดจนการจัดทำโดยองค์การมหาชน และให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย

ศาลปกครองประกอบไปด้วยประธานศาลปกครอง รองประธานศาลปกครอง และตุลาการศาลปกครองตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยประธานรองประธาน และตุลาการในศาลปกครองกลางจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอินเดีย และอาจได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการมลรัฐในกรณีที่เป็นตุลาการในศาลปกครองระดับมลรัฐนั้น ๆ<sup>155</sup>

ศาลปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองแห่งสาธารณรัฐอินเดียนั้นมีหลายประเภท อาจแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภทที่สำคัญ<sup>156</sup> ซึ่งแต่ละศาลและแต่ละชุดของคณะกรรมการต่างมีเขตอำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกัน ได้แก่

(1) ศาลปกครองกลาง (Central Administrative Tribunal : CAT) เป็นศาลปกครองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1985 โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลปกครอง ค.ศ.1985 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งมลรัฐในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาภายใต้เขตหรือพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเองได้ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียในมาตรา 323A ที่ได้กำหนดและให้อำนาจแก่รัฐบาลไว้ด้วย<sup>157</sup> แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมานั้นก็เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนโดยอยู่บนพื้นฐานของการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม สะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป

<sup>155</sup> Abhishek Kumar Jha, « Administrative tribunals of India: a study in the light of decided cases, » The report of National University of Study and Research in Law, Ranchi: India, 2017, p. 5.

<sup>156</sup> Abhishek Kumar Jha, « Administrative tribunals of India: a study in the light of decided cases, » The report of National University of Study and Research in Law, Ranchi: India, 2017, p. 6-8.

<sup>157</sup> Article 323A-2, Constitution of Republic of India 1949, "2. A law made under clauses (1) may-

a. Provide for the establishment of an administrative tribunal for the Union and a separate administrative tribunal for each State or for two or more States;"

ศาลปกครองกลางเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ทั้งปวง (ซึ่งมิใช่คดีปกครองพิเศษที่อยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง และของคณะกรรมการเฉพาะที่จะกล่าวต่อไปในประเภทที่ 2 ถึงประเภทที่ 7) ที่เกิดขึ้นภายในรัฐกลาง ศาลปกครองกลางอยู่ในลำดับเดียวกับศาลสูง (High Court) อันมีลักษณะเป็นศาลอุทธรณ์ ซึ่งหากคู่กรณีไม่พอใจในคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางสามารถที่จะฎีกาคำวินิจฉัยต่อไปได้ยังศาลสูงสุดแห่งรัฐ (Supreme Court of India) นอกจากนี้ในแต่ละมลรัฐอาจมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นประจำมลรัฐของตนเองก็ได้ โดยมีเขตอำนาจในการระงับข้อพิพาททางปกครองทั้งปวงที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐนั้น

(2) ศาลอุทธรณ์ว่าด้วยการศุลกากรและสรรพสามิต (Customs and Excise Revenue Appellate Tribunal : CERAT) เป็นศาลปกครองลักษณะหนึ่งที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีทางปกครองทั้งปวงที่เกี่ยวกับการจัดหารายได้ของประเทศทั้งทางด้านสรรพสามิตและทางด้านศุลกากร โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1986 โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยการศุลกากรและสรรพสามิต ค.ศ.1986 มีสถานะเป็นศาลปกครองอุทธรณ์ ซึ่งหากคู่กรณีไม่พอใจในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสามารถที่จะฎีกาคำวินิจฉัยต่อไปได้ยังศาลสูงสุดแห่งรัฐ

(3) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่าด้วยการเลือกตั้ง (Election Commission: EC) มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจเฉพาะในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการจัดสรรปันส่วนให้แก่พรรคการเมืองต่างๆ ตลอดจนมีอำนาจวินิจฉัยคดีอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ มีสถานะเป็นคณะกรรมการระดับอุทธรณ์ซึ่งหากคู่กรณีไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสามารถที่จะฎีกาคำวินิจฉัยต่อไปได้ยังศาลสูงสุดแห่งรัฐ

(4) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่าด้วยการแลกเปลี่ยนเงินตรา (Foreign Exchange Regulation Appellate Board: FERAB) มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจเฉพาะในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนหรือการไม่เคารพต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยการแลกเปลี่ยนสกุลเงินระหว่างประเทศ คณะกรรมการได้รับการจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1973 โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยการแลกเปลี่ยนเงินตรา ค.ศ.1973 มีสถานะเป็นคณะกรรมการระดับอุทธรณ์ซึ่งหากคู่กรณีไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสามารถที่จะฎีกาคำวินิจฉัยต่อไปได้ยังศาลสูงสุดแห่งรัฐ

(5) ศาลภาษี (Income Tax Appellate Tribunal) เป็นศาลปกครองประเภทหนึ่งซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1961 โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยภาษี ค.ศ.1961 มีเขตอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะกรณีที่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่พึงพอใจต่อการถูกประเมินภาษีตามอัตราหรือจำนวนที่คณะกรรมการจัดเก็บภาษีแห่งรัฐได้กำหนดมา โดยสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลภาษีได้ ศาลภาษีมักมีลักษณะเป็นศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในหลายมลรัฐและหลายจังหวัดภายในประเทศ หากคู่กรณีไม่พอใจในคำวินิจฉัยของศาลภาษีชั้นต้นสามารถอุทธรณ์ต่อศาลภาษีอุทธรณ์ได้ และสามารถฎีกา คำวินิจฉัยต่อไปยังศาลสูงสุดแห่งรัฐได้อีกด้วย

(6) ศาลรถไฟ (Railway Rates Tribunal) มีลักษณะเป็นศาลปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1989 โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยการรถไฟแห่งสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ.1989 มีเขตอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทตามคำร้องขอของประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและพนักงานการรถไฟ ทั้งในส่วนว่าด้วยการถูกเลือกปฏิบัติหรือการกำหนดอัตราค่าบริการที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่น ๆ ของการรถไฟโดยปราศจากความยุติธรรม ศาลรถไฟมีสถานะเป็นศาลปกครองระดับอุทธรณ์ซึ่งหากคู่กรณีไม่พอใจในคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางสามารถที่จะฎีกา คำวินิจฉัยต่อไปได้ยังศาลสูงสุดแห่งรัฐ

(7) ศาลอุตสาหกรรม (Industrial Tribunal) มีลักษณะเป็นศาลปกครองประเภทหนึ่งซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1947 โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางด้านอุตสาหกรรม ค.ศ.1947 มีเขตอำนาจในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นในรัฐกลางและในมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวเนื่องกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้าง การกำหนดระยะเวลาและวิธีการจ่ายค่าจ้าง การกำหนด ค่าชดเชยกรณีถูกจ้างประสพอุบัติเหตุ การกำหนดชั่วโมงการทำงาน การกำหนดสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ตลอดจนการลาออกจากงาน เป็นต้น ศาลอุตสาหกรรมมีสถานะเป็นศาลปกครองในระดับอุทธรณ์ซึ่งหากคู่กรณีไม่พอใจในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสามารถฎีกาคำวินิจฉัยต่อไปได้ยังศาลสูงสุดแห่งรัฐ

## ประเภทของศาลและคณะกรรมการปกครองแห่งสาธารณรัฐอินเดีย



ภายหลังที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเฉพาะการจัดตั้งศาลปกครองกลางใน ค.ศ.1985 ทำให้เขตอำนาจของศาลในสาธารณรัฐอินเดียเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ศาลยุติธรรมอื่น เช่น ศาลคดีแพ่ง ศาลคดีอาญา เป็นต้น แต่เดิมเคยมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีทางปกครองก็ต้องดำเนินการถ่ายโอนคดีทางปกครองต่าง ๆ ให้มาอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองที่ถูกจัดตั้งขึ้น ดังคำวินิจฉัยศาลปกครองที่เคยชี้ขาดไว้ใน ค.ศ.1992<sup>158</sup> รวมทั้งคดีปกครองใด ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น คดีปกครองที่พิพาทเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิและสวัสดิการของลูกจ้างก็ต้องถ่ายโอนมาที่ศาลอุทธรณ์ที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองประเภทหนึ่งแทน เป็นต้น ทั้งนี้ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองใน ค.ศ.1986<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Union of India V. Deep Chand Pandey, (1992) 4 SCC 432

<sup>159</sup> Kaptan Singh V. Union of India, (1986) 4 SLR 545 (Del)

นอกจากนี้ศาลปกครองได้เคยมีคำวินิจฉัยที่กล่าวถึงเขตอำนาจของศาลไว้ใน ค.ศ.1987 ว่าศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองทั้งปวง ซึ่งรวมถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งศาลปกครองมิใช่ศาลที่มีลักษณะเป็นส่วนเสริมของศาลยุติธรรมอื่น ๆ หากแต่ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจอย่างสมบูรณ์เทียบเท่ากับศาลสูงประเภทหนึ่ง (High Court)<sup>160</sup> และสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองใน ค.ศ.2006 ที่วินิจฉัยว่า ศาลปกครองกลางเป็นศาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย มาตรา 323A และมีสถานะหรือเขตอำนาจเช่นเดียวกับศาลสูงหรือศาลในระดับอุทธรณ์ของประเทศ<sup>161</sup>

ศาลปกครองของสาธารณรัฐอินเดียยังมีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่น ๆ ได้แก่ อำนาจในการควบคุมตรวจสอบความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะหรือบทบัญญัติของกฎหมายในลำดับรองซึ่งอาจจะมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญบางข้อหรือบางมาตราของกฎหมายลำดับรองที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าสถานะทางกฎหมายว่าหน่วยงานใดมีสถานะเป็นฝ่ายปกครองตามที่กำหนดนิยามไว้ในมาตรา 12 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลปกครอง ค.ศ.1985 ศาลปกครองมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีบางประเภทที่มีปัญหาในทางกฎหมายว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ดังกรณีที่เคยมีการชี้ขาดไว้ใน ค.ศ.1986<sup>162</sup> นอกจากนี้ศาลปกครองยังมีอำนาจที่จะสั่งลงโทษด้วยมาตรการต่างๆ การให้บุคคลออกจากตำแหน่ง รวมถึง การออกคำสั่งในรูปแบบอื่น ๆ ได้อีกด้วย

<sup>160</sup> Sampat Kumar, SP V. Union of India, (1987) 1 ATR 34

<sup>161</sup> Union of India V. K D Batish, (2006) AIR 2006 SC 789

<sup>162</sup> Om Prakash Pathak V. Union of India, (1986) 4 SLR 251

สถานะและผลผูกพันแห่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้นย่อมผูกพัน  
คู่กรณีที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองในลักษณะ  
เดียวกันกับที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสูงแห่งรัฐ ในกรณีนี้  
ศาลปกครองได้เคยตัดสินไว้ใน ค.ศ.1987 ว่า การออกกฎหมายใด ๆ ที่มีลักษณะ  
เป็นการยกเลิกคำวินิจฉัยของศาลปกครองย่อมกระทำมิได้ ดังนั้นการที่รัฐบาลของ  
นาย Andhra Pradesh ได้ออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
ในมาตรา 371D(5) อันถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 32 ของประเทศ  
ใน ค.ศ.1973 นั้น ทำให้บทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขหรือ  
ทำให้เสียไปซึ่งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติม  
รัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวนี้อาจกระทำมิได้ ถือเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการ  
พื้นฐานแห่งกฎหมาย และไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>163</sup>

จะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ  
ที่เกี่ยวข้องจะเปิดโอกาสให้ประชาชนของสาธารณรัฐอินเดียสามารถโต้แย้งและ  
รักษาสิทธิของตนอันสืบเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองต่อศาลปกครอง  
ได้ก็ตาม แต่ประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อให้รัฐหรือหน่วยงานของ  
รัฐกระทำการตามหน้าที่ของตนดังที่ปรากฏในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทยได้ กรณีการฟ้องคดีข้างต้นเป็นการฟ้องเพื่อโต้แย้งและปกป้องสิทธิ  
ของตนเองมากกว่าที่จะเป็นการฟ้องคดีเพื่อให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่

#### 4.2.2 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่าประเทศ  
เกาหลีใต้นั้นในปัจจุบันได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1948 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด  
เมื่อ ค.ศ.1987 ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่พึงกระทำให้แก่ประชาชนไว้  
หลายประการ ทั้งที่กำหนดไว้ในหมวดทั่วไปและในหมวดว่าด้วยสิทธิและหน้าที่  
ของพลเมือง ในที่นี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อที่สำคัญ ได้แก่ ศึกษาข้อมูล  
พื้นฐานทั่วไปของสาธารณรัฐเกาหลีโดยเน้นศึกษาระบบกฎหมายและองค์กรตุลาการ  
เป็นสำคัญ และศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีที่บัญญัติ  
เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ

<sup>163</sup> Sambamurthy V. State of Andhra Pradesh, (1987) I SCC 386

สาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีได้เป็นหนึ่งในประเทศเอเชียที่ตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นประเทศคาบสมุทรเกาหลี ปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และในขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็มีสถานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อมาเป็นผู้ช่วยของตนและเป็นหัวหนารัฐบาลในการบริหารประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีในปัจจุบันแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 9 จังหวัด และ 6 เขตการปกครอง

สำหรับชนชาติเกาหลีนั้นก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมีเพียงรัฐเดียว แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้าควบคุมทางดินแดนบริเวณตอนใต้ของคาบสมุทรเกาหลี ในขณะที่คาบสมุทรเกาหลีทางตอนเหนือถูกควบคุมโดยประเทศสหภาพโซเวียตโดยใช้เส้นขนานละติจูดที่ 38 องศาเป็นตัวแบ่งเขตแดน ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีความพยายามหลายครั้งในการรวมดินแดนทั้งตอนเหนือและตอนใต้เข้าด้วยกันให้เป็นรัฐเดียวและมีเอกภาพที่แท้จริง แต่ในช่วงที่เกิดสงครามเย็นประเทศสหรัฐอเมริกาได้ส่งกองกำลังเข้าคุ้มกันดินแดนบริเวณตอนใต้ของคาบสมุทรเกาหลีเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ามาทางตอนเหนือ ผลจากกรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดการแยกดินแดนออกเป็นสองประเทศอย่างชัดเจนเมื่อ พ.ศ.2491 กลายเป็นสองประเทศที่มีระบอบการปกครองและระบบเศรษฐกิจแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) มีระบอบการปกครองและระบบเศรษฐกิจแบบเสรีประชาธิปไตย ในขณะที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) มีระบอบการปกครองและระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตามมีการผลักดันและความพยายามหลายครั้งในการรวมชาติเกาหลีให้เป็นหนึ่งเดียวซึ่งดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

สำหรับสถาบันทางการเมืองหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่สำคัญของประเทศ แบ่งออกเป็น 3 องค์กรใหญ่ ได้แก่ รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและพัฒนาประเทศ รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปแบบสภาเดียวโดยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ และบางส่วนมาจากการแต่งตั้งโดยจัดสรรตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง (party list) และศาลทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการตัดสินวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ระบบขององค์กรตุลาการของสาธารณรัฐเกาหลีนี้มีศาลอยู่สองประเภท คือ ศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลยุติธรรมประกอบด้วยสามชั้นศาล ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา มีประธานศาลฎีกาเป็นประมุขขององค์กรตุลาการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีโดยทั่วไปและกระบวนการพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย ยกเว้นคดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของประเทศอาจพิจารณาโดยลับได้

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ ได้รับการบัญญัติโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีในหมวดที่ 6 ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (Chapter VI : The Constitutional court) จำนวน 3 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 111 ถึงมาตรา 113 ประกอบด้วยตุลาการทั้งหมด 9 นาย ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ โดยกำหนดให้ตุลาการสามนาย ต้องมาจากการคัดเลือกและเสนอชื่อโดยรัฐสภา และตุลาการอีกสามนาย ต้องมาจากการคัดเลือกโดยศาลยุติธรรมและได้รับการแต่งตั้งโดยประธานศาลฎีกา ส่วนอีกสามนายไม่ได้กำหนดที่มาไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะมาจากการเลือกกันเองของตุลาการและได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา<sup>164</sup> ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และอาจได้รับการเลือกอีกวาระหนึ่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกนายควรมีความเป็นกลางทางการเมือง และไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมใดๆ ทางการเมือง ส่วนการสิ้นสุดความเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นอาจสิ้นสุดลงได้ใน 3 กรณี คือ ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (impeachment) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือถูกลงโทษในเหตุความผิดที่ร้ายแรง<sup>165</sup>

<sup>164</sup> Article 111, Constitution of Korea 1948

<sup>165</sup> Article 112, Constitution of Korea 1948

สำหรับประเภทคดีที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีแบ่งได้เป็น 4 ประเภท<sup>166</sup> ได้แก่ คดีว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คดีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง คดียุบพรรคการเมือง และคดีที่เกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานกลางของรัฐด้วยตนเอง ระหว่างหน่วยงานกลางของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้รับการประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1948 และเป็นฉบับที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันโดยไม่มี การยกเลิก แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด 10 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ ค.ศ.1987 รัฐธรรมนูญประกอบไปด้วย 10 หมวด ได้แก่ หมวดทั่วไป (general provisions) หมวดว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง (rights and duties of citizens) หมวดว่าด้วยรัฐสภา (the national assembly) หมวดว่าด้วยฝ่ายบริหาร (the executive) หมวดว่าด้วยองค์กรตุลาการ (the courts) หมวดว่าด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ (the constitutional court) หมวดว่าด้วยการจัดการเลือกตั้ง (election management) หมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (local autonomy) หมวดว่าด้วยเศรษฐกิจ (the economy) และหมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (amendments to the constitution)

สำหรับหมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองนั้นปรากฏการรับรอง สิทธิและหน้าที่ที่สำคัญของประชาชนไว้ตั้งแต่มาตรา 10 ถึงมาตรา 39 ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพและกำหนดหน้าที่ให้แก่พลเมืองไว้หลายประการ เช่น การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแต่ละบุคคล การรับรองความเสมอภาค ต่อหน้ากฎหมาย การรับรองสิทธิเสรีภาพในการอยู่อาศัยและการเคลื่อนย้าย การรับรองสิทธิส่วนบุคคล การรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนา การกำหนดหน้าที่ ในการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย การกำหนดหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรมของชาติ เป็นต้น

<sup>166</sup> Article 111, Constitution of Korea 1948

#### 4.2.2.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีแล้วมีลักษณะการบัญญัติคล้ายคลึงกันกับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ คือ ไม่ปรากฏการตราหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐไว้โดยตรงดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่เมื่อพิจารณาเข้าไปถึงเนื้อหาของบทบัญญัติในแต่ละมาตราพบว่าหน้าที่ของรัฐถูกกำหนดไว้ใน 2 หมวดที่สำคัญ คือ หมวดที่หนึ่งว่าด้วยบททั่วไปและหมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง

##### 4.2.2.1.1 หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีประกอบไปด้วย 10 หมวดที่สำคัญ โดยในหมวดแรกคือหมวดว่าด้วยบททั่วไป (general provisions) มีทั้งสิ้น 9 มาตรา กล่าวถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครองประเทศ ความเป็นชาติ อาณาเขตของประเทศ นโยบายความสงบแห่งชาติ กองทัพแห่งชาติ การทำข้อตกลงหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ สถานะและหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ พรรคการเมือง และการอนุรักษ์วัฒนธรรมและมรดกของชาติ โดยทั้งเก้ามาตรานี้ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐเอาไว้หลายประการ ได้แก่ **หน้าที่ของรัฐในการปกป้องพลเมือง** ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>167</sup> ที่กำหนดให้ การพิทักษ์คุ้มครองพลเมืองเกาหลีใต้ที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ พึงเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมาย ส่วนเรื่องนโยบายความสงบแห่งชาติ ถูกกำหนดให้เป็น**หน้าที่ของรัฐในการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความสงบ** ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>168</sup> ที่กำหนดให้ สาธารณรัฐเกาหลีหรือรัฐ (เกาหลีใต้) พึงหาวิธีการสร้างความเป็นปึกแผ่น พึงให้เกิดการรวมชาติ และพึงทำให้นโยบายการรวมชาติเกิดขึ้นได้ด้วยความสงบบนพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันเป็นระบอบการปกครองเดียวของชาติ

<sup>167</sup> Article 2, Constitution of Korea 1948 “It shall be the duty of the State to protect citizens residing abroad as prescribed by law.”

<sup>168</sup> Article 4, Constitution of Korea 1948 “The Republic of Korea shall seek unification and shall formulate and carry out a policy of peaceful unification based on the free democratic basic order.”

สำหรับหน้าที่ของรัฐในสวนที่เกี่ยวข้องกับกองทัพและความสงบกำหนดให้รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบในระดับระหว่างประเทศ ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 5 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>169</sup> โดยกำหนดให้ สาธารณรัฐเกาหลีหรือรัฐ (เกาหลีใต้) พึงพยายามรักษาความสงบในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และควรจะปฏิเสธการก่อให้เกิดสงครามที่มีความรุนแรง นอกจากนี้กองทัพพึงทุ่มเทเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบของชาติอันเป็นหน้าที่ที่สำคัญ และมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งดินแดนของประเทศ อีกทั้งควรวางตัวเป็นกลางทางการเมือง นอกจากนี้หน้าที่ของรัฐยังขยายไปถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนด้วย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชน บัญญัติไว้ในมาตรา 7 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>170</sup> ที่กำหนดให้ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายควรให้บริการแก่ประชาชนทุกคนภายในประเทศอย่างเสมอภาคกันและพึงเป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชนด้วย

และหน้าที่ที่สำคัญของรัฐอีกประการ คือ *หน้าที่ในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและมรดกของชาติ* ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ซึ่งเป็นมาตราท้ายสุดในหมวดแรกของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>171</sup> ที่กำหนดให้ รัฐพึงมุ่งมั่นที่จะรักษาและพัฒนาซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมและยกระดับคุณค่าของศิลปวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาติ

<sup>169</sup> Article 5, Constitution of Korea 1948 “The Republic of Korea shall endeavor to maintain international peace and shall renounce all aggressive wars.

*The Armed Forces shall be charged with the sacred mission of national security and the defense of the land and their political neutrality shall be maintained.*

<sup>170</sup> Article 7, Constitution of Korea 1948 “All public officials shall be servant of the entire people and shall be responsible to the people.”

<sup>171</sup> Article 9, Constitution of Korea 1948 “The State shall strive to sustain and develop the cultural heritage and to enhance national culture.”

#### 4.2.2.1.2 หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดว่าด้วย สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง

นอกจากหน้าที่ของรัฐหลายประการที่ปรากฏในหมวด  
ทั่วไปซึ่งเป็นหมวดแรกหรือหมวดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว  
หน้าที่ของรัฐยังถูกกำหนดขึ้นอีกจำนวนมากในหมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและหน้าที่  
ของพลเมือง (rights and duties of citizens) ซึ่งมีทั้งสิ้น 30 มาตรา ตั้งแต่  
มาตรา 11 ถึงมาตรา 39 ที่ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน  
และในขณะเดียวกันก็กำหนดหน้าที่ที่ประชาชนพึงทำให้แก่รัฐด้วย ในการส่งเสริม  
ให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดผลขึ้นได้จริงหรือเป็นเกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น  
ต้องอาศัยกลไกในการช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ  
เกาหลีจึงได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่หลายประการ โดยบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ  
และหน้าที่ของประชาชนในแต่ละประเภท ได้แก่ *หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง  
สิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชน* ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 10 รัฐธรรมนูญแห่ง  
สาธารณรัฐเกาหลี<sup>172</sup> ที่กำหนดให้ พลเมืองทุกคนได้รับการรับรองในคุณค่าและ  
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเอง รวมถึงสิทธิในการที่จะมีความสุขในชีวิต อีกทั้ง  
ยังเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะยืนยันและประกันสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิพื้นฐานให้แก่  
ประชาชนที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดในสิทธิดังกล่าวของแต่ละบุคคลอีกด้วย

สำหรับสิทธิในการร้องเรียนหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่  
ของรัฐนั้นถือเป็นสิทธิประการหนึ่งของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ  
ในขณะเดียวกันก็ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของ  
ประชาชนดังกล่าวด้วย บัญญัติไว้ในมาตรา 26 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>173</sup>

<sup>172</sup> Article 10, Constitution of Korea 1948 “All citizen shall be assured of human worth and dignity and have the right to pursue happiness. It shall be the duty of the State to confirm and guarantee the fundamental and inviolable human rights of individuals.”

<sup>173</sup> Article 26, Constitution of Korea 1948 “All citizens shall have the right to petition in writing to any governmental agency as prescribed by law.

The State shall be obligated to examine all such petitions.”

ที่กำหนดว่า พลเมืองเกาหลีใต้ทุกคนมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องเรียนเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษรต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นหน้าที่ของรัฐที่ควรจะต้องพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนนั้น ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะเรียกร้องค่าเสียหายได้ โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาและชดเชยความเสียหายดังกล่าวด้วย หน้าที่ของรัฐประการนี้ถูกบัญญัติไว้ในวรรคแรกของมาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>174</sup> ที่กำหนดว่า ในกรณีที่บุคคลใดได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งกระทำไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ บุคคลนั้นสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นจะไม่ได้รับความคุ้มครองใด ๆ เพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบ

สาธารณรัฐเกาหลียังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาให้แก่ประชาชนด้วย โดยสิทธิได้รับการศึกษาถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของบุคคลทุกกลุ่มซึ่งไม่ใช่เพียงแต่เด็กและเยาวชนเท่านั้น หน้าที่ของรัฐประการนี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>175</sup> ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะวรรคหนึ่งถึงวรรคสามซึ่งเป็นบทบัญญัติพื้นฐานและหน้าที่ของรัฐในวรรคห้า ที่บัญญัติรับรองให้ พลเมืองเกาหลีใต้ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษา

<sup>174</sup> First paragraph of Article 29, Constitution of Korea 1948 “In case a person has sustained damages by an unlawful act committed by a public official in the course of official duties, he may claim just compensation from the State or public organization as prescribed by law. In this case, the public official concerned shall not be immune from liabilities.”

<sup>175</sup> Article 31, Constitution of Korea 1948 “All citizens shall have an equal right to receive an education corresponding to their abilities.

All citizens who have children to support shall be responsible at least for their elementary education and other education as provided by law.

Compulsory education shall be free. ...

The State shall promote lifelong education.”

อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ภายใต้ความสามารถที่เหมาะสมของแต่ละบุคคล ผู้ปกครองชาวเกาหลีใต้ทุกคนมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้บุตรหลานของตนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างน้อย รวมถึงสนับสนุนการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด การศึกษาภาคบังคับนั้นจะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้งรัฐพึงควรสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตของพลเมืองทุกคนอีกด้วย

ในด้านการทำงาน รัฐพึงมีหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงานของพลเมืองในชาติ หน้าที่ประการนี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>176</sup> ที่รับรองและกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการจ้างงาน รัฐพึงมีหน้าที่ในการมุ่งสนับสนุนการจ้างงานและควรกำหนดอัตราค่าแรงสูงสุดให้แก่ผู้ทำงานซึ่งต้องพิจารณาตามความเหมาะสมและให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้วย อีกทั้งต้องกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำและควรให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด ในด้านมาตรฐานทางสังคมรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐพึงมีหน้าที่ส่งเสริมการประกันสังคม โดยบัญญัติในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>177</sup> ที่กำหนดให้ รัฐพึงมีหน้าที่มุ่งสนับสนุนระบบประกันสังคมและสร้างสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่พลเมือง ส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิและสวัสดิการให้แก่หญิง พึ่งมีหน้าที่ผลักดันให้นโยบายด้านสิทธิสวัสดิการสำหรับเด็กและเยาวชนประสบผลสำเร็จ และพึงมีหน้าที่ในการมุ่งป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายที่เกิดจากความรุนแรงต่าง ๆ ด้วย

<sup>176</sup> First paragraph of article 32, Constitution of Korea 1948 “All citizens shall have the right to work. The State shall endeavor to promote the employment of workers and to guarantee optimum wage through social and economic means and shall enforce a minimum wage system as prescribed by law.”

<sup>177</sup> Article 34, Constitution of Korea 1948 “...The State shall have the duty to endeavor to promote social security and welfare.

*The State shall endeavor to promote the welfare and rights of women.*

*The State shall have the duty to implement policies for enhancing the welfare of senior citizens and the young. ...*

*The State shall endeavor to prevent disasters and to protect citizens from harm therefrom.”*

นอกจากหน้าที่ของรัฐที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในด้านการพัฒนาสังคมและความเป็นอยู่ของพลเมือง รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่รักษาสีสิ่งแวดล้อมและประกันการมีที่อยู่อาศัยสำหรับพลเมือง ถูกบัญญัติไว้ในของมาตรา 35<sup>178</sup> ที่รับรองสิทธิในการมีสุขภาพและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่พลเมือง โดยรัฐและพลเมืองทุกคนมีหน้าที่ร่วมกันที่ควรมุ่งพิทักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยรายละเอียดของสิทธิในสิ่งแวดล้อมจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย อีกทั้งรัฐยังมีหน้าที่มุ่งรับรองการมีที่อยู่อาศัยที่สะดวกและเหมาะสมให้แก่พลเมืองเกาหลีใต้ทุกคนโดยผ่านการพัฒนานโยบายด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ และหน้าที่ของรัฐประการสุดท้ายที่ถูกกำหนดไว้ในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง คือ *หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองมารดาและคุ้มครองสุขภาพของประชาชน* ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 36 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>179</sup> ที่กำหนดให้การแต่งงานและการใช้ชีวิตครอบครัวจะได้รับการเคารพและรักษาไว้ซึ่งหลักการของสิทธิส่วนบุคคลและความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ อีกทั้งรัฐยังมีหน้าที่ดำเนินการในทุกทางเพื่อให้เป้าหมายดังกล่าวประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ในการมุ่งคุ้มครองมารดาและคุ้มครองซึ่งสิทธิในสุขภาพสำหรับพลเมืองทุกคนอีกด้วย

<sup>178</sup> Article 35, Constitution of Korea 1948 “All citizens shall have the right to a healthy and pleasant environment. The State and all citizens shall endeavor to protect the environment.

*The substance of the environmental right shall be determined by law.*

*The State shall endeavor to ensure comfortable housing for all citizens through housing development policies and the like.”*

<sup>179</sup> Article 36, Constitution of Korea 1948 “Marriage and family life shall be entered into and sustained on the basis of individual dignity and equality of the sexes, and the State shall do everything in its power to achieve that goal.

*The State shall endeavor to protect mothers.*

*The health of all citizens shall be protected by the State.”*

## หน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี



จากรายละเอียดหน้าที่ของรัฐข้างต้น จะเห็นได้ว่าลักษณะการกำหนดหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีนั้นมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในหลายระดับคล้ายคลึงกับหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายและเนื้อหาสาระสำคัญของบทบัญญัติซึ่งอยู่เหนือตัวอักษรแล้ว อาจแบ่งหน้าที่ของรัฐได้เป็น 2 ระดับที่สำคัญ ได้แก่ หน้าที่ที่รัฐต้องกระทำ และหน้าที่ที่รัฐพึงจะทำหรือควรจะทำให้ โดยหน้าที่ที่รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนนั้น แบ่งได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* เป็นหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดแรกว่าด้วยบททั่วไปซึ่งเป็นกล่าวถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกระทำให้แก่ชาติและประชาชน เช่น หน้าที่ของรัฐในการรักษาความเป็นชาติและความเป็นปึกแผ่น หน้าที่ในการรวมกันเป็นหนึ่งเดียวของชนชาติเกาหลี หน้าที่รักษาความสงบทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น สำหรับ *ประการที่สอง* เป็นหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในมาตรา 10 หมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพลเมือง และหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันหน่วยงานของรัฐทั้งหลายที่จะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย ในขณะที่ *หน้าที่ที่รัฐพึงจะทำหรือควรจะทำให้*แก่ประชาชนนั้นเป็นหน้าที่ที่ปรากฏทั่วไปในหมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งมีลักษณะการบัญญัติคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ โดยเป็นการกำหนดให้รัฐพึงมีหรือควรมีหน้าที่ในการจัดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อให้การรับรอง

และส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดผลเป็นจริงขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้หมวดที่หนึ่งและหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีข้างต้นนั้น ยังไม่พบการรับรองสิทธิที่มอบให้แก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใดในกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

#### 4.2.2.2 สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้ศาลที่มีหน้าที่ในการพิจารณารรคดีต่าง ๆ นั้นแบ่งออกเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลทหาร การพิจารณาถึงสิทธิในการฟ้องให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยประชาชนนั้นจำต้องพิจารณาถึงอำนาจของศาลแต่ละประเภทว่ามีขอบเขตเพียงไร โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดอำนาจของศาลในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองไว้ดังต่อไปนี้

สำหรับกรณีการฟ้องคดีรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่ 5 ประเภท กล่าวคือ

1) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในกรณีมีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะบังคับใช้แก่คดีในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมและรวมถึงกรณีของศาลทหาร ศาลที่พิจารณาคดีดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยในกรณีที่ศาลพิจารณาคดีเห็นเองหรือคู่ความในคดีโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่คำโต้แย้งของคู่ความในคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ยื่นต่อศาลที่พิจารณาคดีถูกศาลที่พิจารณาคดียกคำร้อง คู่ความในคดีสามารถฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

2) คดีเกี่ยวกับการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รัฐสภาอาจมีมติถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ออกจากตำแหน่งได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยให้ประธานรัฐสภา และ

คณะกรรมการยุติธรรมของรัฐสภา เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและเป็นผู้แทนในการดำเนินคดี

3) คดีเกี่ยวกับการยกเลิกพรครครการเมือง หากพรครครการเมืองใด ดำเนินการหรือมีวัตถุประสงค์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อพื้นฐานของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย รัฐบาลโดยคำปรึกษาของสภาที่ปรึกษาแผ่นดิน อาจมีคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยยกเลิกพรครครการเมืองนั้นได้

4) คดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการขัดแย้งกันของอำนาจระหว่าง หน่วยงานของรัฐ เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐ ด้วยกัน องค์กรของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกัน องค์กรของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้นอาจยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และ

5) คดีเกี่ยวกับการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ เป็นคดีที่บุคคลอาจ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านองค์กรศาลหรือองค์กรอื่น ในกรณีที่บุคคลใดเห็นว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของตนที่ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจกระทำการหรือละเว้นกระทำการของรัฐ แต่ไม่รวมถึงคำพิพากษาของศาลอื่น

จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีมีอำนาจในการ พิจารณาคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คดีพิเศษที่ถูกกำหนดให้ อยู่ในอำนาจพิจารณา และการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญ มิได้มีอำนาจในการพิจารณาคดีและมีคำสั่งให้รัฐและหน่วยงานของรัฐดำเนินการได้

สำหรับอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองนั้นรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐเกาหลีในมาตรา 107(2) กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจ ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองและกฎหมายลำดับรองที่ออกโดย ฝ่ายปกครองโดยให้เป็นอำนาจของศาลสูงสุด (Supreme Court) และตาม หลักการทั่วไปศาลยุติธรรมก็มีอำนาจในการวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครองด้วย<sup>180</sup> จะเห็นได้ว่าระบบศาลหรือระบบ

<sup>180</sup> Article 107(2), Constitution of Korea 1948, “The Supreme Court shall have the power to make a final review of the constitutionality or legality of administrative decrees, regulations or actions, when their constitutionality or legality is at issue in a trial.”

ในการวินิจฉัยคดีของสาธารณรัฐเกาหลีนั้นใช้ระบบศาลเดียวซึ่งมีเพียงศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีข้อพิพาททั้งปวงที่เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยไม่ได้แยกศาลปกครองออกมาเป็นพิเศษหรือเป็นระบบศาลคู่อย่างในประเทศไทยหรืออย่างในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลยุติธรรมในสาธารณรัฐเกาหลีนั่นเอง ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ.1994 (Administrative Litigation Act 1994) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีลำดับชั้นในการพิจารณาคดีทางปกครองไว้ 3 ลำดับ ได้แก่ การพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองชั้นต้น (Administrative Court) โดยศาลสูง (High Court) และโดยศาลสูงสุด (Supreme Court) ดังนั้นหากคู่ความไม่พึงพอใจในผลการวินิจฉัยของศาลปกครองจึงมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลสูง และฎีกาต่อไปยังศาลสูงสุดได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ.1994 ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 46 มาตรา ได้กำหนดประเภทของการฟ้องร้องคดีปกครองอันสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีปกครองอยู่ 4 ประเภท ได้แก่<sup>181</sup>

1) อำนาจในการตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง (Appeal litigation) ในกรณีมีการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองหรือการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว นั้นต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายโดยตรงของบุคคล แต่ไม่รวมถึงการออกกฎหมายปกครอง และการกระทำทางกายภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า คดีปกครองประเภทแรกนี้ผู้ยื่นคำฟ้องประสงค์ให้ศาลปกครองควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยแบ่งย่อยได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่เกี่ยวกับการประเมินภาษีของกรมสรรพากรที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>182</sup> เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับคำสั่งขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตกเดือนที่ออกโดยหน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมิใช่มาตรการในทางวินัยที่ชอบด้วย

<sup>181</sup> Hee-Jung Lee, « The Structure and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea, » Journal of Korean Law, Vol. 6, No. 1, 2006, p. 49-52.

<sup>182</sup> Decision of Korean Supreme Court, 22 July 1997, 96 Du 8321.

กฎหมาย<sup>183</sup> เป็นต้น (2) การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลยืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และ (3) การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลยืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยเพิกเฉยของฝ่ายปกครอง

2) อำนาจในการพิจารณาคดีในประเด็นการฟ้องเพื่อโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี (Party Litigation) เป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองและการฟ้องคดีที่เป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน (party litigation in public law) โดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งในนิติสัมพันธ์ถูกฟ้องคดี โดยเป็นการฟ้องคดีซึ่งมุ่งแก้ไขข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายของสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีเป็นสำคัญ ตัวอย่างของคดีประเภทนี้ เช่น คดีที่ขอให้ศาลระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คดีที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการละเมิดสัญญาเงินทุนและการลาศึกษาต่อสำหรับผู้ที่ได้รับทุนจากหน่วยงานของรัฐ คดีที่ขอให้ศาลตัดสินอันเนื่องมาจากสัญญาอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เป็นต้น ในคดีประเภทนี้ศาลปกครองอาจวินิจฉัยให้มีการยืนยันสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีการออกคำวินิจฉัยเพื่อให้คู่กรณีชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเงินหรือสั่งให้คู่กรณีกระทำการบางอย่างโดยหนึ่งตามที่เห็นสมควร

3) อำนาจในการพิจารณาคดีการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะ (Public Litigation) เป็นอำนาจในกรณีที่มีการฟ้องคดีโดยบุคคลซึ่งไม่มีประโยชน์ได้เสียทางกฎหมายหรือองค์กรของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องมีกฎหมายกำหนดให้มีการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะได้เท่านั้น ตัวอย่างของคดีประเภทนี้มีไม่มากนัก เช่น การฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการทำประชามติแห่งรัฐ (the national referendum) ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการทำประชามติแห่งรัฐ การฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งหรือการเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการเลือกตั้ง การฟ้องผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิในฐานะที่เป็นพลเมืองของท้องถิ่น (local residents) ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยความเป็นอิสระแห่งท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกรณีหรือประเด็นการฟ้องร้องเพื่อสาธารณะอันใหม่ล่าสุดของสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น

<sup>183</sup> Decision of Korean Supreme Court, 23 April 2004, 2003 Du 13687.

4) อำนาจในการพิจารณาคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ (Agency Litigation) เป็นอำนาจในกรณีที่มีการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นการฟ้องคดีกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับความมีอยู่ หรือความไม่มีอยู่ ตลอดจนการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ตัวอย่างคดีลักษณะนี้ เช่น การพิพาทกันระหว่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการที่ประจำอยู่ในส่วนกลาง การขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหารกับสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในแต่ละประเภทคดีที่มุ่งให้ความคุ้มครองแล้ว อาจกล่าวได้ว่าคดีปกครองประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ข้างต้น ศาลปกครองพิจารณาและวินิจฉัยคดีโดยมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ของเอกชนหรือประโยชน์ของบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีเป็นสำคัญ ในขณะที่คดีปกครองประเภทที่ 3 และคดีปกครองประเภทที่ 4 การพิจารณาและวินิจฉัยของศาลปกครองมีลักษณะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนร่วมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามในหลายคดีที่ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้วินิจฉัยไปนั้น ก็มีลักษณะเป็นได้ทั้งการคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะไป ในขณะเดียวกัน เนื่องจากบางคดีที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับรัฐนั้นเมื่อศาลปกครองได้ตัดสินหรือวินิจฉัยคดีไปแล้วย่อมถือเป็นแนวทางหรือบรรทัดฐานสำคัญที่มีให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนหรือกระทำผิดในลักษณะหรือประเด็นเดียวกันนั้นอีก หรือเพื่อให้เกิดความระมัดระวังมิให้มีการกระทำในลักษณะดังกล่าวอีก เช่น คดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>184</sup> ซึ่งทั้งสองคดีนี้ต่างมีลักษณะของการมุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนและประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน

ในบางกรณีการวินิจฉัยเพื่อแยกประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนออกจากประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนดังเช่นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการแยกประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนออกจากประโยชน์สาธารณะได้ค่อนข้างยาก ซึ่งจะส่งผลต่อการแยกประเภทคดีทั้ง 4 ประเภทออกจากกันได้ค่อนข้างลำบากอีกด้วย ส่วนใหญ่แล้ว

<sup>184</sup> Hee-Jung Lee, « The Structure and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea, » Journal of Korean Law, Vol. 6, No. 1, 2006, p. 53.

คดีในลักษณะนี้ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐเกาหลีมีมุมมองว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลจึงควรจัดอยู่ในคดีปกครองประเภทที่ 1 ซึ่งมีจำนวนคดีพิพาทกันมากที่สุดเมื่อเทียบกับคดีปกครองประเภทอื่น ในกรณีนี้ศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้เคยวินิจฉัยไว้เมื่อวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ.2006 ว่า ประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มครองโดยสถานะนั้นจะต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคลเป็นผลโดยตรง และมีลักษณะเป็นผลประโยชน์เฉพาะที่ซึ่งกฎหมายทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับกรณีพิพาทได้รับรองไว้ ในขณะที่หากผลประโยชน์นั้นมีลักษณะเป็นการทั่วไป ส่งผลโดยอ้อม และเป็นนามธรรม ดังนี้ย่อมเป็นประโยชน์สาธารณะสำหรับพลเมืองร่วมกัน<sup>185</sup>

### เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐเกาหลี



<sup>185</sup> Decision of Korean Supreme Court, 16 Mar 2006, Du 330. The court said “the ‘interest protected by statutes’ is recognized where there is individual, direct, and specific interest protected by the statute which is the direct or indirect legal ground of the (disputed) disposition, while it is not recognized where there is general, indirect, and abstract interest which is shared by general citizens.”

ดังนั้น ในสาธารณรัฐเกาหลีการฟ้องคดีที่อาจเทียบได้กับการฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นได้แก่การฟ้องคดีปกครองในกรณีการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีดังกล่าวจะอยู่ในกรอบของการละเลยล่าช้าในการออกนิติกรรมทางปกครอง แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ และการกระทำทางกายภาพของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

#### 4.3 ข้อสังเกตต่อสภาพบังคับในการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐตุรกี ราชาอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศมีการกล่าวถึงภารกิจหรือสิ่งที่รัฐพึงจะทำให้แก่ประชาชน แต่เมื่อค้นหานิยามหรือความหมายของคำว่า “รัฐ (State)” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับไม่ปรากฏการให้นิยามเอาไว้ว่ารัฐนั้นหมายถึงอะไร หรือมีอะไรบ้าง ยกเว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียที่กำหนดความหมายของรัฐไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐในบริบทที่กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญนี้หมายรวมถึงหน่วยงานใดบ้าง กำหนดในมาตรา 12 ส่วนที่สามว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Part III : fundamental rights) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียที่บัญญัติว่า

*“In this Part, unless the context otherwise requires, “The State” includes the Government and Parliament of India and the Government and the Legislature of each of the States and all local or other authorities within the territory of India or under the control of the Government of India”*

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ภายใต้อำนาจที่สามของรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนนั้น คำว่า “รัฐ” ให้รวมถึงรัฐบาลและรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอินเดีย และหมายถึงรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐในอินเดียด้วย อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรในลักษณะคล้ายคลึงกันในระดับท้องถิ่นที่อยู่ภายในอาณาเขตหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอินเดีย ก็ถือได้ว่าเป็นรัฐในความหมายตามที่กล่าวถึงในบทบัญญัติต่าง ๆ

ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่สามนี้ด้วย เว้นแต่บทบัญญัติใดมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น  
ก็ให้หมายถึงรัฐในความหมายที่กำหนดนั้น

จะเห็นได้ว่าการทราบความหมายหรือนิยามของ “รัฐ” นั้นมีความสำคัญต่อ  
การพิจารณาประเภทของภารกิจและลักษณะหรือรูปแบบอันเป็นสภาพบังคับที่มี  
ต่อรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปเมื่อพิจารณา  
ความหมายของรัฐอาจแบ่งการพิจารณาได้เป็นสองนัยยะที่สำคัญคือ รัฐในความหมาย  
อย่างกว้างและรัฐในความหมายอย่างแคบ โดยรัฐในความหมายอย่างกว้างนั้น  
หมายถึง รัฐบาล หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่จัดทำภารกิจต่าง ๆ ให้  
แก่ประชาชน ในขณะที่รัฐในความหมายอย่างแคบนั้น หมายถึง เพียงรัฐบาลเท่านั้น  
เมื่อพิจารณานิยามของ “รัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียประกอบกับ  
พิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติที่ปรากฏหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศ  
ต่าง ๆ แล้ว รัฐจึงน่าจะนิยามที่เป็นไปตามความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ “รัฐ”  
หมายความรวมถึง รัฐ (ในกรณีที่บางประเทศกำหนดให้รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล  
ตามกฎหมาย) รัฐบาล หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ซึ่งมีได้หมายความถึง  
เฉพาะแต่รัฐบาล (government) ที่มีหน้าที่ในทางบริหารประเทศเท่านั้น

สำหรับหน้าที่ของรัฐนั้นเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของ  
ทั้งสี่ประเทศที่มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษอันเป็นภาษาสากลที่ได้รับการยอมรับโดย  
ทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่ามีการกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐไว้จำนวนมากและหลากหลาย  
และโดยส่วนใหญ่จะไม่ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้เป็นหมวดเฉพาะหรือแยกหมวด  
เป็นพิเศษ แต่จะปรากฏหน้าที่ของรัฐร่วมกับบทบัญญัติในหมวดอื่น ๆ ซึ่งอาจแบ่ง  
หมวดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏหน้าที่ของรัฐออกได้เป็น 3 หมวดที่สำคัญ  
ได้แก่ หมวดว่าด้วยบททั่วไปหรือหลักการพื้นฐาน หมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของ  
ประชาชน และหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ

**หมวดว่าด้วยบททั่วไปหรือหลักการพื้นฐาน** หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏ  
ในหมวดนี้มีทั้งสิ้น 3 ประเทศ ได้แก่ หมวดแรกว่าด้วยหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ  
แห่งสาธารณรัฐตุรกี ส่วนว่าด้วยบททั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน  
และหมวดแรกว่าด้วยบททั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี

**หมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน** หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏ  
ในหมวดนี้ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศ ได้แก่ หมวดที่สองว่าด้วย

สิทธิและหน้าที่พื้นฐานและหมวดที่สามว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ด้านสังคมและเศรษฐกิจของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี หมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพและหมวดที่สี่ว่าด้วยการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ส่วนที่สามว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย และหมวดที่สองว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี

**หมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของประเทศ** หน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในหมวดนี้มีทั้งสิ้น 2 ประเทศ ได้แก่ หมวดที่สามว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน และส่วนที่สี่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย

การพิจารณาเรื่องหน้าที่ของรัฐนั้นโดยทั่วไปเป็นที่ยอมรับกันว่าหน้าที่หรือภารกิจของรัฐแบ่งออกได้ 2 ประเภทใหญ่ คือ ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรองของรัฐ โดยภารกิจพื้นฐานของรัฐ (basic function of State) นั้นเป็นเรื่องสำคัญต่อความคงอยู่ ความมั่นคง และความปลอดภัยของประเทศ โดยส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องทำให้แก่ประเทศและประชาชน เช่น หน้าที่ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของชาติ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ หน้าที่ในการรักษาและเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ เป็นต้น ในขณะที่ภารกิจลำดับรองของรัฐ (secondary function of State) นั้นเป็นภารกิจหรือหน้าที่ที่รัฐพึงหรือควรทำให้แก่ประชาชน เนื่องจากเป็นเรื่องของการพัฒนาและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือพลเมืองให้ดียิ่งขึ้น เช่น หน้าที่ในการส่งเสริมและจัดสวัสดิการพื้นฐานต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน หน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ หน้าที่ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หน้าที่ในการส่งเสริมระบบการศึกษาและการสาธารณสุขให้แก่ประชาชน เป็นต้น

การปรากฏตัวของหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศที่ทำการศึกษานั้นมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการข้างต้นดังกล่าว และในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศก็มียุทธศาสตร์ที่สำคัญเกี่ยวกับระดับหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำหรือพึงทำด้วย โดยอาจแบ่งระดับหน้าที่ของรัฐออกได้เป็น 2 ระดับที่สำคัญ คือ หน้าที่ของรัฐที่รัฐจะต้องทำ และหน้าที่ของรัฐที่รัฐพึงทำหรือควรทำให้แก่ประชาชน ในที่นี้หน้าที่ของรัฐที่รัฐจะต้องทำให้แก่ประชาชนนั้นมักจะปรากฏอยู่ในหมวดว่า บททั่วไปหรือหลักการพื้นฐานของประเทศซึ่งเป็นหมวดที่สำคัญในการกำหนดให้

รัฐมีภารกิจพื้นฐานในการรักษาไว้ซึ่งความคงอยู่ ความมั่นคง และความปลอดภัย  
ของประเทศ เช่น มาตรา 5 รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกี<sup>186</sup> ที่กำหนดจุดมุ่งหมาย  
พื้นฐานของประเทศและหน้าที่ให้แก่รัฐที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระ  
ความเป็นหนึ่งเดียว และความสามัคคีของประเทศ รักษาระบอบประชาธิปไตย  
ของประเทศ อีกทั้งต้องรับรองสวัสดิการของรัฐให้แก่ประชาชน พิทักษ์ความสงบ  
และความสุขให้เกิดแก่สมาชิกในสังคม ต้องกำจัดการอุปสรรคทางการเมือง เศรษฐกิจ  
และสังคม ที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน  
ควรรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในสังคม ให้ประเทศปกครองโดยหลักนิติรัฐ และต้อง  
ส่งเสริมการพัฒนาชีวิตและจิตวิญญาณของแต่ละบุคคลด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้หน้าที่ของรัฐที่รัฐจะต้องทำให้แก่ประชาชนยังปรากฏในส่วน  
ของบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน  
อีกด้วย เช่น มาตรา 9 วรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน<sup>187</sup> กำหนด  
หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเอาไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยบัญญัติให้รัฐและ  
หน่วยงานของรัฐทั้งหลายมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อส่งเสริมและสนับสนุน  
เงื่อนไขหรือมาตรการใด ๆ ที่จะทำให้การรับรองสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน

<sup>186</sup> Article 5, Constitution of Turkey 1982 “The fundamental aims and duties of the State are to safeguard the independence and integrity of the Turkish Nation, the indivisibility of the country, the Republic and democracy, to ensure the welfare, peace, and happiness of the individual and society ; to strive for the removal of political, economic, and social obstacles which restrict the fundamental rights and freedoms of the individual in a manner incompatible with the principles of justice and of the social state governed by rule of law; and to provide the conditions required for the development of the individual’s material and spiritual existence.”

<sup>187</sup> Second paragraph of article 9, Constitution of Spain 1978 “It is the responsibility of the public authorities to promote conditions ensuring that freedom and equality of individuals and of the groups to which they belong are real and effective, to remove the obstacles preventing or hindering their full enjoyment, and to facilitate the participation of all citizens in political, economy, cultural and social life.”

ของบุคคลและของกลุ่มบุคคลให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ ต้องพยายามขจัดอุปสรรคที่จะเป็นการขัดขวางต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือของกลุ่มบุคคล และต้องอำนวยความสะดวกให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคมของชุมชนและประเทศเป็นต้น

ส่วนหน้าที่ของรัฐที่รัฐพึงหรือควรทำให้แก่ประชาชนนั้นมักจะปรากฏอยู่ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รับรองสิทธิในแต่ละไว้ให้ประชาชน เช่น มาตรา 32 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี<sup>188</sup> ที่รับรองและกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการจ้างงาน รัฐพึงมีหน้าที่ในการมุ่งสนับสนุนการจ้างงาน และควรกำหนดอัตราค่าแรงสูงสุดให้แก่ผู้ทำงานซึ่งต้องพิจารณาตามความเหมาะสม และให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้วย อีกทั้งต้องกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำและควรให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นต้น

นอกจากนี้ยังปรากฏหน้าที่ของรัฐที่พึงหรือควรทำให้แก่ประชาชนไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของประเทศอีกด้วย เช่น มาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>189</sup> ที่กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษทางด้านการศึกษาและเศรษฐกิจแก่กลุ่มบุคคลที่อยู่ในวรรณะต่ำ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่กลุ่มบุคคลวรรณะจัณฑาล และพึงปกป้องคุ้มครองกลุ่มบุคคลเหล่านี้จากความอยุติธรรมทางสังคมและการถูกเอารัดเอาเปรียบในทุกรูปแบบ เป็นต้น

<sup>188</sup> First paragraph of article 32, Constitution of Korea 1948 “All citizens shall have the right to work. The State shall endeavor to promote the employment of workers and to guarantee optimum wage through social and economic means and shall enforce a minimum wage system as prescribed by law.”

<sup>189</sup> Article 46, Constitution of India 1949 “The State shall promote with special care the educational and economic interests of the weaker sections of the people, and in particular, of the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes, and shall protect them from social injustice and all forms of exploitation.”

ลักษณะการกำหนดหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งมักจะกำหนดควบคู่ไปกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเมื่อเรื่องใดที่กำหนดว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วก็มักจะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดหามาตรการต่าง ๆ ทั้งทางกฎหมาย และมาตรการดำเนินการทางปกครอง หรือมาตรการอื่น ๆ ที่จะช่วยทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเกิดผลเป็นรูปธรรมหรือเป็นจริงขึ้นมา และประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงอาจพิจารณาในทางกลับกันได้ว่า สิทธิเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่ประชาชนแล้ว สิ่งนั้นย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยสภาพที่รัฐมีหน้าที่พึงหรือควรดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติหน้าที่ของรัฐขึ้นมาเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามอาจมีข้อพิจารณาต่อไปได้ว่าอะไรที่เป็นสิ่งสำคัญและเป็นประโยชน์สำหรับประเทศและประชาชนแล้ว ก็ควรกำหนดเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชน ไม่ใช่เป็นเพียงสิ่งที่รัฐพึงหรือควรจะทำให้แก่ประชาชน แต่การกำหนดในลักษณะนี้ต้องบัญญัติอย่างชัดเจนและกำหนดสภาพบังคับในลักษณะใดลักษณะหนึ่งแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นไว้ด้วย ซึ่งกรณีนี้ยังไม่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสี่ประเทศแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับสภาพบังคับที่มีต่อรัฐเพื่อให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศโดยเฉพาะในหมวดที่ปรากฏหน้าที่ของรัฐไว้นั้น ไม่ว่าจะเป็หน้าที่ของรัฐระดับใดก็ตาม ทั้งที่เป็นหน้าที่ของรัฐในระดับที่รัฐจะต้องทำหรือหน้าที่ในระดับที่รัฐพึงหรือควรทำ ก็ไม่ปรากฏสภาพบังคับในลักษณะที่บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชน กลุ่มบุคคล หรือชุมชน ในการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลหรือต่อองค์กรตุลาการได้โดยตรง โดยเฉพาะหน้าที่ของรัฐที่พึงทำหรือควรทำในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของประเทคนั้นเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเป็นสิ่งที่ไม้อาจฟ้องร้องหรือบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ แนวนโยบายพื้นฐานเป็นเพียงการวางกรอบหรือวางทิศทางหลักของประเทศที่ทุกรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่ชนะการเลือกตั้งและเข้ามาบริหารประเทศพึงกำหนดนโยบายและบริหารประเทศให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเมื่อพิจารณาทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียแล้วได้มีการกล่าวถึงสภาพบังคับของการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน

แห่งรัฐ บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ที่ว่า ประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลใด ๆ ได้หากรัฐหรือรัฐบาลไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้<sup>190</sup>

อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของรัฐก็มิใช่ว่าจะไม่มีสภาพบังคับเสียเลย แต่รูปแบบในการบังคับให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของตนนั้นขึ้นอยู่กับประเภทองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐและขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้อำนาจเป็นสำคัญ โดยลักษณะความผิดหรือความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศมีการกำหนดกลไกและรูปแบบการตรวจสอบไว้คล้ายคลึงกัน เช่น รัฐบาลมีหน้าที่และใช้อำนาจในทางรัฐบาลบริหารประเทศให้มีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า กระบวนการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในทุกประเทศจะใช้ระบบการตรวจสอบทางรัฐสภาหรือทางการเมืองเป็นหลัก กรณีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนหรือใช้อำนาจในทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ในกรณีที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐตุรกีที่มีศาลปกครอง และฟ้องต่อศาลยุติธรรมในกรณีที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐเกาหลีที่ไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง เป็นต้น

อาจเป็นไปได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกรณีที่เกิดขึ้นนี้แก่ประชาชนชาวไทยตามที่ปรากฏในมาตรา 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สืบเนื่องมาจากมีการกำหนดกลไกทั้งในระดับรัฐสภา และในระดับองค์กรตุลาการไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้วที่ประชาชนสามารถดำเนินการให้มีการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ กล่าวคือ “รัฐ” ในความหมายอย่างกว้างที่หมายถึง คณะรัฐมนตรี หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย หากรัฐตามความหมายหรือนัยยะอย่างกว้างนี้ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ทั้งที่ปรากฏหน้าที่นั้นไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ รัฐ หน่วยงาน

<sup>190</sup> Article 37, Constitution of India 1949 “The provisions contained in this Part shall not be enforceable by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws.”

ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ย่อมถูกควบคุม ตรวจสอบ หรือถูกฟ้องร้องได้ด้วย กระบวนการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งกระบวนการตรวจสอบคณะรัฐมนตรี โดยทางรัฐสภา หรือโดยศาลรัฐธรรมนูญ กระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกระบวนการผ่านทางองค์กรตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม หรือโดยศาลปกครอง ที่มีเขตอำนาจในการควบคุมการทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ จึงกล่าวได้ว่า การฟ้องร้องรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่นั้น แท้จริงเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่แล้วทั้งในประเทศและในต่างประเทศ โดยเฉพาะปรากฏอยู่แล้วทั้งสี่ประเทศที่ทำการศึกษา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและนักกฎหมายของทั้งสี่ประเทศจึงอาจไม่เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องบัญญัติสิทธิให้แก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงอีก ในกรณีที่เกิดการไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ซึ่งการบัญญัติสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องรัฐโดยตรงอาจจะก่อให้เกิดความซับซ้อนหรือทับซ้อนซึ่งกระบวนการควบคุมตรวจสอบที่มีอยู่แล้ว และเกิดการทับซ้อนซึ่งเขตอำนาจในการพิจารณาคดีของแต่ละศาลในแต่ละประเภทอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และกระบวนการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐทั้งสี่ประเทศข้างต้นนั้น ก็มีใช้ว่าจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เสียเลยต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ รัฐธรรมนูญของต่างประเทศโดยเฉพาะในสี่ประเทศซึ่งเป็นตัวอย่างในการศึกษาทำให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ต่างก็ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการกิจต่าง ๆ ซึ่งหน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง การคงอยู่ และความเจริญของประเทศ จึงถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐจึงปรากฏตัวขึ้นพร้อมกับหน้าที่หรือภารกิจต่าง ๆ ที่จะต้องทำหรือพึงกระทำให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่แต่ละประเภทที่แตกต่างกันออกไป เช่น หน้าที่ของรัฐเพื่อความมั่นคงทั้งทางด้านการทหาร การเมือง เศรษฐกิจ หน้าที่ของรัฐเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ หน้าที่ของรัฐเพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในประเทศของตน เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามที่รัฐ (ในความหมายอย่างกว้าง) ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนทั้งที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือที่ปรากฏในกฎหมายแม่บท และกฎหมายลำดับรอง ย่อมเกิดสภาพบังคับต่อ

หน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ และในขณะเดียวกันก็ย่อมเกิดสิทธิแก่ประชาชนที่จะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ที่จะต้องกระทำหรือพึงกระทำนั้น เพียงแต่วิธีการตรวจสอบการทำตามหน้าที่ของรัฐ หรือการเกิดสิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของตนนั้นมีรูปแบบ กระบวนการ ขั้นตอน เงื่อนไข และรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ กล่าวได้ว่าการให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น เป็นรูปแบบที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นอย่างมากของประเทศไทย

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญของสี่ประเทศที่ทำการศึกษาข้างต้น ไม่ปรากฏสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดเป็นการเฉพาะเจาะจงอย่างชัดแจ้งหรือไม่มีการแยกหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะเหมือนอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าอะไรบ้างคือหน้าที่ที่รัฐจะต้องทำให้แก่ประชาชน และหากไม่ทำหรือไม่ดำเนินการย่อมมีความรับผิดชอบต่อประชาชนที่ประชาชนจะสามารถฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ รัฐธรรมนูญต่างประเทศมีเพียงการกำหนดสิ่งที่เป็นภารกิจทั่วไปของรัฐที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง เจริญก้าวหน้า และพลเมืองภายในประเทศได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน และมีมาตรฐานชีวิตที่ดีเท่านั้น

**บทที่ 5**  
**ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สิทธิประชาชนและ**  
**ชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่**  
**ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**  
**หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ**

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 รวมทั้งหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ผู้วิจัยได้พิจารณาถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

**5.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐขึ้นมาเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าประชาชนและชุมชนมีสิทธินั้นหรือไม่ โดยมีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วน หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ประชาชนและชุมชนก็สามารถใช้สิทธิติดตาม เร่งรัด และฟ้องร้องต่อศาลเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 มาตรา 51 ถึงมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ปรากฏหน้าที่ของรัฐที่รัฐต้องดำเนินการจำนวน 13 ประการ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้

โดยผู้วิจัยเห็นว่าอาจจำแนกประเภทของหน้าที่ของรัฐตามสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการได้ 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) หน้าที่ของรัฐที่เป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ กล่าวคือเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติอยู่แล้วตามปกติ และเป็นหน้าที่ทั่วไปที่รัฐทุกรัฐพึงปฏิบัติ หน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกลุ่มนี้ มีดังต่อไปนี้

1.1) รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.2) รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

1.3) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด

1.4) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ

2) หน้าที่ของรัฐที่ให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชนหรือชุมชน หน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่

2.1) รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

2.2) รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

2.3) รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง

2.4) รัฐต้องอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ

2.5) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

3) หน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกระบวนการให้รัฐต้องดำเนินการ หน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่

3.1) ในการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ  
สุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้  
ส่วนเสีย

3.2) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของ  
หน่วยงานของรัฐ

3.3) รัฐต้องดูแลรักษาคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจร  
ดาวเทียม

3.4) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง  
และพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ

จากการพิจารณาประเภทของหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยพบว่า  
หน้าที่ของรัฐนั้นมีความหลากหลายและต้องการให้รัฐและหน่วยงานของรัฐ  
ดำเนินการตามความมุ่งหมายที่แตกต่างกันเพื่อให้ประชาชนและชุมชนได้รับ  
ประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐทั้งหลายของรัฐและหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงการใช้สิทธิในการติดตาม เร่รังวัด และฟ้องคดี  
ให้รัฐและหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐแล้ว การที่หน้าที่ของรัฐนั้น  
มีความหลากหลายก็อาจทำให้สิทธิในการติดตาม เร่รังวัด หรือฟ้องคดี ให้รัฐหรือ  
หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐแต่ละประการอาจมีความแตกต่างกัน  
เช่น หน้าที่ของรัฐที่เป็นหน้าที่ทั่วไปของรัฐ กับหน้าที่ของรัฐที่ให้รัฐดำเนินการจัดทำ  
บริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชนหรือชุมชน ก็อาจจะดำเนินการติดตาม เร่รังวัด  
หรือฟ้องคดีที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประชาชนหรือชุมชนจะมีสิทธิใน  
การติดตาม เร่รังวัด หรือฟ้องคดีให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐได้นั้น หน้าที่ของรัฐนั้น  
จะต้องเป็น “การทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง” ด้วย จึงเกิด  
ข้อพิจารณาว่าหน้าที่ของรัฐประการใดหรือประเภทใดบ้างที่ดำเนินการแล้ว  
เป็นการดำเนินการที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ที่ประชาชนหรือชุมชน  
จะสามารถให้สิทธิติดตาม เร่รังวัด และฟ้องคดีต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อให้มีการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นได้

ยิ่งไปกว่านั้น หน้าที่ของรัฐในแต่ละประการที่ได้จำแนกประเภทนั้นอาจส่งผล  
ต่ออำนาจฟ้องของบุคคลหรือชุมชน ที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.1.3 ว่าจะจะเป็นไป  
ตามลักษณะใด เพราะการจะฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่  
ของรัฐได้นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51

กำหนดให้การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องเป็น “ประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง” กล่าวคือเป็นประโยชน์ของประชาชนโดยรวม มิใช่ประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งกรณีจะเป็นอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ได้กำหนดเพิ่มเติมว่าต้อง “ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร” ซึ่งจะต้องมีเรื่องของประโยชน์ได้เสีย ซึ่งจะคุ้มครองทั้งประโยชน์ของคู่ความและประโยชน์สาธารณะด้วย กรณีก็จะเป็นอำนาจฟ้องคดีอย่างกลาง การจะเป็นอำนาจฟ้องคดีแบบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับกรณีกว่าอ้างอย่างมีเหตุผลว่าการที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลหรือชุมชนอย่างไร ซึ่งหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเภทนั้นก็ต้องใช้การอธิบายที่แตกต่างกันว่าหากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควรนั้น กระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลหรือชุมชนอย่างไร

ดังนั้น หากมีการจำแนกประเภทของหน้าที่ของรัฐตามความมุ่งหมายและตามประโยชน์ที่ประชาชนหรือชุมชนจะได้รับจากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นอย่างชัดเจน ก็จะช่วยส่งเสริมให้การใช้สิทธิของประชาชนในการติดตาม เรังรัด หรือฟ้องคดีกับรัฐและหน่วยงานของรัฐในกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 5.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชน

“หน้าที่ของรัฐ” เป็นหลักการใหม่ที่ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่ได้นำเอาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่สำคัญ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางประการมากำหนดให้เป็นหน้าที่หลักของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐจะดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ นั้น โดยประชาชนและชุมชนไม่จำเป็นต้องเป็นฝ่ายเรียกร้องต่อรัฐก่อน และหากรัฐไม่ดำเนินการในหน้าที่ของรัฐที่เป็นการทำให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนหรือชุมชน แล้วประชาชนหรือชุมชนผู้ได้รับประโยชน์นั้นย่อมมี

สิทธิเร่งรัดติดตามให้รัฐดำเนินการ และมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่นั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

การกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในลักษณะนี้ ในด้านหนึ่งอาจเป็นการช่วยส่งเสริมหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี เพราะได้แปรสภาพจากสิทธิของประชาชนที่ต้องเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการมาเป็นหน้าที่ของรัฐที่บังคับให้รัฐต้องดำเนินการ โดยมีจำต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ด้วยเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายจะทำให้ประชาชนได้รับการรับรองว่าจะได้รับการดำเนินการตามสิทธิของตนมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นหลักการที่ได้กำหนดขึ้นใหม่นี้ ก็เป็นการกำหนดหลักการที่มีความซ้ำซ้อนกับ “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” เพราะแท้จริงแล้วเมื่อประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดแล้ว ย่อมต้องผูกพันต่อองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จะคุ้มครองและดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง อันถือเป็น “หน้าที่” ประการหนึ่งเช่นเดียวกัน และบุคคลหรือชุมชนก็มีสิทธิในการเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐให้คุ้มครองหรือดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองอยู่แล้ว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ มีสิทธิของบุคคลและชุมชนหลายประการที่เป็นเรื่องเดียวกันกับหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ เช่น สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง สิทธิในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้น หากมองในด้านนี้ หน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงดูเหมือนจะเป็นการกำหนดหลักการบางเรื่องที่มีความซ้ำซ้อนกันไว้ในรัฐธรรมนูญ อันอาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดความสับสนแก่บุคคลและชุมชนเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของตนว่า แท้จริงแล้วสิทธิที่ได้รับ

การคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปตามหลักการใดกันแน่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อไปถึงตอนที่บุคคลหรือชุมชนถูกละเมิดสิทธิดังกล่าวและจะต้องดำเนินการในฐานะที่สิทธิในเรื่อนั้นเป็นสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครอง หรือเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระบวนการในการฟ้องร้องคดีต่อศาล และการติดตามเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการในกรณีที่บุคคลเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง ตามมาตรา 7 (11) ประกอบมาตรา 46 และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กับในกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 7 (4) ประกอบมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็มีความแตกต่างกัน

ยิ่งไปกว่านั้น ยังอาจเกิดปัญหาการให้คุณค่าในเชิงหลักการว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง หรือหน้าที่ของรัฐ อย่างใดจะสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ดีกว่ากัน เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปลี่ยนสิทธิหลายประการที่เคยอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มากำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของรัฐ การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าการกระทำดังกล่าวนี้ถือเป็นการตัดสิทธิของประชาชนหรือไม่

### 5.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่มีลักษณะเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อเรียกร้องติดตามผล หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิของตน บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะต้องมีถ้อยคำที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ว่าตนมีสิทธิดำเนินการในเรื่องนั้นอย่างไร ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างไร อันจะส่งผลให้ประชาชนสามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่กฎหมายกำหนดถ้อยคำ ขั้นตอน และวิธีการในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ย่อมจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างถูกต้อง ไม่เกิดความสับสน และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ และการให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ

รวมถึงการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังปรากฏถ้อยคำที่ไม่มี ความชัดเจนอยู่หลายประเด็น อันอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อประชาชนและชุมชน ผู้ต้องการใช้สิทธิดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังมีผลกระทบไปถึง การใช้สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 อันเป็นกฎหมาย ที่ออกตามความในบทบัญญัติดังกล่าวอีกด้วย โดยปรากฏปัญหาความไม่ชัดเจน ของบทบัญญัติมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังต่อไปนี้

### 5.3.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของผู้ทรงสิทธิตามมาตรา 51 ของ รัฐธรรมนูญ

ผู้ทรงสิทธิในการดำเนินการตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือประชาชนและชุมชนผู้ได้รับประโยชน์ โดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยยังมีปัญหาความ ไม่ชัดเจนของผู้ทรงสิทธิตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังต่อไปนี้

#### 5.3.1.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของความหมายของคำว่า “ชุมชน”

ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากจะได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการติดตาม เรังรัด และฟ้องคดีต่อรัฐ และหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดให้รัฐและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการ ตามที่กำหนดไว้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวยังให้สิทธิแก่ “ชุมชน” ในการดำเนินการ เช่นเดียวกับประชาชนเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ด้วยเช่นกัน

สำหรับคำว่าชุมชนนั้น เริ่มมีการกล่าวถึงสิทธิของชุมชนเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 ความว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วม ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน โคนในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กล่าวถึงชุมชนผู้ทรงสิทธิชุมชนไว้ ดังนี้ “มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ...” ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึงชุมชนไว้ถึง 3 ประเภท คือ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งที่ผ่านมาก็ไม่ได้มีการให้ความหมายของชุมชนที่แตกต่างกัน ทั้ง 3 ประเภทนี้ไว้อย่างชัดเจน

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการกล่าวถึง “ชุมชน” ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เช่น ในมาตรา 25 วรรคสอง “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” มาตรา 41 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ...” มาตรา 42 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพองค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น” มาตรา 43 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ...” รวมถึงการให้สิทธิแก่ชุมชนในการติดตาม เรังรัด และฟ้องคดีต่อรัฐและหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 51 ที่ได้กล่าวไปข้างต้น

จะเห็นได้ว่า ชุมชนได้รับการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามคำว่าชุมชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็ปรากฏในลักษณะที่ต่างกัน กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ใช้คำว่า “ชุมชนชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 เหลือแต่เพียงคำว่า “ชุมชน” เท่านั้น

หากจะพิจารณาความหมายของคำว่าชุมชน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่าชุมชนเอาไว้ว่า

“น. กลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน, ที่ที่มีคนอาศัยอยู่มาก” ส่วนคำว่าชุมชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้เพียงคำเดียวคือคำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” โดยให้ความหมายเอาไว้ว่า หมายถึง “ชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มบุคคลมาอาศัยอยู่ในที่เดียวกันมีประเพณีวัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตเดียวกัน เป็นระยะเวลายาวนาน” ซึ่งถือเป็นถ้อยคำตามกฎหมายที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงกว่าความหมายตามพจนานุกรม

ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า “ชุมชน” ที่สามารถใช้สิทธิในการติดตาม เรังรัด และฟ้องคดีต่อรัฐและหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีความหมายอย่างไร จะมีความหมายตามที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้ หรือจะมีความหมายเดียวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ 2550 หรือจะมีความหมายเฉพาะเป็นของตนเอง ซึ่งหากความหมายของชุมชนยังไม่ชัดเจนแล้ว จะส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดตัวผู้ทรงสิทธิในการติดตาม เรังรัด และฟ้องคดีต่อรัฐและหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

ยิ่งไปกว่านั้น คำว่าชุมชนที่ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย กับที่ปรากฏในหมวดหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีความหมายและตีความในแบบเดียวกันหรือไม่ เพราะชุมชนที่ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนั้นอยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง กล่าวคือเป็น “สิทธิชุมชน” ที่จะกระทำการต่าง ๆ ตามสิทธิของตนได้ ส่วนคำว่าชุมชนที่ปรากฏในหมวดหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นเรื่องของการมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐและหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้

อนึ่ง “ชุมชน” ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่อยู่ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ น่าจะต้องตีความแตกต่างจาก “ชุมชน” ตามมาตรา 43 ที่อยู่ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

เพราะคำว่าชุมชน ตามหมวดสิทธิเสรีภาพ เป็นการกล่าวเกี่ยวกับเรื่อง “สิทธิชุมชน” ดังนั้น “ชุมชน” ในความหมายนี้ ย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิซึ่งก่อให้เกิดสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ส่วน “ชุมชน” ตามหมวด 5 มาตรา 51 นั้นมีความมุ่งหมายเพื่อรับรองอำนาจฟ้องของบุคคลและชุมชนที่จะนำคดีไปฟ้องศาล ดังนั้น คำว่า “ชุมชน” จึงอาจมีความหมายได้ 2 นัย คือเป็นชุมชนในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิตามหมวด 3 หรือเรียกว่า “ชุมชนในความหมายอย่างแคบ” และเป็นชุมชนที่หมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีการรวมกันด้วยวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีการจัดองค์กรอย่างถาวร และมีตัวแทนในการดำเนินการขอชุมชน หรือเรียกว่า “ชุมชนในความหมายอย่างกว้าง” เพราะหากชุมชนนั้นไม่สามารถใช้สิทธิในนามของชุมชนได้ บุคคลในชุมชนเหล่านั้นแต่ละคนก็ย่อมใช้สิทธิในฐานะของ “บุคคล” ได้อยู่แล้ว ซึ่งจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่จะรองรับอำนาจฟ้องของบุคคลและชุมชนเหล่านั้น<sup>191</sup>

ดังนั้น จึงควรกำหนดนิยามศัพท์ของคำว่าชุมชนไว้อย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความในเวลาที่มีกลุ่มบุคคลอ้างสิทธิความเป็นชุมชนในการใช้สิทธิติดตาม เรังรัด และฟ้องร้องคดีต่อรัฐและหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

### 5.3.1.2 คำว่า “ประโยชน์โดยตรง” มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาอย่างไร

การที่บุคคลหรือชุมชนจะเป็นผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ได้ ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ได้รับ “ประโยชน์โดยตรง” จากการทำหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ คำว่า “ประโยชน์โดยตรง” นี้จะมีความหมายกว้างแคบอย่างไร ซึ่งการมีคำว่า “โดยตรง” ย่อมต้องมีความหมายอย่างเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์อย่างเดี๋ยวมิได้ ต้องได้รับประโยชน์นั้นโดยตรงด้วย จึงเกิดปัญหาว่า หน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ หน้าที่ใดบ้างที่ถือว่า เป็นการทำให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์โดยตรง จะถือว่าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ทุกหน้าที่นั้น เป็นการทำให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์โดยตรงได้หรือไม่

<sup>191</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8*, น. 140 – 141.

ทั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า หน้าที่ของรัฐบางประการตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ นั้น อาจถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป ซึ่งยากต่อการพิจารณา ได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ทำให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่บุคคลใดหรือชุมชนใด เช่น หน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย ตามมาตรา 53<sup>192</sup> หน้าที่ศึกษา วินัยการเงินการคลัง ตามมาตรา 62<sup>193</sup> หน้าที่ส่งเสริมและจัดให้มีมาตรการป้องกัน และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามมาตรา 63<sup>194</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ สำหรับหน้าที่ของรัฐบางประการ ในห้วงระยะเวลาหนึ่ง อาจเป็นหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป แต่อีกในห้วงระยะเวลาหนึ่งอาจเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนหรือชุมชนก็ได้ เช่น ในกรณีที่บ้านเมือง มีความสงบเรียบร้อย ไม่มีการรุกรานหรือรุกร้าเขตพรมแดนจากประเทศ เพื่อนบ้าน หน้าที่ของรัฐในการรักษาบูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทย

<sup>192</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 53 “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด”

<sup>193</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 62 “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงิน การคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และ รายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

<sup>194</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 63 “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจาก การทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไก ที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง กลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มีสิทธิอธิปไตย ตามมาตรา 52<sup>195</sup> อาจถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป ซึ่งประชาชนทุกคนต่างได้รับประโยชน์จากความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่หากในกรณีที่มีการใช้กำลังทหารรุกรานหรือรุกร้าเขตพรมแดนของประเทศไทย หน้าที่ของรัฐในการรักษาบูรณภาพแห่งอาณาเขตดังกล่าว อาจถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ทำให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนและชุมชนที่อยู่อาศัย ในบริเวณเขตพรมแดนนั้น ซึ่งบุคคลและชุมชนดังกล่าวสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ เมื่อได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 กำหนดไว้แล้ว

ด้วยเหตุนี้ เมื่อจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าหน้าที่ของรัฐตามมาตราใดในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ที่จะถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนโดยตรง เนื่องจากจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงแห่งกรณีนั้น ๆ ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่บุคคลหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ จะพบว่า “มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ร้องต้องระบุข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างว่า บุคคลนั้นหรือชุมชนนั้นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้ชัดเจนว่าเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงอย่างไร” เช่นนี้จึงยังเป็นอุปสรรคต่อความชัดเจนและแน่นอนในการพิจารณาว่า บุคคลหรือชุมชนผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยคดี เป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

<sup>195</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 52 “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ

กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย”

### 5.3.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์แห่งสิทธิ : “สิทธิในการติดตามและเร่งรัด” มีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่นั้น และมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ โดยมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดไว้ว่าบุคคลหรือชุมชนผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีได้จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่เสียก่อน เพื่อมิให้มีคดีฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมากเกินไป โดยกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีไว้ ดังนี้

(1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

(2) บุคคลหรือชุมชนตาม (1) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (1) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งตาม (1) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

(3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

แต่โดยที่ในปัจจุบัน ยังมีได้มีกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์โดยตรงจากหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด ทั้งนี้ แม้อาจจะพิจารณาได้ว่าเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 นั้น มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อติดตามเร่งรัดหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยแล้ว แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบความครบถ้วน และบุคคลหรือชุมชนผู้นั้นจะต้องดำเนินการที่ต่อเมื่อประสงค์ที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า เพื่อประโยชน์ต่อบุคคลหรือชุมชนผู้จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้ประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ประสงค์เพียงจะใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 51 ได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ให้บุคคลหรือชุมชนผู้นั้นได้ทราบว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานใด ภายในระยะเวลาเท่าใด จึงสมควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า การใช้สิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญสามารถเกิดขึ้นได้และมีสภาพบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง โดยองค์กรซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในเรื่องดังกล่าวนี้ ไม่ควรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

นอกเหนือจากนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ อาจมีความหมายหรือขอบเขตที่กว้างว่า หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ด้วยเหตุผลประการแรก คือ การใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดเป็นการเรียกร้องต่อ “รัฐ” มิใช่เพียงการเรียกร้องต่อ “หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง” ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและสั่งการตามมาตรา 45 (3) แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ประการที่สอง หากการใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีสภาพบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ย่อมทำให้คดีที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนน้อย ประการที่สาม ทำให้หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ มีการปรับตัวในการดำเนินงานร่วมกันทั้งระบบ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐได้อย่างเต็มที่ และประการสุดท้าย หลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็ยังมีความไม่ชัดเจนในบางประเด็น ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ 5.4

### 5.3.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนขององค์กรผู้ถูกบังคับใช้สิทธิ : “รัฐ” และ “หน่วยงานของรัฐ” มีความหมายครอบคลุมเพียงใด

ตามความในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ผู้วิจัยเห็นว่า มีประเด็นที่จำต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือ คำว่า “รัฐ” ตามความตอนต้นของมาตรานี้ มีความหมายครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ทั้งในสังกัดฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เนื่องจากเจตนารมณ์ของการบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดสภาพบังคับต่อการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรภาครัฐทั้งหลายที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐ และเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประการสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรภาครัฐทั้งหลายดังกล่าวได้ตระหนักและดำเนินงานให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชน มากกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยให้ประชาชนและชุมชนที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินงานตามหน้าที่ของรัฐมีสิทธิในการติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และ

มีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการ โดยมีต้องรอให้เกิดข้อเท็จจริงขึ้นเสียก่อนว่า ได้มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยตรงจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ แล้วจึงฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันองค์กรทั้งหลายมิให้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเช่นนั้นอีก แต่ผลจากคำวินิจฉัยในกรณีนั้น ๆ ก็อาจจะไม่สามารถผลักดันให้รัฐหรือหน่วยงานทั้งหลายในภาครัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ตระหนักว่าจะกำหนดกลไกหรือปรับปรุงการทำงานอย่างไร จึงจะทำให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน จึงบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และให้สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ<sup>196</sup>

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่สิทธิติดตามเร่งรัดของประชาชนหรือชุมชนเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องต่อ “รัฐ” เพื่อให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ แต่การใช้สิทธิฟ้องร้องของประชาชนและชุมชนต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องต่อ “หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง” โดยเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องร้องดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ที่กำหนดให้บุคคลหรือชุมชนจะต้องได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐแล้ว และหน่วยงานของรัฐได้ปฏิเสธไม่ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด และได้มีการโต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการนั้นเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐเสียก่อน จากนั้นบุคคลหรือชุมชนต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว และให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร

<sup>196</sup> บทสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อดีตโฆษกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562.

เช่นนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มิได้เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งการตามกฎหมาย เช่น หน่วยงานในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายตุลาการขององค์กรอิสระทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญ จะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และการกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีขอบเขตการดำเนินการที่แคบกว่าหรือไม่สอดคล้องกับการใช้สิทธิติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ จะมีผลทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้เกิดสภาพบังคับต่อกลไกการทำงานของภาครัฐทั้งระบบสามารถบรรลุผลได้แท้จริงหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความหมายของคำว่า “รัฐ” และ “หน่วยงานของรัฐ” มีความไม่ชัดเจน อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการติดตามและเร่งรัดรัฐและหน่วยงานของรัฐ และส่งผลต่อการดำเนินการตามเงื่อนไขเพื่อใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่จะไม่สอดคล้องกับการดำเนินการเพื่อใช้สิทธิติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของคณะรัฐมนตรีด้วย

#### 5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเงื่อนไขการดำเนินการก่อนที่บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า

“บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (4) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้”

(1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

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

(3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในระหว่างการพิจารณาคดีตามมาตรานี้ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

ให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง”

ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวยังปรากฏปัญหาความไม่ชัดเจนของเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยสามารถจำแนกประเด็นในการพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

#### 5.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 คือ บุคคล

หรือชุมชน โดยจะต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ  
ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าของรัฐ โดยยังมีปรากฏปัญหาในการใช้การตีความ  
ตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังต่อไปนี้

#### 5.4.1.1 ความแตกต่างของคำว่า “ประชาชน” กับ “บุคคล”

ตามบทบัญญัติมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สิทธิแก่ “ประชาชน” และชุมชน ในการติดตามและ  
เร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้  
ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ  
ตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 กำหนดให้ “บุคคล”  
หรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ  
หมวด 5 หน้าของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือ  
การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้  
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติทั้งสองมาตราแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติ  
ทั้งสองนั้นมีผู้ทรงสิทธิและผู้ฟ้องคดีที่แตกต่างกัน โดยตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ  
กำหนดให้สิทธิแก่ “ประชาชน” และชุมชน เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม เร่งรัด  
รวมถึงฟ้องคดีต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้ตนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ  
ตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นบทบัญญัติ  
ที่ออกตามความมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ  
ในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ กลับกำหนดให้เป็นสิทธิแก่ “บุคคล” และชุมชน  
ในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหาว่า การที่บทบัญญัติทั้งสอง  
ที่มีความเกี่ยวเนื่องกันกลับกำหนดตัวผู้ทรงสิทธิและผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่แตกต่างกัน  
นั้นหมายความว่าอย่างไร และจะสร้างความสับสนให้กับผู้ที่ต้องการจะใช้สิทธิตาม  
บทบัญญัติทั้งสองหรือไม่

หากพิจารณาคำว่า “ประชาชน” ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ  
จะเห็นได้ว่าเป็นคำที่หมายถึงบุคคลโดยรวม กล่าวคือหมายถึงประชาชนทุกคนมี  
สิทธิที่จะใช้สิทธิต่าง ๆ ตามมาตรานี้ได้ หากเข้าใจเงื่อนไขก็จะเป็น “ผู้ทรงสิทธิ”  
ตามมาตราที่ทันที ซึ่งหากเปรียบเทียบกับบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือ

บุคคลในสวนอื่น เช่น บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยแล้ว จะพบว่าบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวที่รับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ปวงชนชาวไทยนั้น จะให้สิทธิแก่ “บุคคล” ในฐานะปัจเจกบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงแต่ตัวผู้นั้น ไม่ได้ให้สิทธิแบบทั่วไปในฐานะประชาชน เช่น ในมาตรา 27 บัญญัติให้ “บุคคลย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย” มาตรา 34 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” หรือมาตรา 40 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” ซึ่งต่างจากมาตรา 51 ที่ให้สิทธิในการติดตาม เรังรัด และฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐแก่ประชาชนทุกคน หากเข้าเงื่อนไขอย่างกว้างขวาง

สำหรับกรณีตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ “บุคคล” ซึ่งเป็น ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยได้นั้น ก็เป็นตามหลักการที่ว่าวิธีพิจารณาคดีของศาลนั้นต้องมีความชัดเจน แน่นนอน ตั้งแต่เขตอำนาจของศาล ผู้มีสิทธิฟ้องคดี เงื่อนไขการฟ้องคดี ตลอดจน กระบวนพิจารณาคดี การกำหนดให้ “บุคคล” เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีแทนที่จะเป็น “ประชาชน” ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมสอดคล้องต่อหลักการดังกล่าว เพราะการกำหนดผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องกำหนดให้ชัดเจนและการใช้สิทธิฟ้องคดีจะต้อง ใช้สิทธิเป็นตัวบุคคลไป ไม่สามารถให้สิทธิแก่ประชาชนซึ่งไม่สามารถเฉพาะเจาะจง ตัวผู้ใช้สิทธิได้ จึงต้องกำหนดให้ “บุคคล” เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น แม้คำว่า “ประชาชน” กับ “บุคคล” จะมีความหมายต่างกัน แต่กลับใช้ในบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวเนื่องกันก็ตาม แต่คำทั้งสองได้ถูกนำไปใช้ในบริบทและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญกำหนด ให้ “ประชาชน” เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม เรังรัด รวมถึงฟ้องคดีต่อรัฐหรือ หน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งต้องกำหนดผู้ทรงสิทธิไว้อย่างกว้างขวางเพื่อให้ประชาชน ทุกคนสามารถเข้ามาใช้สิทธิที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวได้หากผู้นั้นเข้าเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ ส่วนมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่ได้กำหนดให้ “บุคคล” เป็นผู้ที่มีสิทธิ ฟ้องคดี ถูกกำหนดในฐานะผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะการใช้สิทธิ นั้นปัจเจกบุคคลต้องใช้สิทธินั้นเป็นบุคคลไป เพราะฉะนั้นคำว่า “ประชาชน” กับ “บุคคล” จึงไม่ได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด

#### 5.4.1.2 การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของชุมชน จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากการยื่นคำร้องของบุคคลหรือไม่

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ที่กำหนดให้สิทธิแก่ทั้งบุคคลและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ สำหรับกรณีการยื่นคำร้องของบุคคลนั้น น่าจะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลซึ่งสามารถใช้สิทธิของตนในการติดตามและเร่งรัดต่อหน่วยงานของรัฐหรือใช้สิทธิทางศาลได้ แต่ในกรณีการยื่นคำร้องของชุมชนนั้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์วิธีการ หรือแบบในการยื่นคำร้องที่ชัดเจนว่าจะมีความแตกต่างจากการยื่นคำร้องกรณีของบุคคลอย่างไรหรือไม่ เพราะเป็นการฟ้องคดีโดยกลุ่มของบุคคล เช่น จะต้องนำหลักเกณฑ์การฟ้องคดีโดยชุมชนหรือการฟ้องคดีแบบกลุ่มที่ใช้ในศาลยุติธรรมและศาลปกครองมาบังคับใช้โดยอนุโลมหรือไม่ หรือจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแบบในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาตรวจสอบความเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือความเป็นผู้มีส่วนร่วมอยู่ในชุมชนนั้นอย่างแท้จริง เพื่อรองรับในกรณีที่ชุมชนใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ดำเนินการให้ชุมชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ

#### 5.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดี : การไม่ปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของรัฐ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร

โดยที่การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญนั้น บางกรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจสามารถดำเนินการได้โดยทันที แต่ในบางกรณีอาจจะต้องรอการกำหนดนโยบายในเชิงบริหารเสียก่อน และต้องมีการสั่งการลงมาตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา รวมทั้งในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในแต่ละประการ ก็ย่อมมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความพร้อมในด้านงบประมาณ ความซับซ้อนของภารกิจ จำนวนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบรอบด้าน ดังนั้น เมื่อระยะเวลาเริ่มต้นของการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในแต่ละเรื่องไม่อาจเริ่มต้นทำพร้อมกันได้ รวมทั้งระยะเวลาแล้วเสร็จหรือบรรลุผลสำเร็จในแต่ละเรื่องก็แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็น

การยากที่จะพิจารณาได้ว่า บุคคลหรือชุมชนจะต้องให้โอกาสหรือให้เวลาแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ เป็นระยะเวลาอย่างน้อยเพียงใด บุคคลหรือชุมชนจึงจะสามารถเริ่มดำเนินการเพื่อที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้

นอกจากนั้น “การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร” ของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนนี้ จะตีความอย่างไร หากรัฐได้ดำเนินการจัดทำแล้วแต่ยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน จะสามารถดำเนินการเพื่อติดตามหรือฟ้องร้องได้เลยหรือไม่ หรือควรให้โอกาสหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเสียก่อน หรือหากหน่วยงานนั้นมิงบประมาณที่จำกัด จึงต้องค่อย ๆ ดำเนินการไป จะเป็นเหตุให้มีการติดตามหรือฟ้องร้องได้เลยหรือไม่ ส่วนกรณีล่าช้าเกินสมควรมัน กำหนดเวลาควรเป็นเท่าไร และใช้กับหน้าที่ของรัฐในทุกประเภทเท่ากันหรือไม่

ทั้งนี้ การมีได้กำหนดว่า พฤติการณ์อย่างไรของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร กำหนดแต่เฉพาะให้ไปเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐก่อนเท่านั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ใน 2 ทาง กล่าวคือ ในแง่ของประชาชนชุมชน อาจไม่สามารถทราบได้ว่า ตนจะสามารถใช้สิทธิในการติดตามเร่งรัดได้เมื่อใด ส่วนในแง่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อาจเกิดกรณีที่ประชาชนและชุมชนใช้สิทธิในการติดตามเร่งรัดเป็นจำนวนมากจนเกิดผลกระทบกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานนั้น ๆ จนเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมเกินสมควรได้ รวมทั้งอาจเกิดกรณีที่ประชาชนและชุมชนฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมากได้

#### 5.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดขั้นตอนให้บุคคลหรือชุมชนที่ประสงค์จะฟ้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้บุคคลผู้นั้นหรือชุมชนนั้นได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วนเสียก่อน กล่าวคือ จะต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐ

ที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แล้วจึงไปยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ โดยหากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยปรากฏปัญหาของบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

**5.4.3.1 การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ผู้ร้องได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 45 (1) จะต้องทำเป็นหนังสือหรือไม่**

มาตรา 45 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ บุคคลหรือชุมชนซึ่งประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้ดำเนินการ “ร้องขอ” ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องและบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง

การที่มาตราดังกล่าวกำหนดให้บุคคลหรือชุมชนต้องดำเนินการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเสียก่อนนั้น ก็เพื่อที่จะให้โอกาสหน่วยงานของรัฐในการทบทวนตรวจสอบดูก่อนว่าตนได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นแล้วหรือไม่ โดยหากหน่วยงานของรัฐเห็นด้วยกับบุคคลหรือชุมชนที่ร้องขอมาว่าตนยังไม่ได้ดำเนินการ หรือดำเนินการยังไม่ครบถ้วน หรือดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐล่าช้าเกินสมควร อันจะทำให้หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิของประชาชนที่ควรได้รับหากหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ และหากหน่วยงานของรัฐดำเนินการเป็นที่พอใจแก่บุคคลหรือชุมชนที่ได้ร้องขอมา ก็จะสามารถยุติข้อพิพาทระหว่างบุคคลหรือชุมชนกับหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะไปยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณา คือ มาตรา 45 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดวิธีการ “โต้แย้ง” ของบุคคลหรือชุมชนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เมื่อหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการตามการร้องขอของบุคคลหรือชุมชนให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง โดยการโต้แย้งดังกล่าวจะต้องทำเป็น “หนังสือ” และยื่นต่อหน่วยงานของรัฐนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งว่าหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง แต่มาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการ “ร้องขอ” ของบุคคลหรือชุมชนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อจัดให้บุคคลหรือชุมชนได้รับประโยชน์ว่า การร้องขอดังกล่าวจะต้องทำเป็น “หนังสือหรือไม่” หรืออาจร้องขอได้โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดชุมนุมหรือการประท้วงโดยสงบ การเผยแพร่ข้อมูลหรือเรียกร้องผ่านอินเทอร์เน็ต เครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ Facebook โทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง เช่นนี้จะสามารถกระทำได้หรือไม่ และจะถือว่าวันใดเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับการร้องขอดังกล่าวแล้ว

#### 5.4.3.2 ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 45 (2) ไว้อย่างชัดเจน

มาตรา 45 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้บุคคลหรือชุมชนตามมาตรา 45 (1) ที่ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 45 (1) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือโต้แย้งต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแล้ว ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐดังกล่าวทราบ แต่หากกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นมีประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณา คือ มาตรา 45 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จในการดำเนินการ

ของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง  
ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ การแจ้งให้ผู้ร้องและ  
หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ และการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ  
เมื่อเห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน

ระยะเวลาในการพิจารณาเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีของ  
ผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีดังกล่าวนั้นถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นการที่  
ประชาชนร้องเรียนเพื่อให้พิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หรือ  
ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งแล้ว  
แล้วแต่เป็นหน้าที่ที่สำคัญที่รัฐต้องจัดทำเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จาก  
การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากการพิจารณา  
ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในชั้นของผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรี หรือ  
แม้แต่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างล่าช้า สิทธิของประชาชนในการ  
ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง และ  
หากช้านานไปก็อาจก่อผลกระทบและความเสียหายต่อประชาชนในวงกว้างมากขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 71<sup>197</sup> จะได้กำหนด  
ไว้เป็นครั้งแรกในการให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดมาตรการชั่วคราว  
ก่อนมีคำวินิจฉัยเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการกระทำที่เป็นเหตุ  
แห่งการฟ้องคดีได้ก็ตาม แต่ก็มิสามารถนำมาใช้ในการระหว่างที่อยู่ในการพิจารณา  
ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะรัฐมนตรีได้ เพราะในขั้นตอนดังกล่าวยังเป็นเพียง

197 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561  
มาตรา 71

“เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง  
หรือเพื่อป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึงและคำร้องของผู้ร้องมีเหตุอันมีน้ำหนักที่ศาลจะวินิจฉัย  
ให้เป็นไปตามคำร้อง เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่กรณีได้ยื่นคำขอให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการ  
หรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่  
ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนด  
ในข้อกำหนดของศาล

มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลใช้บังคับได้ไม่เกิน  
หกสิบวันนับแต่วันที่ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวนั้น”

กระบวนการก่อนฟ้องคดีอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐเท่านั้น ยังมีได้เข้าสู่กระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น การฟ้องคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ นั้น เป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ หรือปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐให้ครบถ้วน กล่าวคือเป็นการฟ้องกรณีที่หน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ปลายทางของการฟ้องร้องในเรื่องนี้คือการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ให้ครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรการชั่วคราวจึงใช้ไม่ได้กับกรณีดังกล่าว เพราะความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ครบถ้วน มิได้เกิดจากการกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย จึงไม่มีกรณีที่จะต้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีนั่นเอง

อนึ่ง การไม่ได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าวไว้เลย ย่อมจะทำให้การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากการดำเนินการในชั้นของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเป็นไปอย่างล่าช้าและใช้ระยะเวลายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการยื่นคำร้องของบุคคลหรือชุมชนตามมาตรา 45 (2) ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นจำนวนมาก แต่ในทางกลับกันหากมีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็อาจเป็นการก้าวล่วงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากจะพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ สมควรพิจารณากำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินการพิจารณาเรื่องดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าจะไม่ล่าช้าจนเกินไปและเป็นเหตุให้ประชาชนหรือชุมชน

ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

หากพิจารณาตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.3 แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าในแต่ละขั้นตอนจะใช้ระยะเวลาดังต่อไปนี้

- 1) การพิจารณารับเรื่องร้องเรียน 1 เดือน
- 2) การจัดทำหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานของรัฐ  
เรื่องการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ 1-2 วัน
- 3) การรวบรวมข้อมูลการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ (ตามที่ร้องเรียน)  
1 - 2 เดือน
- 4) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ  
(ในกรณีให้เห็นว่าจำเป็น) 1 เดือน
- 5) การสรุปผลข้อมูลการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ 1 เดือน
- 6) การจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะส่งไปยังคณะรัฐมนตรี  
1 เดือน

รวมแล้วหากมีการดำเนินการในทุกขั้นตอนข้างต้น จะใช้เวลาทั้งสิ้น 6 เดือน หรือประมาณ 180 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่พอสมควรสำหรับการพิจารณาเรื่องราวอย่างรอบคอบ และไม่ล่าช้าจนเกินไป อย่างไรก็ตาม การร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนหรือชุมชนได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินควรพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ผู้วิจัยจึงเสนอให้กำหนดว่าหากระยะเวลาในการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีดังกล่าว ควรกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยต้องไม่เกินกว่า 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งหรือร้องเรียน

#### 5.4.3.3 ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการโต้แย้งหากไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา 45 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดว่า กรณีบุคคลหรือชุมชน

ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ของรัฐธรรมนูญ โดยหากกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐดังกล่าวทราบ และไม่ได้กำหนดชั้นตอนใด ๆ ต่อ กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ก็ถือว่าเรื่องจบ ผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ต่อเพื่อโต้แย้งสิทธิของตนเองเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐได้อีก

การกำหนดให้บุคคลหรือชุมชนต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ของรัฐธรรมนูญ นอกจากเพื่อที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ดำเนินการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลและชุมชนในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐธรรมนูญได้อย่างถูกต้องครบถ้วนหรือไม่แล้ว การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังเป็น “เงื่อนไขการฟ้องคดี” ที่บุคคลหรือชุมชนจะต้องดำเนินการเสียก่อน จึงจะสามารถไปสู่ขั้นตอนต่อไปเพื่อฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย โดยแม้ว่าการกำหนดขั้นตอนในแนวทางดังกล่าวในทางหนึ่งถือเป็นการกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะพิจารณาได้ว่าคำร้องใดเป็นคำร้องที่มีเหตุผล และเข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม หากมองอีกด้านหนึ่งการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถยุติเรื่องร้องเรียนของประชาชนในเรื่องหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นการยุติเส้นทางในการไปสู่การฟ้องคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยนั้น ย่อมถือเป็นการลิดรอนสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐอย่างร้ายแรง เพราะประชาชนหรือชุมชนไม่สามารถโต้แย้งการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินได้เลย และกลายเป็นว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว กรณีก็ถือเป็นที่สุด ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้อีก ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 ที่กำหนดให้ประชาชนและชุมชนสามารถติดตามเร่งรัด และฟ้องคดีเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐ อันเป็นที่มาของบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดขั้นตอนดังกล่าวไว้  
อีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาขั้นตอนก่อนนำคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ  
มาฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละขั้นตอนนั้น บุคคลหรือชุมชนสามารถโต้แย้ง  
องค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ  
ของหน่วยงานของรัฐได้ทั้งสิ้น กล่าวคือ หากบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการ  
ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็สามารถยื่นคำร้อง  
ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต่อได้ หรือกรณีที่บุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของ  
คณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐอย่างถูกต้องครบถ้วน ก็สามารถ  
ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ จะมีก็แต่เพียงกรณีที่บุคคลหรือชุมชน  
ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น ที่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงาน  
ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว บุคคลหรือชุมชน  
ก็ไม่สามารถโต้แย้งใด ๆ ได้อีก

คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรกำหนดช่องทางในการโต้แย้งการพิจารณา  
ของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติ  
หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว โดยอาจเป็นการกำหนดให้มีกระบวนการ  
อุทธรณ์การพิจารณาดังกล่าว

#### 5.4.3.4 ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ พิจารณาและสั่งการของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 45 (3) ไว้อย่างชัดเจน

มาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณา  
ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 45 (2) และสั่งการตามที่เห็นสมควร  
โดยคณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณา  
และเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวก็ได้  
เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชน  
ตามมาตรา 45 (1) ทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรี  
ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่น  
คำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องไปที่คณะรัฐมนตรีว่า  
หน่วยงานของรัฐยังปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐไม่ถูกต้องครบถ้วนนั้น เป็นการเปิด

โอกาสให้คณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณา ในขั้นสุดท้ายว่าจะพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้อพิพาทนั้นอย่างไร เพราะคณะรัฐมนตรีจะทราบถึงภาพรวมของภารกิจและสถานการณ์ทางการคลังของประเทศที่ดีที่สุด และสามารถสั่งการเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามสิทธิของประชาชนและสอดคล้องกับนโยบาย ภารกิจ และสถานะทางการคลังของประเทศ

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นมีประเด็นที่จำต้องพิจารณา คือ มาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการนำความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 45 (2) เข้าสู่การพิจารณาและสั่งการของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การไม่ได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการดังกล่าวไว้เลย อาจจะมีผลในการทำงานเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งจะทำให้การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาดำเนินการของคณะรัฐมนตรีไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็อาจเป็นการก้าวล่วงหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากมีการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนเพื่อติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ เห็นควรกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการในชั้นของคณะรัฐมนตรีเพื่อนำความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินมาพิจารณาและสั่งการไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสม เช่น กำหนดให้พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 45 (2) และสั่งการตามความเห็นสมควรโดยเร็ว เป็นต้น

#### 5.4.4 ปัญหาองค์กรที่จะเป็นผู้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดให้บุคคลหรือชุมชนต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐได้ โดยจะต้องดำเนินการร้องขอ

ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐนั้น  
ไม่ดำเนินการก็ร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่ง  
ผลการพิจารณาไปให้กับคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการพิจารณาสั่งการต่อไป  
โดยหากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าข้อสั่งการดังกล่าวของคณะรัฐมนตรียังไม่ปฏิบัติตาม  
ให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้  
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
เดียวกันได้ โดยต้องยื่นคำร้องภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อสั่งการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการยื่น  
คำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องยื่นคำร้องโดยมีองค์กรใดเป็นผู้ถูกร้อง  
กล่าวคือจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง  
ครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร หรือจะเป็นคณะรัฐมนตรีผู้มีข้อสั่งการในเรื่องดังกล่าว  
เป็นองค์กรสุดท้ายก่อนที่บุคคลหรือชุมชนจะฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือจะต้อง  
ฟ้องร้องทั้งสององค์กรมาในคราวเดียวกัน ซึ่งการไม่ระบุงองค์กรที่จะเป็นผู้ถูกร้อง  
ต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน อาจเกิดปัญหาการฟ้องร้องผิดองค์กรซึ่งจะทำให้  
การได้รับการพิจารณาล่าช้า และยังส่งผลให้บุคคลหรือชุมชนได้รับประโยชน์  
จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ล่าช้าไป  
ด้วยเช่นกัน จึงควรกำหนดองค์กรที่จะให้บุคคลหรือชุมชนฟ้องร้องเพื่อให้ปฏิบัติ  
ตามหน้าที่ของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน เพื่อลดความสับสนในการ  
ฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ และสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อพิจารณา  
ให้บุคคลหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ  
หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อย่างรวดเร็ว

#### 5.4.5 ปัญหาการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของ  
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักการใหม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถ  
กำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยและออกคำสั่ง  
ไปยังหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามมาตรการ  
หรือวิธีการดังกล่าว เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยาก  
แก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึงได้โดยกำหนด  
ไว้ในมาตรา 71 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ความว่า

“มาตรา 71 เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือเพื่อป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึงและคำร้องของผู้ร้องมีเหตุอันมีน้ำหนักที่ศาลจะวินิจฉัยให้เป็นไปตามคำร้อง เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่กรณีได้ยื่นคำขอ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล

มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลใช้บังคับได้ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวนั้น”

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า หากบุคคลหรือชุมชนได้ยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะสามารถยื่นคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือเพื่อป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึงจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร หรือไม่ หรือหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการดังกล่าว จะสามารถกำหนดได้หรือไม่อย่างไร

เมื่อพิจารณาลักษณะของการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร กล่าวคือเป็นกรณีการฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐให้ครบถ้วนเพื่อให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐนั่นเอง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกรณีการฟ้องต่อศาลปกครองว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยคดีทั้งสองประเภทเป็นคดีที่บุคคลหรือชุมชนถูกละเมิดสิทธิจากการที่หน่วยงานของรัฐ “ไม่กระทำการ”

การกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวใด ๆ ตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 นั้น

จะต้องเป็นไปเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือเพื่อป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึง ซึ่งกรณีดังกล่าว มักจะใช้กับกรณีที่หน่วยงานของรัฐ “กระทำการ” ใด ๆ แล้วไปกระทบสิทธิของบุคคลหรือชุมชน จึงต้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับการกระทำนั้น เช่น การมีคำสั่งทุเลาการบังคับกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการมีบรรเทาทุกชั่วคราวเพื่อระงับการกระทำที่ไปก่อให้เกิดความเสียหาย ที่ออกคำสั่งโดยศาลปกครอง เป็นต้น

แต่สำหรับการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเป็นการฟ้องร้องในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร กรณีดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดสิทธิหรือเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายจากการไม่กระทำการ การแก้ไขเยียวยาในกรณีนี้ที่ดีที่สุดคือให้กระทำการดังกล่าวโดยเร็วที่สุด จึงไม่มีประเด็นที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือเพื่อป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึงแต่อย่างใด เพราะอย่างไรเสียหายภายหลังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วน สิทธิหรือประโยชน์ที่บุคคลหรือชุมชนจะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐก็จะกลับคืนมา

นอกจากนี้ ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดให้ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติราชการตามหน้าที่และอำนาจ หากศาลรัฐธรรมนูญไปกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวใด ๆ นอกเหนือไปจากมติของคณะรัฐมนตรี ก็อาจจะเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักเกณฑ์ของมาตราดังกล่าวเสียเองอีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น ตามมาตรา 45 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเดียวกัน ยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันได้รับคำร้อง ซึ่งเป็นเวลาที่ไม่นานมากนัก ก็เพื่อให้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวให้บุคคลและชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐโดยเร็ว หากศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยได้ตามระยะเวลาที่กำหนด ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันที่

## 5.5 ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 51 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) และมาตรา 45 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อจัดให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ดังกล่าวของรัฐ โดยประชาชนและชุมชนผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลหรือชุมชนผู้ซึ่งได้รับประโยชน์โดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร และบุคคลหรือชุมชนนั้นต้องได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 (1) (2) และ (3) ให้ครบถ้วนเสียก่อน จึงจะฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบกับมาตรา 42 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อเรียกร้องให้ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยบุคคลผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นกระทำการของหน่วยงานของรัฐ และบุคคลนั้นต้องได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ตามขั้นตอนและวิธีการที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเสร็จสิ้นแล้ว หรือจะต้องมีหนังสือทวงถามไปยังหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อน จึงจะใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ

เป็นคดีต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ภายในอายุความที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนด

ประเด็นที่จำต้องพิจารณาต่อไป คือ กรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ใช้สิทธิฟ้อง  
หน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบ  
มาตรา 42 เมื่อหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติ  
หน้าที่ตามกฎหมายล่าช้าเกินสมควร โดยขณะที่คดียังอยู่ระหว่างการพิจารณา  
ของศาลปกครองและยังไม่ถึงที่สุดนั้น บุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการตามขั้นตอนและ  
วิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา  
ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 (1) (2) และ (3) จนครบถ้วนแล้วและ  
ได้ใช้สิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญไปในขณะเดียวกันด้วย เนื่องจากหน้าที่  
ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีของศาลปกครองนั้น อาจพิจารณา  
ได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
หมวด 5 ด้วยเช่นกัน หากหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการดำเนินการ  
และปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์  
ตามหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
หมวด 5 กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่  
ตามกฎหมายดังกล่าวหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ย่อมไม่อาจทำให้หน้าที่ของรัฐ  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 สามารถบรรลุผล  
ได้อย่างแน่แท้

ในทางกลับกัน หากมีบุคคลใดได้ดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดี  
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา  
ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 คือ ได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง  
กับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ดำเนินการเพื่อจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์  
จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และต่อมาได้มีหนังสือโต้แย้งการปฏิบัติไม่ดำเนินการ  
ของหน่วยงานของรัฐนั้น ตามมาตรา 45 (1) จากนั้นจึงได้ยื่นคำร้องต่อ  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ขณะที่เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ตามมาตรา 45 (2) หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามที่ผู้ตรวจการ  
แผ่นดินได้เสนอ ตามมาตรา 45 (3) บุคคลดังกล่าวได้ใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ

ที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรเป็นคดีต่อศาลปกครอง ด้วยเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 45 (2) และ (3) ไว้ การดำเนินการดังกล่าวจึงอาจใช้ระยะเวลายาวนาน ซึ่งแตกต่างจากกรอบระยะเวลาดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 วรรคสาม ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยคดีให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันได้รับคำร้องของบุคคลที่เห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ดังนั้น จึงทำให้บุคคลเลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีทั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญและต่อศาลปกครอง

ด้วยเหตุนี้ การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้สิทธิในการฟ้องคดีทั้งต่อศาลปกครองและต่อศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกันระหว่างเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบตุลาการ ขณะเดียวกันก็อาจสร้างความสับสนให้แก่ประชาชนได้ว่า ตนจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลใด เพราะการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองนั้นมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน คือ การฟ้องต่อศาลปกครองจะมุ่งหวังการระงับหรือเยียวยาความเสียหายที่มีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล แต่การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นมุ่งฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะโดยรวม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติและดำเนินการตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันส่งผลให้สาธารณชนได้รับประโยชน์ไปด้วย มิใช่เพียงแต่ตัวผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ประกอบกับคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตาม ในขณะที่คำบังคับของศาลปกครองมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการวินิจฉัยคำร้องและคดีระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

## 5.6 ปัญหาเกี่ยวกับการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร

ตามปกติแล้วศาลหรือองค์กรตุลาการจะสามารถเข้าไปควบคุมได้แต่ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวเท่านั้น แต่หากเป็นการควบคุมว่าการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจดังกล่าวนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ในการ

ตัดสินใจตามกรอบหน้าที่และอำนาจของตนก็ดี หรือการเลือกวิธีการก็ดี ตามปกติ แล้วองค์กรตุลาการจะไม่อาจก้าวล่วงฝ่ายบริหารได้ แต่หากมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมตรวจสอบก็ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะอาจเป็นการก้าวล่วงฝ่ายบริหาร หรือเป็นการใช้อำนาจแทนฝ่ายบริหารเสียเอง ซึ่งจะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐหรือไม่ อาจมีความสับสนเสี่ยงที่จะเข้าไปก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารได้

### 5.6.1 ขอบเขตการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่บุคคลหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเข้าไปวินิจฉัยถึงการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นการเข้าไปก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้

ดังนั้น ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยในคดีที่บุคคลหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวางกรอบหรือขอบเขตในการพิจารณาวินิจฉัยของตนอย่างไร เพราะการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าได้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐแล้ว อาจยังต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปอีกว่า หากได้มีการดำเนินการตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐแล้ว การดำเนินการดังกล่าวมีการดำเนินการที่ล่าช้าเกินสมควร หรือยังไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้หรือไม่ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยในลักษณะที่มีการประเมินค่า ว่าการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นล่าช้าเกินไปหรือครบถ้วนตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น ได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐว่าด้วยการจัดการศึกษาครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ เป็นต้น

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมิได้มีความเข้าใจทางด้านสถานะทางการเงิน การคลังของรัฐมากไปกว่าฝ่ายบริหาร โดยที่การวินิจฉัยเกี่ยวกับการต้องปฏิบัติ

ตามหน้าที่ของรัฐนั้นในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจำนวนมาก เช่น หน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน หรือหน้าที่ของรัฐในการรับบริการสาธารณสุข ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ใด พื้นที่อื่น ๆ ก็ย่อมต้องการให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์เช่นกัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องวินิจฉัยในมาตรฐานเดียวกัน หากกรณีเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องใช้งบประมาณมาก ก็อาจเป็นการสร้างภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐจนอาจเกิดภาวะวิกฤติทางการเงินการคลังได้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรวางกฎเกณฑ์ วิธีการ และขอบเขตในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาหลักการสำคัญในการปกครองประเทศอย่างหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่ให้เสียไป เพราะศาลรัฐธรรมนูญไปก้าวล่วงการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหารมากเกินไปจนเหมือนกับไปใช้อำนาจแทนฝ่ายบริหารเสียเอง และไม่เป็นการสร้างภาระทางการเงินการคลังให้กับฝ่ายบริหารเกินสมควร

### 5.6.2 การออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ได้กำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยไว้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดไว้ในมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังต่อไปนี้

“มาตรา 74 ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล”

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าอำนาจในการออกคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญนี้เป็นเรื่องใหม่ เพราะแต่เดิมนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญคือการตรวจสอบว่าพระราชบัญญัติใดมีเนื้อหาหรือกระบวนการตราที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หากเป็นเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินั้น ก็ให้พระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปทั้งฉบับ แต่หากเป็นเนื้อหาในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ ก็ให้ตกไปเฉพาะเนื้อหาหรือบทบัญญัติในส่วนนั้น หรือหากเป็นหน้าที่และอำนาจอื่น ก็จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยอย่างไร เช่น การยุบพรรคการเมือง การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น โดยหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ก็จะมีหน่วยงานอื่นรับไปดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง ก็จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

จากการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า การวินิจฉัยและพิจารณาพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจะมีลักษณะที่เป็นการควบคุมมิให้กฎหมาย การกระทำ หรือตัวบุคคล มิให้มีเนื้อหา กระบวนการ ลักษณะ หรือคุณสมบัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มิได้มีลักษณะเพื่อที่จะบังคับให้กฎหมาย การกระทำ หรือตัวบุคคลนั้น ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติหมวดหนึ่งขึ้นเพื่อกำหนดให้มี “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นหน้าที่ที่รัฐคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำ และได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมถึงการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการที่รัฐจะได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นด้วย ซึ่งในส่วนของการฟ้องร้องคดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ได้กำหนดให้คดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อมีอำนาจในการพิจารณาคดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสามารถที่จะออกคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของตนได้ กล่าวคือต้องออก

คำสั่งบังคับเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐอย่างครบถ้วน จึงเป็นที่มาที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการออกคำสั่งบังคับตามคำวินิจฉัยไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561<sup>198</sup> เพราะหากศาลรัฐธรรมนูญไม่กำหนดคำสั่งบังคับไว้ว่าหน่วยงานใดหรือบุคคลใดต้องดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ก็อาจเกิดความสับสนและไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถเยียวยาบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกคำสั่งให้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยให้มีผลไปในอนาคตในขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัยได้ เช่น ภายใน 1 ปี หลังจากวันอ่านคำวินิจฉัย เป็นต้น โดยการออกคำสั่งบังคับนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องออกตามความจำเป็นหรือสมควรเพื่อความเป็นธรรมในแต่ละกรณีด้วย และให้องค์กรหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ รายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลต่อศาลภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐอย่างครบถ้วน แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการประการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องกระทำอย่างระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะโดยปกติ คำวินิจฉัยหรือการออกคำสั่งของศาลหรือองค์กรตุลาการ จะทำได้ก็แต่เพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งให้ยกเลิกเพิกถอน หรือลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น การที่ให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการในการออกคำสั่งบังคับเพื่อไปสั่งให้ฝ่ายบริหารกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ย่อมสุ่มเสี่ยงที่จะเป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ระหว่างกันของทั้งสององค์กร อันจะทำให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเสียเอง ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างร้ายแรง

<sup>198</sup> สรุปความจากบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66/2560 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2560, น.66-86.

ยิ่งไปกว่านั้น จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการออกคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญนี้เป็นเรื่องใหม่ที่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีมาก่อน และได้ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็นครั้งแรกจึงอาจทำให้เกิดความสับสนในการใช้อำนาจดังกล่าวได้ การออกคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งว่าศาลรัฐธรรมนูญควรมีขอบเขตในการออกคำบังคับในเรื่องนี้อย่างไร เพื่อให้ได้สมดุลกันระหว่างคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องระมัดระวังมิให้เป็นการก้าวก่ายการดำเนินงานของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น อาจต้องมีการแก้ไขข้อบังคับของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการออกคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดแนวทางในการกำหนดคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

## 5.7 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ความรับผิดชอบทางการเมือง หรือกระบวนการยุติธรรม

เมื่อบุคคลหรือชุมชนได้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้ออกคำบังคับเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐนั้นบกพร่องต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แล้ว ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยและคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นเช่นไร ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ความรับผิดทางวินัย ความรับผิดในทางส่วนตัวหากกระทำการดังกล่าวด้วยความทุจริต หรือแม้แต่ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ

และควบคุมกำกับให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของบุคคลและชุมชนนั้น มิได้มีผลเป็นการตัดอำนาจของบุคคลหรือชุมชนในการใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลอื่น ๆ แต่อย่างใด เพราะการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เท่านั้น หากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนในกรณีดังกล่าว เป็นความผิดตามกฎหมายอื่น บุคคลหรือชุมชนย่อมชอบที่จะใช้สิทธิในการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินนั้น ๆ อาทิ การฟ้องคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองหากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนของหน่วยงานของรัฐก่อให้เกิดความเสียหาย หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตนาพิเศษในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด บุคคลหรือชุมชนผู้ได้รับความเสียหายก็ชอบที่จะฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลยุติธรรมตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ หากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนของหน่วยงานของรัฐเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น และก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐนั้นก็ชอบที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงาน อีกทั้งยังสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนความผิดทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานได้อีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ยังอาจทำให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมือง จากการตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ ผ่านทางการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือการตั้งกระทู้ถามในสภา

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 การเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศ และการวิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในกรณีดังกล่าว คณะผู้วิจัยขอเสนอบทสรุปของการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นข้างต้น ดังต่อไปนี้

#### 6.1 บทสรุป

“หน้าที่ของรัฐ” เป็นหลักการใหม่ที่กำหนดไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีหลักการสำคัญคือการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน โดยรัฐต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้เพื่อให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์ โดยรัฐมีต้องพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการว่าประชาชนและชุมชนมีสิทธิในเรื่องนั้นหรือไม่ โดยหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญประกอบด้วยหน้าที่ประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>199</sup>
- 2) หน้าที่ในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด<sup>200</sup>
- 3) หน้าที่ในการดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี<sup>201</sup>

<sup>199</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 52

<sup>200</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 53

<sup>201</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54

- 4) หน้าที่ในการดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง<sup>202</sup>
- 5) หน้าที่ในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณสุขปกคลุมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>203</sup>
- 6) หน้าที่ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ<sup>204</sup>
- 7) หน้าที่ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ<sup>205</sup>
- 8) หน้าที่ในการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในกรณีที่รัฐจะดำเนินการหรืออนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง<sup>206</sup>
- 9) หน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ<sup>207</sup>
- 10) หน้าที่ในการดูแลรักษาคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม<sup>208</sup>
- 11) หน้าที่ในการจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ<sup>209</sup>
- 12) หน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด<sup>210</sup> และ
- 13) หน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ<sup>211</sup>

202 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55

203 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56

204 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (1)

205 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2)

206 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58

207 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59

208 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 60

209 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61

210 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62

211 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63

หลักการเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญของประเทศใด ๆ ในโลก โดยหากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมาพิจารณาในรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ คือ สาธารณรัฐตุรกี ราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐเกาหลี จะพบว่า แม้รัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศจะมีบทบัญญัติที่กำหนดว่าเป็น Duty of State หรือบทบัญญัติที่มีลักษณะในการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการในประการต่าง ๆ ก็ตาม แต่บทบัญญัติในกลุ่มนี้ก็จะกระจายอยู่ในหมวดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคืออยู่ในหมวดว่าด้วยบททั่วไปหรือหลักการพื้นฐาน หมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของประเทศ มิได้แยกออกมาเป็นหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเหมือนอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐของกลุ่มประเทศดังกล่าวข้างต้น ก็ได้กำหนดให้มีสภาพบังคับในลักษณะที่ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือชุมชนในการติดตาม เรังรัด หรือฟ้องร้องคดีต่อศาล เหมือนอย่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 แต่อย่างใด

ทั้งนี้ ความมุ่งหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกก็เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ<sup>212</sup>

**ประการแรก** ด้วยเหตุที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มาประชาชนมักจะได้รับในลักษณะ “นามธรรม” ผู้ใดต้องการให้เกิดผลจำเป็นต้องไปดำเนินการเรียกร้องให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้น ทั้ง ๆ ที่สิทธิบางประการเป็นเรื่องที่รัฐสมควรจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” อันเป็นหมวดใหม่ที่บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า รัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง

<sup>212</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : กรุงเทพฯ. 2562, น. 74-75.

สาระในหมวดนี้หลายเรื่องเป็นการนำบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหลายประการมาบัญญัติไว้ในหมวดนี้ ในส่วนสิทธิและเสรีภาพจะเป็นเรื่องที่ต้องทำให้แก่ทุกคน หรือเป็นเรื่องส่งผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น การศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ศิลปะ วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ของชาติ ฯลฯ บางบทบัญญัติจะเป็นเรื่องการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม บางบทบัญญัติเป็นเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น

**ประการที่สอง** สาระที่บัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐมีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้ ดังนั้น จึงบัญญัติเฉพาะหลักการสำคัญและจำเป็น ดังจะเห็นได้ว่าการใช้ถ้อยคำจะใช้ว่า “รัฐต้อง...” ซึ่งมีนัยสำคัญว่า เป็นการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ส่วนหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเรื่องทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการ ก็ไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติได้ จะมีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างว่า “รัฐพึง...”

**ประการที่สาม** หมวดหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้ “รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน” เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชน “ทุกคน” หรือ “ทุกชุมชน” เป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละชุมชน “ไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอ” เหมือนที่ผ่านมาอีก หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐมีหน้าที่ทำให้สิทธิเป็นจริง รวมทั้งในกรณีที่กำหนดให้การกำหนดกลไกเพื่อให้การกำหนดหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมายไว้ด้วย ถ้ารัฐไม่กระทำตามที่ก็จะเป็นการฉีกใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือถ้ากระทำหน้าที่ไม่ได้ ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ทั้งนี้เพื่อบริการประชาชนและเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศต่อไป

**ประการที่สี่** สำหรับหน้าที่ของรัฐบางประการ เช่น เรื่องการอนุรักษ์ฟื้นฟู ศิลปะ วัฒนธรรม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ การที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐนั้น บางบทบัญญัติจะสอดคล้องกับการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนและชุมชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐ ประชาชน และชุมชนร่วมกันทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมาย

สำหรับการฟ้องร้องต่อศาลให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของประชาชนและชุมชนนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ<sup>213</sup> โดยกำหนดเงื่อนไข ขั้นตอน และวิธีการในการฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) ประชาชนหรือชุมชนที่จะมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐได้นั้น ต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงและได้รับความเสียหายจากการที่รัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

2) เพื่อมิให้มีการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นจำนวนมากจนเกินไป บุคคลหรือชุมชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต้องดำเนินการตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ให้ครบถ้วนเสียก่อน จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

2.1) บุคคลหรือชุมชนนั้นต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญเสียก่อน หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ให้บุคคลหรือชุมชนโต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง

2.2) เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 2.1) แล้ว ให้บุคคลหรือชุมชนยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งหน่วยงานตามข้อ 2.1) โดยหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

<sup>213</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มาตรา 7 (4)

2.3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ

หากบุคคลหรือชุมชนได้ดำเนินการครบทั้ง 3 ขั้นตอนแล้ว หากเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ โดยต้องดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะรัฐมนตรี

3) เมื่อมีบุคคลหรือชุมชนได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามข้อ 2) หากคณะรัฐมนตรีมีมติสั่งการตามข้อ 2.3) เป็นอย่างไร ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อน จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

4) ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาคดีการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่ได้รับคำร้อง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาหลักการและแนวคิดในเรื่องสิทธิของประชาชน และชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 ประกอบกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า สภาพปัญหาในเรื่องดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินการ ทั้งในส่วนของประชาชนและชุมชนผู้ทรงสิทธิ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศาลรัฐธรรมนูญและผู้ปฏิบัติงานมีดังนี้

### 6.1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 51 ถึงมาตรา 63 ปรากฏหน้าที่ของรัฐที่รัฐต้องดำเนินการจำนวน 13 ประการ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ โดยผู้วิจัยเห็นว่า อาจจำแนกประเภทของหน้าที่ของรัฐตามสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการได้ 3 ประเภท คือ 1) หน้าที่ของรัฐที่เป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ 2) หน้าที่ของรัฐที่รัฐดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชนหรือชุมชน และ 3) หน้าที่ของรัฐ ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกระบวนการให้รัฐต้องดำเนินการ แสดงถึงความหลากหลาย

ของหน้าที่ของรัฐและความต้องการให้รัฐและหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้สิทธิในการติดตาม เรังรัด หรือฟ้องคดี ให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐแต่ละประการอาจมีความแตกต่างกันด้วย จึงเกิดข้อพิจารณาว่าหน้าที่ของรัฐประการใดหรือประเภทใดบ้างที่ดำเนินการแล้วเป็นการดำเนินการที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ที่ประชาชนหรือชุมชนจะสามารถให้สิทธิติดตาม เรังรัด และฟ้องคดีต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นได้

### 6.1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชน

การกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นการช่วยส่งเสริมหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะได้แปรสภาพจากสิทธิของประชาชนที่ต้องเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการ มาเป็นหน้าที่ของรัฐที่บังคับให้รัฐต้องดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นหลักการที่ได้กำหนดขึ้นใหม่ ก็อาจเป็นการกำหนดหลักการที่มีความซ้ำซ้อนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน อันอาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดความสับสนแก่บุคคลและชุมชนเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของตนว่า แท้จริงแล้วสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปตามหลักการใดกันแน่ และจะต้องดำเนินการเพื่อเรียกร้องสิทธิอย่างไร

### 6.1.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทบัญญัติใดที่มีลักษณะเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายในการเรียกร้อง ติดตามผล หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิของตน บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะต้องมีถ้อยคำที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ว่าตนมีสิทธิในการดำเนินการในเรื่องนั้นอย่างไรบ้าง ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างไร อันจะส่งผลให้ประชาชนสามารถเรียกร้องในสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกัน การที่กฎหมายกำหนดถ้อยคำ ขั้นตอน วิธีการ ในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ย่อมจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างถูกต้อง ไม่เกิดความสับสน และสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ และให้สิทธิแก่ประชาชน และชุมชนในติดตาม เร่งรัด รวมถึงการฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ยังปรากฏ บทบัญญัติที่มีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนแน่นอนอยู่หลายประเด็น อันอาจก่อให้เกิดปัญหา ต่อประชาชนผู้ต้องการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวด้วย โดยปรากฏปัญหาเกี่ยวกับ ความไม่ชัดเจนแน่นอนของบทบัญญัติดังต่อไปนี้

### 6.1.3.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของผู้ทรงสิทธิตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ทรงสิทธิในการดำเนินการตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือประชาชนและชุมชนผู้ได้รับประโยชน์ โดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยยังมีปัญหาความ ไม่ชัดเจนของผู้ทรงสิทธิตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังต่อไปนี้

#### 6.1.3.1.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของความหมาย ของคำว่า “ชุมชน”

โดยคำว่าชุมชนได้รับการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามคำว่าชุมชนที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็ปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ใช้คำว่า “ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 เหลือแต่เพียงคำว่า “ชุมชน” เท่านั้น จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า “ชุมชน” ที่สามารถใช้สิทธิในการติดตาม เร่งรัด และฟ้องคดีต่อรัฐและหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีความหมายอย่างไร และคำว่าชุมชนที่ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพ ของปวงชนชาวไทย กับที่ปรากฏในหมวดหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีความหมายและ ตีความในแบบเดียวกันหรือไม่

#### 6.1.3.1.2 คำว่า “ประโยชน์โดยตรง” มีหลักเกณฑ์ และวิธีการในการพิจารณาอย่างไร

เพราะบุคคลหรือชุมชนจะเป็นผู้มีสิทธิในการ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ได้ ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง จากการทำหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ดังนั้น คำว่าประโยชน์โดยตรงจะมีความหมายกว้างแคบอย่างไร ซึ่งการมีคำว่า “โดยตรง” ย่อมต้องมีความหมายอย่างเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ได้ ต้องได้รับประโยชน์นั้นโดยตรงด้วย จึงเกิดปัญหาว่าหน้าที่ของรัฐใดบ้างที่จะถือว่าเป็นการทำให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์โดยตรง หรือประโยชน์โดยตรงที่ว่านั้นต้องมีลักษณะอย่างไร อีกทั้งยังไม่มีกรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ร้องต้องระบุข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างว่า บุคคลนั้นหรือชุมชนนั้น เป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้ชัดเจนว่าเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงอย่างไร จึงอาจเป็นอุปสรรคในการพิจารณาว่า บุคคลหรือชุมชนผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยคดี เป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

**6.1.3.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของวัตถุแห่งสิทธิ : คำว่า “สิทธิในการติดตามและเร่งรัด” มีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ เมื่อนำหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง นอกจากนั้น การดำเนินการติดตามเร่งรัดดังกล่าวยังเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตามในเรื่องการให้สิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการนี้ ยังไม่มีความชัดเจนว่าประชาชนหรือชุมชนจะติดตามและเร่งรัดหน่วยงานของรัฐได้แค่ไหนเพียงใด ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิในการติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์โดยตรงจากหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ เอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการฟ้องคดีก็ตาม แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์โดยตรงจากหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ไว้สำหรับผู้ที่ประสงค์จะใช้สิทธิในการติดตามเร่งรัดต่อรัฐ แต่มีได้ต้องการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงสมควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการใช้สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ

เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันว่า การใช้สิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญสามารถเกิดขึ้นได้และมีสภาพบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง

**6.1.3.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนขององค์กรผู้ถูกบังคับใช้สิทธิ :**  
**“รัฐ” และ “หน่วยงานของรัฐ” มีความหมายครอบคลุมเพียงใด** เพราะรัฐและหน่วยงานของรัฐต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ โดยคำว่า “รัฐ” จะหมายถึงความถึงองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว หรือรวมถึงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ด้วยหรือไม่ และคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หากเป็นกรณี ที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มิได้เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร ที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งการตามกฎหมาย เช่น หน่วยงานในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการขององค์กรอิสระทั้งหลาย ตามรัฐธรรมนูญ จะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยหากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความหมายของคำว่า “รัฐ” และ “หน่วยงานของรัฐ” มีความไม่ชัดเจน อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามเงื่อนไขเพื่อใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่จะไม่สอดคล้องกับการดำเนินการเพื่อใช้สิทธิติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของคณะรัฐมนตรีด้วย

**6.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามเงื่อนไขเพื่อใช้สิทธิฟ้องร้อง**  
**หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบ**  
**รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561**

ปรากฏปัญหาความไม่ชัดเจนของเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

#### **6.1.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี**

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 คือ บุคคลหรือชุมชน โดยจะต้องเป็นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตาม

รัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยยังมีปรากฏปัญหาในการใช้การตีความตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังต่อไปนี้

**6.1.4.1.1 ความแตกต่างของคำว่า “ประชาชน” กับ “บุคคล”** ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สิทธิแก่ “ประชาชน” และชุมชน เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม เร่งรัด รวมถึงฟ้องคดีต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้ตนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ออกตามความมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ กลับกำหนดให้เป็นสิทธิแก่ “บุคคล” และชุมชน ในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่แม้ว่าคำว่า “ประชาชน” กับ “บุคคล” จะมีความหมายต่างกันแต่กลับใช้ในบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวเนื่องกันก็ตาม แต่คำทั้งสองได้ถูกนำไปใช้ในบริบทและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ “ประชาชน” เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม เร่งรัด รวมถึงฟ้องคดีต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ส่วนมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่ได้กำหนดให้ “บุคคล” เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีในฐานะผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นคำว่า “ประชาชน” กับ “บุคคล” จึงไม่ได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด

**6.1.4.1.2 การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณี** ของชุมชนจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากการยื่นคำร้องของบุคคลหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 ได้ให้สิทธิแก่ทั้งบุคคลและชุมชนในการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐได้ สำหรับกรณีของบุคคลนั้นน่าจะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลซึ่งสามารถใช้สิทธิของตนในการติดตามและเร่งรัดต่อหน่วยงานของรัฐหรือใช้สิทธิทางศาลได้ แต่ในกรณีของชุมชนนั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าจะมีความแตกต่างจากการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ จะใช้สิทธิในการติดตามและเร่งรัดหรือฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐได้แค่ไหนเพียงใด จะต้องนำหลักการฟ้องคดีโดยชุมชนหรือการฟ้องคดีแบบกลุ่มที่ใช้ในศาลยุติธรรมและศาลปกครองมาบังคับใช้โดยอนุโลม หรือจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่เพื่อให้สอดคล้อง

กับหลักการตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาตรวจสอบความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้มีส่วนร่วมอยู่ในชุมชนนั้นอย่างแท้จริง เพื่อรองรับในกรณีที่ชุมชนใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ดำเนินการให้ชุมชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ

**6.1.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดี: การไม่ปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของรัฐ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร** มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเงื่อนไขการดำเนินการก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่าบุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยได้ ประเด็นที่จำต้องพิจารณา คือ การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนนี้ จะต้องมิวิธีการใช้การตีความอย่างไร เช่น หากรัฐได้ทำแล้วแต่ยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน จะสามารถดำเนินการเพื่อติดตามหรือฟ้องร้องได้เลยหรือไม่ หรือควรให้โอกาสหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเสียก่อน หรือกรณีล่าช้าเกินสมควรนั้น กำหนดเวลาควรเป็นเท่าไร และใช้กับหน้าที่ของรัฐในทุกประเภทเท่ากันหรือไม่

**6.1.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ** มาตรา 45 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดขั้นตอนให้บุคคลหรือชุมชนที่ประสงค์จะฟ้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้บุคคลผู้นั้นหรือชุมชนนั้นได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วนเสียก่อน กล่าวคือ จะต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แล้วจึงไปยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ โดยหากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยปรากฏปัญหาของบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

**6.1.4.3.1 การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ผู้ร้องได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 45 (1) จะต้องทำเป็นหนังสือหรือไม่** มาตรา 45 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดวิธีการโต้แย้งของบุคคลหรือชุมชนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เมื่อหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการตามการร้องขอของบุคคลหรือชุมชนให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง โดยการโต้แย้งดังกล่าวจะต้องทำเป็น “หนังสือ” และยื่นต่อหน่วยงานของรัฐนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งว่าหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง แต่มาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการ “ร้องขอ” ของบุคคลหรือชุมชนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อจัดให้บุคคลหรือชุมชนได้รับประโยชน์ว่า การร้องขอดังกล่าวจะต้องทำเป็น “หนังสือหรือไม่” หรืออาจร้องขอได้โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดชุมนุมหรือการประท้วงโดยสงบ การเผยแพร่ข้อมูลหรือเรียกร้องผ่านอินเทอร์เน็ต เครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ Facebook ทวิตต์สน์ วิทยุกระจายเสียง เช่นนี้จะสามารถกระทำได้หรือไม่ และจะถือว่าวันใดเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับการร้องขอดังกล่าวแล้ว

**6.1.4.3.2 ไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 45 (2) ไว้อย่างชัดเจน** มาตรา 45 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ การแจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ และการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อเห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน การไม่ได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าวไว้ อาจจะทำให้ การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากการดำเนินการในชั้นของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเป็นไปอย่างล่าช้าและใช้ระยะเวลายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการยื่นคำร้องของบุคคลหรือชุมชนตามมาตรา 45 (2) ต่อผู้ตรวจการ

แผ่นดินเป็นจำนวนมาก แต่ในทางกลับกันหากมีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็อาจเป็นการก้าวล่วงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นกัน ดังนั้น การกำหนดกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีดังกล่าวจะต้องบัญญัติให้ชัดเจนและเหมาะสม โดยจากการศึกษาขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินประกอบกับมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ขอเสนอให้กำหนดระยะเวลาในการที่พิจารณาการแจ้งหรือการร้องเรียนเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และต้องไม่เกิน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งหรือร้องเรียน

#### 6.1.4.3.3 ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการโต้แย้ง

หากไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 45 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐดังกล่าวทราบ ผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ต่อเพื่อโต้แย้งสิทธิของตนเองเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐได้อีก ถือเป็นการลิดรอนสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐอย่างร้ายแรง เพราะประชาชนหรือชุมชนไม่สามารถโต้แย้งการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินได้เลย และกลายเป็นว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว กรณีก็จะถือเป็นที่สุด ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้อีก คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรกำหนดช่องทางในการโต้แย้งการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว โดยอาจเป็นการกำหนดให้มีกระบวนการอุทธรณ์การพิจารณาดังกล่าว

#### 6.1.4.3.4 ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ

การพิจารณาและสั่งการของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 45 (3) ใช้อย่างชัดเจน มาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการนำความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 45 (2) เข้าสู่การพิจารณาและสั่งการของคณะรัฐมนตรี การไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวไว้เลย

อาจทำให้การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาดำเนินการของคณะรัฐมนตรีไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็อาจเป็นการก้าวล่วงหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่นกัน ดังนั้น ควรกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการในชั้นของคณะรัฐมนตรี เพื่อนำความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินมาพิจารณาและสั่งการไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสม เช่น กำหนดให้พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 45 (2) และสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว เป็นต้น

#### 6.1.4.4 ปัญหาองค์กรที่จะเป็นผู้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดให้บุคคลหรือชุมชนต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐได้ โดยจะต้องดำเนินการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ดำเนินการก็ร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งผลการพิจารณาไปให้กับคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการพิจารณาสั่งการต่อไป โดยหากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าข้อสั่งการดังกล่าวของคณะรัฐมนตรียังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องยื่นคำร้องโดยมีองค์กรใดเป็นผู้ถูกร้อง กล่าวคือจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร หรือจะเป็นคณะรัฐมนตรีผู้มีข้อสั่งการในเรื่องดังกล่าวเป็นองค์กรสุดท้ายก่อนที่บุคคลหรือชุมชนจะฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือจะต้องฟ้องร้องทั้งสององค์กรมาในคราวเดียวกัน ซึ่งการไม่ระบุองค์กรที่จะเป็นผู้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน อาจเกิดปัญหาการฟ้องร้องผิดองค์กรซึ่งจะทำให้การได้รับการพิจารณาจะล่าช้า และยิ่งส่งผลให้บุคคลหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ล่าช้าไปด้วยเช่นกัน

#### 6.1.4.5 ปัญหาการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 71 ได้กำหนดหลักการใหม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องขอให้ปฏิบัติตามมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวได้ โดยจะต้องเป็นไปเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือเพื่อป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึง ซึ่งกรณีดังกล่าวมักจะใช้กับกรณีที่หน่วยงานของรัฐ “กระทำการ” ใด ๆ แล้วไปกระทบสิทธิของบุคคลหรือชุมชน แต่ลักษณะของการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐแล้ว เป็นการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร อันเป็นคดีที่บุคคลหรือชุมชนถูกละเมิดสิทธิจากการที่หน่วยงานของรัฐ “ไม่กระทำการ” ซึ่งการแก้ไขเยียวยาในกรณีนี้ที่ที่สุดก็คือให้กระทำการดังกล่าวโดยเร็วที่สุด จึงไม่มีประเด็นที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือเพื่อป้องกันความรุนแรงอันใกล้จะถึงแต่อย่างใด เพราะหากภายหลังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วน สิทธิหรือประโยชน์ที่บุคคลหรือชุมชนจะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐก็จะกลับคืนมา

#### 6.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

กรณีที่มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงมิได้จากการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และผู้นั้นได้ใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานทางปกครองเป็นคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานทางปกครองนั้น เป็นหน้าที่ในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ในกรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีปกครองดังกล่าวจึงอาจเป็น

บุคคลผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ และใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานทางปกครองนั้นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และสามารถดำเนินการตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไปพร้อมกันกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้

อย่างไรก็ตาม การสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีได้ทั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร จะเป็นผลดีต่อประชาชนในแง่การสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อโต้แย้งสิทธิของตนได้ในหลายช่องทางก็ตาม แต่การที่มูลเหตุในการฟ้องร้องคดีต่อศาลมูลเหตุเดียวสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ถึง 2 ศาล นั้น อาจเกิดปัญหาการซ้ำซ้อนกันของเขตอำนาจศาล และอาจสร้างความสับสนแก่ประชาชนว่าตนจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลใดกันแน่

#### 6.1.6 ปัญหาเกี่ยวกับการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร

การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2561 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐหรือไม่ อาจมีความเสี่ยงที่จะเข้าไปก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารได้ ดังต่อไปนี้

##### 6.1.6.1 ขอบเขตการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่บุคคลหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หลีกเลียงไม่ได้ที่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเข้าไปวินิจฉัยถึงการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นการเข้าไปก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้ เพราะนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าได้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐแล้ว อาจยังต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปอีกว่าการดำเนินการดังกล่าวมีการดำเนินการที่ล่าช้าเกินสมควร หรือยังไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้หรือไม่ด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะวางกรอบหรือขอบเขตในการพิจารณาวินิจฉัยของตนอย่างไร เพื่อคุ้มครอง

สิทธิของประชาชนและชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องรักษาหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่ให้เสียไปเพราะศาลรัฐธรรมนูญไปก้าวล่วงการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหารมากเกินไปจนเหมือนกับไปใช้อำนาจแทนฝ่ายบริหารเสียเองและไม่เป็นการสร้างภาระทางการคลังให้กับฝ่ายบริหารจนเกินสมควรด้วย

**6.1.6.2 การออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ** การวินิจฉัยคดีที่ฟ้องร้องให้หน่วยงานดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับเพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไป เพราะมิเช่นนั้นเมื่อมีคำวินิจฉัยไปแล้วอาจไม่มีหน่วยงานใดรับไปปฏิบัติ หรือเกิดความสับสนในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยไว้เป็นครั้งแรกไว้ในมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐอย่างครบถ้วน แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการประการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องกระทำอย่างระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะการที่ให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการในการออกคำสั่งบังคับเพื่อไปสั่งให้ฝ่ายบริหารกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ย่อมสุ่มเสี่ยงที่จะเป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ระหว่างกันของทั้งสององค์กร อันจะทำให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเสียเอง ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างร้ายแรง

**6.1.7 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ความรับผิดชอบทางการเมือง หรือกระบวนการยุติธรรม**

เมื่อบุคคลหรือชุมชนได้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าหน่วยงาน

ของรัฐนั้นไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ  
หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้ออกคำสั่งบังคับเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่  
ให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่า  
หน่วยงานของรัฐนั้นบกพร่องต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยความ  
ตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐนั้น  
ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5  
หน้าที่ของรัฐ แล้ว ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยและคำสั่ง  
ของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นเช่นไร

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับ  
ประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐของบุคคลและชุมชนนั้น มิได้มีผล  
เป็นการตัดอำนาจของบุคคลหรือชุมชนในการใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาล  
อื่น ๆ แต่อย่างใด เพราะการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับประโยชน์  
จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5  
หน้าที่ของรัฐ เท่านั้น หากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง  
ครบถ้วนในกรณีดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมายอื่น บุคคลหรือชุมชน  
ย่อมชอบที่จะใช้สิทธิในการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี  
นั้น ๆ อาทิ การฟ้องคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครอง หรือในกรณี  
ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ เป็นต้น  
นอกจากนี้ หากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน  
ของหน่วยงานของรัฐเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น และก่อให้เกิด  
ความเสียหายต่อหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐนั้นก็ชอบที่จะดำเนินการตาม  
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในการเรียกร้อง  
ค่าเสียหายหรือฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงาน อีกทั้งยังสามารถ  
ตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนความผิดทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานได้อีกด้วย  
ยิ่งไปกว่านั้น การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน  
ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ยังอาจทำให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ  
ทางการเมือง จากการตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ ผ่านทางการ  
อภิปรายไม่ไว้วางใจหรือการตั้งกระทู้ถามในสภา

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

ประเด็นปัญหาทั้ง 7 ประการข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น และช่วยเสริมประสิทธิภาพในการใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำเนินการเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนหรือชุมชน และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าว ดังต่อไปนี้

### 6.2.1 การตรากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิติดตาม และสิทธิเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ผู้วิจัยเสนอให้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียด คำนิยามศัพท์ หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการใช้สิทธิติดตาม และสิทธิเร่งรัดของประชาชนและชุมชนในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้เป็นไปอย่างชัดเจน อันจะทำให้ประชาชนและชุมชน ตลอดจนรัฐและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายสามารถใช้กลไกในการติดตามและเร่งรัดเป็นเครื่องมือในการทำให้อำนาจหน้าที่ของประชาชนและชุมชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดผลเป็นรูปธรรมได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณ โดยประชาชนและชุมชนไม่จำเป็นต้องนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

### 6.2.2 การวางนโยบายและกำหนดแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ผู้วิจัยเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการวางนโยบาย กำหนดแผนการปฏิบัติงาน ขั้นตอน และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้นในระดับรายละเอียดของแต่ละภารกิจหน้าที่ และสั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยงานจัดทำแผนการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย เพื่อนำนโยบายแผนการปฏิบัติงาน ขั้นตอน วิธีการ และแผนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน มาเสนอต่อประชาชนและชุมชนว่าตนจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ

ตามรัฐธรรมนูญอย่างไรบ้าง และสามารถใช้เป็น “เกณฑ์” ในการพิจารณาเพื่อดำเนินการติดตาม เรังรัด หรือฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญได้

**6.2.3 การปรับปรุงข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ**

ผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีที่ประชาชนหรือชุมชนยื่นคำร้องเพื่อฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ดังนี้

1) กำหนดนิยามศัพท์ต่าง ๆ ให้ชัดเจน เช่น ถ้อยคำว่า “การไม่ปฏิบัติหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร”

2) กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีและกระบวนการพิจารณาให้ชัดเจน โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับกฎหมายที่จะได้ตรารับขึ้นตามข้อ 6.2.1 และการวางนโยบาย กำหนดแผนการปฏิบัติงาน ขั้นตอน และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐของคณะรัฐมนตรี ตามข้อ 6.2.2 รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนไว้ด้วย ทั้งในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนหรือเป็นการฟ้องคดีโดยชุมชน หากมีหลักเกณฑ์วิธีการที่แตกต่างกันก็ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมถึงกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวให้ชัดเจนเพื่อลดปัญหาการทับซ้อนกันของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง

3) การกำหนดขอบเขตในการพิจารณาและการออกคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวไว้ด้วย โดยต้องสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ซึ่งอาจกำหนดแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหากจากหมวดอื่นในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีคดีที่ประชาชนหรือชุมชนยื่นคำร้องเพื่อฟ้องหน่วยงานของรัฐมีความชัดเจนแน่นอน ลดการตีความอันนำมาสู่การขยายอำนาจในการพิจารณาให้น้อยลง อันจะสามารถทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชน ให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถรักษาหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ได้อย่างถูกต้อง

4) การกำหนดแบบคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกับเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้อย่างครบถ้วนเสียก่อน ซึ่งมีขั้นตอนที่แตกต่างไปจากการฟ้องคดีกรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองไว้ ตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับแบบคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น ก็ยังมีได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์รวมทั้งการดำเนินการตามเงื่อนไขอันเป็นอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนและเพียงพอที่จะทำให้บุคคลหรือชุมชนผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีสามารถเข้าใจได้ง่าย ขณะเดียวกันการกำหนดแบบคำร้องให้ชัดเจนก็เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดแบบคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีการฟ้องของบุคคลหรือชุมชนต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้มีความชัดเจนโดยแบบคำร้องดังกล่าวควรระบุหรือมีรายละเอียดครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) ต้องระบุเหตุผลว่าผู้ร้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างไรให้ชัดเจน

(2) ต้องระบุการกระทำของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ตามหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหายอย่างชัดเจน

(3) ต้องระบุพฤติการณ์และข้อเท็จจริง พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินการตามเงื่อนไขการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย

(3.1) การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

(3.2) การปฏิเสธไม่ดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือการไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงานของรัฐ

(3.3) หนังสือของผู้ร้องเพื่อโต้แย้งการปฏิเสธไม่ดำเนินการหรือการไม่ดำเนินการภายใน 90 วันของหน่วยงานของรัฐตามข้อ (3.2)

(3.4) การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งหน่วยงานตามข้อ (3.3)

(3.5) หนังสือของคณะรัฐมนตรีเพื่อแจ้งผลการพิจารณาและสั่งการให้ผู้ร้องทราบ

(4) ต้องระบุว่าผู้ร้องได้ดำเนินการทางศาลในกรณีนี้ต่อศาลอื่นด้วยหรือไม่อย่างไร

#### 6.2.4 การรักษาคุณภาพในการวินิจฉัยคำร้องและคดีระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่อาจเกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ผู้วิจัยเห็นควรกำหนดแนวทางพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

6.2.4.1 ในกรณีที่เป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะและไม่ใช่เรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญให้กรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในอดีตล้วนมีบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หน้าที่ของประชน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสำหรับบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นหลักการใหม่ที่ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องด้วยความมุ่งหมายที่จะให้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกหนึ่งที่จะสามารถช่วยให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ โดยมีได้มีเนื้อหาแต่เพียงการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนเช่นที่ผ่านมาแต่ได้มีการพิจารณากำหนดให้สิทธิของประชาชนที่สำคัญบางประการ มีสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการให้สิทธินั้นมีผลเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่อาจจะดำเนินการ

หรือไม่ก็ได้ หากแต่เป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อรัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้าไม่ถูกต้องครบถ้วน ประชาชนและชุมชนผู้สมควรจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิติดตามและสิทธิเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการ รวมทั้งมีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักการใหม่ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือล่าช้าเกินสมควรว่า ตนจะต้องฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เนื่องจากคดีที่บุคคลและชุมชนสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือกรณีที่บุคคลและชุมชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญได้รับความเสียหายหรือผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ในขณะที่เดียวกันกับกรณีที่บุคคลและชุมชนที่ได้รับการความเสียหายหรืออาจได้รับผลกระทบจากการที่หน่วยงานของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นต่อศาลปกครองได้เช่นกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนั้น เมื่อน้ำที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้มีขึ้นโดยการพิจารณานำเอาสิทธิของประชาชน บางประการที่มีความสำคัญมากำหนดให้มีสภาพบังคับให้รัฐจะต้องดำเนินการ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิ ของประชาชน ตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จึงมีความซ้ำซ้อน กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ได้แก่

มาตรา 41 (1) “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึง ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมาย บัญญัติ...” กับ มาตรา 59 “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครอง ของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับ ของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือ ข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก...”

มาตรา 43 (1) “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ฯ ฟื้นฟู หรือ ส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ...” กับ มาตรา 57 (1) “รัฐต้องอนุรักษ์ฯ ฟื้นฟู และ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ...”

มาตรา 46 “สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง...” กับ มาตรา 61 “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ ของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ...”

มาตรา 47 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ...” กับ มาตรา 55 “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ อย่างทั่วถึงเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ...”

อย่างไรก็ตาม กลับมีหน้าที่ของรัฐในบางเรื่องที่มีบัญญัติไว้เป็น การเฉพาะในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการบัญญัติรับรองเรื่องเดียวกัน นั้นให้เป็นสิทธิของประชาชน ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(1) เรื่องหน้าที่ในการจัดการศึกษา ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษา เป็นเวลา 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียน จนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...” ซึ่งรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติรับรองเรื่องสิทธิในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มาตรา 49

## (2) เรื่องหน้าที่จัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบ

ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ตามมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 67

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงพิจารณาเห็นว่า หากเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจาะจง และไม่ได้บัญญัติเรื่องเดียวกันนั้นให้เป็นสิทธิของประชาชน ตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ไว้ด้วย ควรพิจารณากำหนดให้เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

### 6.2.4.2 ในกรณีที่เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะไม่ใช่ประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ให้กรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นหน้าที่ของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนและชุมชน ผู้ซึ่งจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากหน้าที่ที่จะใช้สิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาล เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่มุ่งหวังให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เป็นเรื่องที่รัฐสมควรจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงแนวนโยบายของรัฐที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ ประกอบกับจากผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2560 ซึ่งศาสตราจารย์กิติติคุณ ดร.วรศักดิ์ อรรถมนเอน ได้มีความเห็นว่า คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ หากไม่กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ คดีจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดี และปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับคำพิพากษาของศาลปกครองผูกพันเฉพาะคู่ความไม่ผูกพันเป็นการทั่วไปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งผูกพันหน่วยงานของรัฐทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เห็นควรเพิ่มเติมให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อรองรับมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติมาตราดังกล่าวที่ใช้คำว่า “ประชาชนและชุมชน” มีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ “เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์” จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนรวม มิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากการใช้สิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเมื่อถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง ตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับปัจเจกบุคคล ผู้ถูกละเมิดสิทธิเท่านั้น ไม่ใช่การฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง ที่มุ่งหมายให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนหรือชุมชนต่างได้รับประโยชน์ร่วมกัน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงพิจารณาเห็นว่า หากเป็นกรณีที่บุคคลหรือชุมชนใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนหรือ

ชุมชนได้รับประโยชน์ร่วมกันจากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นการทั่วไปอย่างเสมอภาค ซึ่งเป็นการมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมิใช่เป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อประโยชน์เฉพาะของผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวย่อมควรอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

**6.2.4.3** ในกรณีเป็นเรื่องหน่วยงานของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐไม่ใช่หน่วยงานในฐานะฝ่ายปกครอง ให้กรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ขอบเขตของคำว่า “รัฐ” ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมายความว่า รัฐในภาพรวม ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะรัฐในฐานะฝ่ายปกครองเท่านั้น เนื่องจากหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 ไม่ใช่หน้าที่ทางปกครองแต่เป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น “หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง” ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประวัตรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงมิใช่กรณีที่หน่วยงานของรัฐกระทำการในฐานะฝ่ายปกครองที่หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง แต่ต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการภายใต้การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมิใช่ในฐานะฝ่ายปกครอง เพื่อให้หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญบรรลุผลให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์โดยตรง ซึ่งทำให้การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีและมีข้อจำกัดในการออกคำสั่งบังคับ อันแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย

**6.2.4.4** การกำหนดให้ศาลปกครองสามารถโอนคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาคดีที่กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญที่ส่งมาจากศาลปกครอง

ในกรณีที่บุคคลหรือชุมชนได้ใช้สิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยฟ้องเป็นคดีทั้งต่อศาลปกครองและต่อศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่พิพาทในคดีของศาลปกครองนั้น อาจถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ด้วยเช่นกัน

เพราะหากหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรย่อมทำให้หน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างแน่แท้ หรือในกรณีที่บุคคลหรือชุมชนผู้ร้องเห็นว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 45 (2) และ (3) ไว้ ดังนั้น การดำเนินการในขั้นตอนนี้ดังกล่าวจึงอาจใช้ระยะเวลายาวนาน เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตนเองผู้ร้อง จึงได้ใช้สิทธิทางศาลอย่างเต็มที่ โดยฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วยในระหว่างที่การดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญยังไม่แล้วเสร็จ

เพื่อป้องกันปัญหาความซ้ำซ้อนกันของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กับศาลปกครอง ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า คดีที่พิพาทเป็นการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ให้ศาลปกครองส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลปกครองรอการดำเนินการพิจารณาไว้ชั่วคราว จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

### 6.2.5 การกำหนดระยะเวลาการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน

จากการศึกษาขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบกับมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ผู้วิจัยจึงเสนอให้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 45 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไว้อย่างชัดเจน โดยสมควรกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาการแจ้งหรือการร้องเรียนเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งหรือร้องเรียน

### 6.2.6 การกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจน

โดยที่มาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาแล้วเสร็จในการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีไว้แต่อย่างใด นับตั้งแต่เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 45 (2) และนำเรื่องบรรจุระเบียบวาระการประชุมเพื่อเข้าสู่การพิจารณา กระทั่งได้มีการสั่งการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจทำให้การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตาม เรังรัด และฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม เนื่องจากการประวิงเวลาล่าช้าของคณะรัฐมนตรี เช่น การไม่นำเรื่องบรรจุระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว การกล่าวอ้างความซับซ้อนในการพิจารณา เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการในชั้นการพิจารณาและสั่งการของคณะรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดิน

#### 6.2.7 การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการติดตาม เรังรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ

ผู้วิจัยเสนอให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญและการให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการติดตาม เรังรัด และฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ การติดตาม เรังรัด และการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เช่น การเผยแพร่หลักการความหมาย และรายละเอียดของหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญในแต่ละมาตรา การจัดทำคู่มือในการติดตาม เรังรัด ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐ รวมถึงคู่มือการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญ แก่บุคลากรในองค์กรของตนเองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนทั่วไป เพื่อสร้างองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง อันจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของตนได้อย่างถูกต้องครบถ้วน และประชาชนสามารถรักษาสีสิทธิของตนเองจากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

## บรรณานุกรม

### เอกสารภาษาไทย

#### หนังสือ

- กิตติศักดิ์ ปรกิติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน : สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล  
และชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมบำรุง  
รักษา ใช้ และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ตามมาตรา 46, 56 และ 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.  
กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2550.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและ  
กฎหมาย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2559.
- คณิน บุญสุวรรณ. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
สุภาพใจ. 2548
- ต่อพงศ์ กิตติยานพงศ์. ทฤษฎีสื่อสิทธิขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2561.
- ธีระ สุธีวรานุกร. คำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ :  
คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2560.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.  
พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : วิญญูชน . 2558.
- \_\_\_\_\_. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.  
2560.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 4 : รัฐ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2538.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2538.
- \_\_\_\_\_. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน :  
รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ.  
กรุงเทพฯ : นิติธรรม. 2540.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญ  
ต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2546.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2557.
- วุฒิชัย จิตตานุ. กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ของโลก. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2556.
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2538.
- อานนท์ มาเฝ้า. ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2558.

### เอกสารอื่น

- เกษมมนต์ ทิพยเสวต. “สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2554.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559.
- \_\_\_\_\_. สรุปการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันพุธที่ 21 ตุลาคม 2560. 2558.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และข้อความคิด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2529.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานการวิจัย เรื่อง การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ : กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2546.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. รายงานการวิจัย เรื่อง การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2548.
- \_\_\_\_\_. การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก็อบบี้. 2551.

- บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณาธิการ). รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์.  
หนังสือรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด  
เลิศไพฑูรย์. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2560.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. รายงานการวิจัย เรื่อง การยกเลิกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ  
เพื่อใช้สิทธิทางศาล. เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2548.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. รายงานการวิจัย เรื่อง การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ  
ในระบบกฎหมายเยอรมัน : วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยประชาชน  
ต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย. เสนอต่อคณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ กล้า สมุทวนิช. รายงานการวิจัย เรื่อง การคุ้มครองสิทธิ  
เสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ. เสนอต่อศูนย์ศึกษาการพัฒนา  
ประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2546.
- สุรพล ศรีวิทยา. รายงานการวิจัย เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม  
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. เสนอต่อ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2560.
- อุดม รัฐอมฤต. รายงานวิจัย เรื่อง สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.  
เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2549.
- บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66/2560 วันที่ 23 พฤศจิกายน  
2560.

### **เอกสารอิเล็กทรอนิกส์**

- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐปัญหาที่ถูกมองข้าม. สืบค้น  
จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1198>.
- ณัฐพล ยิ่งกล้า. แนวนโยบายแห่งรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ... (ฉบับผ่านประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559). บทความ  
วิชาการ HOT ISSUE, มีนาคม 2560, สืบค้นจาก [library2. parliament.  
go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-013.pdf](http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-013.pdf).
- วัชรภรณ์ จัยลำเพ็ญ. หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. สืบค้นจาก [library2.  
parliament.go.th/ ebook/content-issue/2560/hi2560-061.pdf](http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-061.pdf).

..... . หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. บทความวิชาการ HOT ISSUE. สิงหาคม 2560. สืบค้นจาก [library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-061.pdf](http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-061.pdf)

ILaw. สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: เมื่อ “สิทธิเสรีภาพ” เขียนใหม่เป็น “หน้าที่ของรัฐ”. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4214>.

### **กฎหมาย**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

### **เอกสารภาษาต่างประเทศ**

#### **Laws**

Constitution of India 1949

Constitution of Spain 1978

Constitution of Turkey 1982

Constitution of Republic of Korea 1948

Administrative Litigation Act 1994 (Republic of Korea)

Administrative Tribunals Act 1985 (Republic of India)

Customs and Excise Revenue Appellate Tribunal ACT 1986  
(Republic of India)

Foreign Exchange Regulation Act 1973 (Republic of India)

Income Tax Act 1961 (Republic of India)

Indian Railways Act 1989

Industrial Disputes Act 1947 (Republic of India)

Law of Contentious Administrative Jurisdiction 2017 N° 760  
(Kingdom of Spain)

Procedure of Administrative Justice Act of Turkey N° 2577

The Council of State Act of Turkey N° 2575

## **Documents**

- Abhishek Kumar Jha. « Administrative tribunals of India: a study in the light of decided cases. » The report of National University of Study and Research in Law. Ranchi: India, 2017.
- Annual Report of the Constitutional Court of Turkey 2017. Retrieved from [https://www .constitutionalcourt.gov.tr](https://www.constitutionalcourt.gov.tr)
- Hee-Jung Lee. « The Structure and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea. » Journal of Korean Law. Vol. 6. No. 1, 2006, p. 44-68.
- « How our courts decide: The decision-making processes of Supreme Administrative Courts. » The report on answers to questionnaire: Spain. Seminar organized by the Supreme Court of Ireland and ACA-Europe, Dublin, 25-26 March, 2019.
- Namik Kemal ERGANI. « The review of administrative decisions of government by administrative courts and tribunals. » The report of the Turkish Council of State. International Association of Supreme Administrative Jurisdictions (IASAJ). 10th Congress. Sydney: Australia, March, 2010.

## **Judgements**

- 5th Section of the Council of State of Turkey, 13.10.1992, E : 1989/1847,  
K : 1992/2607
- 5th Section of the Council of State of Turkey, 28.9.1993, E : 1992/354,  
K : 1993/3399
- 5th Section of the Council of State of Turkey, 16.9.1993, E : 1992/4035,  
K : 1993/3177
- 5th Section of the Council of State of Turkey, 24.1.2007, E : 2005/5627,  
K : 2007/72
- 6th Section of the Council of State of Turkey, 11.10.1999, E : 1999/1238,  
K : 1999/3991

6th Section of the Council of State of Turkey, 3.5.2005, E : 2003/6468,  
K : 2005/2537

Kaptan Singh V. Union of India, (1986) 4 SLR 545 (Del) (Republic of India)

Om Prakash Pathak V. Union of India, (1986) 4 SLR 251 (Republic of India)

Sambamurthy V. State of Andhra Pradesh, (1987) I SCC 386 (Republic  
of India)

Sampat Kumar, SP V. Union of India, (1987) 1 ATR 34 (Republic of India)

Union of India V. Deep Chand Pandey, (1992) 4 SCC 432 (Republic  
of India)

Union of India V. K D Batish, (2006) AIR 2006 SC 789 (Republic of India)

Decision of Korean Supreme Court, 22 July 1997, 96 Du 8321

Decision of Korean Supreme Court, 16 Mar 2006, Du 330

Decision of Korean Supreme Court, 23 April 2004, 2003 Du 13687

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก.

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ  
และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อร่างรายงานการศึกษา  
เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2562  
ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ  
และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดให้มี การสัมมนารับฟังความคิดเห็น ต่อร่างรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ (Drafting Final Report) โครงการศึกษา วิจัย เรื่อง สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติ หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ในวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ณ ห้อง Gemini ชั้น 3 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร โดยได้เชิญ ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 ท่าน ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต คณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ตำแหน่งในขณะนั้น) อดีตกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ, ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, นายรักษเกชา แฉฉ่าย เลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และ ดร.อนันต์ คงเครือพันธุ์ รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 3 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง มาร่วมพิจารณาเนื้อหาของร่างรายงานฯ

นอกจากนั้น ได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาร่วมให้ความคิดเห็น เกี่ยวกับการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 โดยสามารถสรุปผลการสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็นได้ดังต่อไปนี้

## 1. สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

**ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต :** ในฐานะที่ไปตั้งโจทย์เรื่องหน้าที่ของรัฐ บางทีคนร่างกฎหมาย ร่างรัฐธรรมนูญก็คิดในบริบทของตนเอง ส่วนผู้ที่มีหน้าที่บังคับใช้ก็อาจจะต้องเป็นคนที่มาแก้ไขภัย ภัยของเรื่องหน้าที่ของรัฐที่แยกหมวดออกมา เป็นความพยายามที่จะทำให้เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการปฏิบัติได้รับการดูแลมากยิ่งขึ้น โดยให้ฝ่ายบริหารหรือราชการดูแลมากขึ้น อะไรที่เป็นจุดที่เป็นข้อบกพร่องเป็นสิ่งที่เกิดปัญหาในอดีตที่ผ่านมาที่พยายามที่จะหาทางออกให้ในอดีตที่ผ่านมาเราถกเถียงกันเรื่องสิทธิเสรีภาพกับแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้เวลาไปปฏิบัติมันก็กลายเป็นเรื่องที่ไม่ชัดเจน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) จึงคิดว่าควรจะแยกแนวนโยบายแห่งรัฐมาเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่ก็มีบางเรื่องที่เป็นทับซ้อนกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

หากพิจารณาเชิงหลักการ ถ้ามองในแง่ของสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องของบุคคลที่บุคคลแต่ละบุคคลมีหรือได้รับการคุ้มครอง แต่หากเป็นหน้าที่ของรัฐจะเป็นการมองโดยภาพรวมไม่ใช่เฉพาะบุคคลแต่เป็นความต้องการของประชาชนทุกคน ทุกวันนี้ศาลก็ตี กลไกหน่วยงานภาครัฐก็ดี หลายครั้งมุมมองหรือบริบทของท่าน ท่านอาจจะคิดเป็นเรื่อง ๆ ไป แต่ว่าวิธีการมองอย่างเป็นระบบ มองว่านี่คือกรอบหรือมาตรฐานในการทำหน้าที่ซึ่งควรมีความชัดเจน และควรมองเป็นแบบภาพรวมทั้งหมดมิใช่มองแต่ละบุคคล

**ประเด็นแรก** เห็นด้วยกับผู้วิจัยว่าการที่แยกหน้าที่ของรัฐออกมามันต้องแยกให้ได้ว่า หลักคิดของเรื่องส่วนบุคคลกับเรื่องของส่วนรวมหรือว่าประโยชน์ของสาธารณะเป็นภาพรวมมันแยกได้หรือไม่ ตรงนี้ซึ่งผมคิดว่าเป็นประเด็นสำคัญ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดว่าสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องบุคคล หน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องประชาชนหรือชุมชน ส่วนปัญหาเรื่องการใช้คำว่าชุมชนคงต้องเป็นหน้าที่ของนักวิชาการและองค์กรที่ใช้บังคับกฎหมายจะต้องพยายามไปทำ concept นี้ให้ชัด

**ประเด็นที่สอง** ผมคิดว่าในข้อเสนองานวิจัยที่ผมอยากวิจารณ์ คือ ควรไปดูอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นกลไกที่สำคัญตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ หากไม่มีกลไกในการที่จะมากลั่นกรองจะยุ่งยากมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรก ๆ ร้องได้ ร้องไม่ได้ ควรจะไปที่ไหน หรือว่าขั้นตอนถูกหรือไม่ กลไกในการกลั่นกรองที่จะเกิดขึ้น

จึงมีความจำเป็นและอย่างน้อยควรจะมีการตั้งโจทย์ว่าเรื่องการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ ในกรณีต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือตรงกันข้ามควรจะไปให้ศาลปกครองดูแล

**ประเด็นที่สาม** ผมอยากเสนอว่า ในฐานะนักกฎหมายอาจจะต้องศึกษาว่าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่มาตรา 52 ไปนั้น มีส่วนไหนบ้างที่เป็นสิ่งที่ปฏิบัติอยู่แล้ว หรือรัฐละเลยไม่ปฏิบัติ โดยต้องสร้างมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หากมีส่วนที่ยังคลุมเครือหรือไม่ชัดเจนอาจจำเป็นที่จะต้องเป็นเรื่องระดับนโยบายไปกำหนดรายละเอียดดีหรือไม่ ซึ่งการบอกว่าเป็นระดับนโยบาย และเขียนอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐทำให้ไม่ชัดเจนในระดับองค์กรหรือหน่วยงาน

**ประเด็นที่สี่** กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นไม่ตรงกับผู้ร้อง กล่าวคือ เห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐได้อย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องมีผู้มาตรวจสอบ โดยอาจตรวจสอบจากเหตุผลของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือการกำหนดกลไกในการที่จะช่วยกรองเหตุผลในการที่จะบอกว่าในเรื่องนี้มันไม่เข้าตามเกณฑ์มาตรา 51 เป็นเรื่องที่คุณจะต้องไปใช้สิทธิหรือคุณใช้ไม่ได้แล้วเพราะได้ผ่านกระบวนการต่าง ๆ มาเรียบร้อยแล้วหมดแล้ว อันนี้อาจจะช่วยให้งานของศาลรัฐธรรมนูญมีเหตุมีผลมากขึ้น โดยเห็นว่าไม่อาจจะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ ก็จำเป็นที่จะต้องมาปรึกษาหารือกันเพื่อให้ได้หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบคุมตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ ปัญหาหลายประการสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยการประชุมปรึกษาหารือ แต่บางส่วนเป็นเรื่องที่จะต้องแก้โดยกฎหมายเพื่อให้ความชัดเจนมากขึ้น

**ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ** : งานวิจัยนี้ยังไม่มีบทว่าด้วยข้อความคิดพื้นฐานซึ่งจำเป็นมากเพราะว่าต้องใช้ในบทวิเคราะห์ บทวิเคราะห์หลายเรื่องที่คุณวิจัยยกมาถ้าไม่นำข้อความคิดพื้นฐานไปใช้วิเคราะห์จะยากมาก เพราะฉะนั้น ประเด็นที่ 1 เห็นว่ามีข้อความคิดพื้นฐานอยู่ 3 เรื่องที่ควรนำเสนอเพิ่มเติม

1) เรื่องภาระหน้าที่ของรัฐหรือภารกิจของรัฐ เรื่องนี้จำเป็นต้องมี เพราะถ้ารัฐธรรมนูญทั้งฉบับย่อมาเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่ว่าภาระหน้าที่ของรัฐมีหลากหลายมาก แต่ประเด็นของเราคือว่าภาระหน้าที่ของรัฐเชื่อมโยงกับสิทธิหน้าที่ของประชาชนอย่างไร หากเป็นเรื่องเฉพาะบุคคลคือหมวดสิทธิ เป็นสิทธิ

ของปัจเจกบุคคลที่จะเรียกร้องต่อรัฐได้ แต่หน้าที่ของรัฐมันคือระบบซึ่งไม่เหมือนกัน และก่อให้เกิดสิทธิที่ไม่เหมือนกันในสองส่วนนี้ เพราะฉะนั้นประเด็นนี้จึงเป็น ประเด็นใหญ่ที่จะต้องวางฐานให้ได้ว่าหน้าที่ของรัฐในแต่ละหมวดก่อให้เกิด สิ่งที่ไม่เหมือนกันอย่างไร เช่น หมวดสิทธิก่อให้เกิดสิทธิต่อปัจเจกบุคคล หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดสิทธิทางการเมืองกับประชาชน แล้วหมวดหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดสิทธิอะไร

2) **เรื่องหลักอำนาจฟ้อง** เพราะอำนาจฟ้องคดีมีอยู่ 3 ขอบเขต อำนาจฟ้อง อย่างแคบเป็นคดีแพ่ง หลักอำนาจฟ้องอย่างกลางเป็นคดีปกครอง หลักอำนาจฟ้อง อย่างกว้างเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ เพราะฉะนั้นควรวางหลักการเรื่อง นี้และพิจารณาว่ามาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจฟ้องแบบไหน ถ้าเราบอกว่าเรื่องนี้เป็นอำนาจฟ้องอย่างกว้างแต่ไม่ถึงขนาดบุคคลทุกคนมีอำนาจฟ้องเพราะ ยังมีเงื่อนไขอีกหลายประการ ซึ่งน่าจะเป็นระดับกลางถึงกว้าง แต่ไม่ถึงขนาดทุกคน มีอำนาจฟ้องทันที

ในเรื่องคำว่าชุมชนก็อยู่ใน 2 หมวด คือ อยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพหมวด 3 และอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ ชุมชนหมวด 3 อยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิ วัตถุประสงค์ สิทธิคือสิทธิชุมชน แต่ชุมชนในหมวด 5 ในฐานะผู้ทรงสิทธิตามมาตรา 51 จะตีความ ชุมชน 2 คำนี้คนละหมวดเหมือนกันหรือไม่ จะเอาอะไรมาแบ่งมาแยกแยะผู้ทรงสิทธิ ทั้ง 2 หมวดนี้ ผมคิดว่าไม่เหมือนกัน เพราะว่าชุมชนในหมวด 3 เป็นผู้ทรงสิทธิ เรียกว่า “สิทธิชุมชน” แต่ชุมชนในมาตรา 51 เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม ทวงคืน ตรงนี้การจะตีความจึงต้องไปอยู่กับหลักอำนาจฟ้องว่าท้ายที่สุดอำนาจฟ้อง มาตรา 51 คือหลักอะไร เป็นอำนาจฟ้องอย่างแคบ อย่างกลาง หรืออย่างกว้าง

3) **หน้าที่ของรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ** ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้ว่า สามารถแยกเป็น 3 กลุ่ม คือ หน้าที่ของรัฐเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ หน้าที่ของรัฐ ที่ให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และหน้าที่ของรัฐที่เป็นลักษณะของ การเป็นการกำหนดกระบวนการให้รัฐต้องดำเนินการ จะเห็นได้ว่าเป็นเนื้อหาส่วนนี้ เดิมอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งก็สามารถแยกสิทธิเสรีภาพได้ 3 กลุ่มเช่นเดียวกัน กลุ่มที่ 1 คือสิทธิเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ เสรีภาพส่วนบุคคลอันนี้รัฐมีหน้าที่ อะไร รัฐอยู่ห่าง ๆ ไม่ต้องเข้ามายุ่ง กลุ่มที่ 2 สิทธิเสรีภาพที่ปัจเจกบุคคลไม่สามารถ บรรลุเป้าหมายได้ลำพังถ้ารัฐไม่เข้าไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันนี้เป็นสิทธิ ในกลุ่มที่รัฐต้องไปจัดทำบริการสาธารณะ หน้าที่ของรัฐตรงนี้คืออะไรและก่อให้เกิด

สิทธิเรียกร้องต่อผู้ทรงสิทธิอย่างไร ที่ผู้วิจัยแยกไว้คืออยู่ในกลุ่มนี้ และกลุ่มที่ 3 การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐ คือรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลอย่างเสมอภาค เพราะฉะนั้นเมื่อในแต่ละสิทธิมีเนื้อหาของสิทธิก็ไม่เหมือนกัน จึงก่อให้เกิดหน้าที่ที่ไม่เหมือนกัน หน้าที่ของรัฐเองก็เช่นเดียวกัน ในประเด็นนี้ผู้วิจัยต้องวิเคราะห์ต่อว่าที่แยกหน้าที่ของรัฐออกมาเป็น 3 กลุ่มแล้ว ก่อให้เกิดผลอย่างไร เป็นหน้าที่ที่รัฐต้องทำมันเหมือนกันแต่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องไม่เหมือนกัน เช่น หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายจะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ทั่วไป หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายรัฐมีหน้าที่อย่างไร ต้องมีหน้าที่ที่จะกระทำอย่างเสมอภาคกับทุกคน เมื่อไม่เสมอภาคไปกระทบปัจเจกบุคคลจึงเป็นเรื่องที่ไปขึ้นสู่ศาลปกครอง เว้นแต่จะยกระดับว่าการบังคับกฎหมายในเรื่องนี้เป็นผลประโยชน์โดยตรงทั่วไปซึ่งไม่ใช่เรื่องปัจเจกบุคคลแบบนี้จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ สำหรับหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐหรืออยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ ความที่รัฐต้องผูกพันไม่ต่างกัน แต่จะต่างผู้ที่จะเรียกร้อง เพราะฉะนั้นประเด็นนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์ให้ชัดเจนเพราะเป็นประเด็นสำคัญที่ควรวิเคราะห์ให้ชัดเจน

**ประเด็นที่สอง** ผู้วิจัยกล่าวว่ามาตรา 51 มีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิ คือ การติดตามทวงถาม แต่ผมเห็นว่าสิทธิติดตามทวงถามน่าจะเป็นสิทธิอุปกรณ์ สิทธิประชาชนจริง ๆ ก็คือสิทธิในเรื่องนั้น ๆ เช่น สิทธิเรียนฟรีซึ่งเป็นสิทธิประธานเป็นหลัก แต่ในมาตรา 51 เป็นอุปกรณ์ แล้วหากบอกว่ามาตรา 51 เป็นอุปกรณ์ หากมีแค่นี้ก็คงไม่พอ เพราะต้องเรียกร้องเพื่อบรรลุหน้าที่ที่กำหนดในมาตรานั้น ๆ ไม่ใช่เป็นเพียงสิทธิติดตาม เพราะฉะนั้นผมคิดว่าในประเด็นนี้ลองไปทบทวนดูครับว่าจริง ๆ มันแค่นั้นเองหรือ

**ประเด็นที่สาม** เรื่องความซ้ำซ้อนกันของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เรื่องหน้าที่ของรัฐนี้เป็นหน้าที่ที่ถูกก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญแล้วต้องไปที่คณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในทางบริหาร แต่ถ้าไม่จำแนกแยกแยะให้ดีหลายเรื่องจะไปทับกับหน้าที่ทั่วไป จึงต้องศึกษาด้วยว่าหน้าที่ต่าง ๆ นั้นจะกระทบกับองค์กรบริหารสูงสุดเมื่อใด มิฉะนั้นแล้วจะเป็นระดับเฉพาะรายซึ่งจะต้องฟ้องต่อศาลปกครอง

**นายรัชเกษา ฉะฉาย :** เห็นด้วยกับผู้วิจัยที่จะต้องมีการกำหนดกรอบการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ แต่ถามว่าใครจะเป็นคนกำหนด ก็คิดว่าน่าจะต้อง

เป็นภาครัฐ ที่นี้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจจะไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เป็น  
องค์กรอิสระหรือว่าฝ่ายนิติบัญญัติด้วยหรือไม่ มีความเห็นส่วนว่าน่าจะเกี่ยวข้องกับ  
ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะต้องมีการไปดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ  
เพราะฉะนั้นก็ควรจะกำหนดกรอบอยู่เฉพาะในส่วนของฝ่ายบริหารเท่านั้น  
อีกสาเหตุหนึ่งคือหน้าที่ของรัฐบางประการกำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง อย่างเช่น กรณี  
ตามมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายรัฐ เช่น บริเวณสี่แยก  
ไฟแดงหากมีมอเตอร์ไซด์ฝ่าไฟแดงออกไปซึ่งตำรวจก็ยืนอยู่ตรงนั้นแต่ไม่ได้  
ดำเนินการใด ๆ กรณีนี้จะเป็นเรื่องของการบังคับใช้ตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเห็นว่า  
อาจจะเป็นเรื่องเล็กน้อยเกินไป

ประการต่อมา ในส่วนที่ทางผู้วิจัยได้พูดถึงว่า เรื่องของประโยชน์โดยตรงคือ  
อะไร ครอบคลุมแค่ไหน เห็นว่าควรจะต้องมีนิยามให้ชัดเจนว่าประโยชน์โดยตรง  
หรือว่าบุคคลที่ได้รับประโยชน์โดยตรงควรจะเป็นอย่างไร เพราะว่าประเด็นหน้าที่  
ของรัฐนั้นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เพราะฉะนั้นคำว่า “ผู้รับประโยชน์โดยตรง”  
กับคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” จะเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ เพราะบางกรณีหากไม่ได้มี  
ส่วนได้เสียก็ไม่สามารถที่จะไปฟ้องร้องหรือร้องเรียนได้ หากผู้รับประโยชน์  
โดยตรงไม่ได้รู้สึกว่ามันเสียหายจึงไม่ได้ดำเนินการอะไร แต่มีบุคคลบางกลุ่มเห็นว่า  
เป็นประโยชน์ที่รัฐควรจะทำให้ประชาชนจึงไปร้องเรียนไปฟ้องแทน อย่างนี้ทำได้  
หรือไม่ เพราะฉะนั้นอยากจะให้อธิบายเพิ่มเติมว่า กรณีผู้รับประโยชน์โดยตรงหรือ  
ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามาในกระบวนการต่าง ๆ จะเป็นอย่างไร

ประเด็นต่อมา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา  
ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 (1) ที่กำหนดไว้ว่า ประชาชน บุคคล  
หรือชุมชนจะต้องไปแจ้งให้กับหน่วยงานของรัฐก่อนว่าให้ดำเนินการภายใน 90 วัน  
แต่หากถึงกำหนด 90 วัน แล้วไม่ทำหรือไม่ครบถ้วน ประชาชนก็ต้องโต้แย้งภายใน  
30 วัน โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องร่อนหน่วยงานของรัฐให้มีการดำเนินการ  
ใด ๆ ก่อนหรือไม่ ซึ่งจะเกิดปัญหาเวลานับอายุความ เพราะจะไปเกี่ยวเนื่องกับ  
มาตรา 45 (2) ที่ให้บุคคลที่หรือชุมชนที่ยื่นให้คำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน  
30 วันหลังจากที่ได้ยื่นไปยังหน่วยงานของรัฐแล้ว กรณีดังกล่าวต้องรอให้รัฐ  
ดำเนินการต่อหรือไม่หรือไปยื่นคำร้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินได้เลย

ประเด็นเรื่องการไม่กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการพิจารณาคำร้อง  
ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้วิจัยเสนอว่าไม่ควรเกิน 180 วัน ตามคู่มือปฏิบัติงาน

ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ตรงนี้น่าจะเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบ การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเอง แต่กรณีรับคำร้องตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หากใช้เวลา 180 วัน เห็นว่าจะนานเกินไป แต่หากพิจารณาจริง ๆ แล้วเห็นว่าไม่ควรจะต้องมาเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน เลยด้วยซ้ำ เพราะแทบจะไม่ได้ช่วยอะไรเลยเป็นกระบวนการกลั่นกรองหรือชะลอ เวลาที่จะไปขึ้นสู่ศาลมากกว่า เพราะท้ายที่สุดผู้ตรวจการแผ่นดินหากเห็นว่า ทำถูกแล้วก็แจ้งไปให้ผู้ร้อง แจ้งไปที่คณะรัฐมนตรี แจ้งไปที่หน่วยงานก็เท่ากับว่าจบ ยัยไม่มีกลไกที่ผู้ร้องจะสามารถไปได้แยงสิทธิของตนที่ไหนต่อได้ ซึ่งหากพิจารณา ถึงเจตนารมณ์ของหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่อยากให้ประชาชนได้รับความคุ้มครอง แต่พอผู้ตรวจการแผ่นดินบอกว่าทำถูกต้องครบถ้วนแล้วถือว่าจบเลย แต่ถ้า ผู้ตรวจการแผ่นดินบอกว่าไม่ถูกต้องครบถ้วนก็ให้แจ้งคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ โดยไม่ได้มีข้อผูกพันว่าต้องปฏิบัติตาม จึงมองว่าไม่ได้ช่วยอะไรเท่าไรเพราะว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่สามารถนำไปฟ้องแทนประชาชนได้

ประเด็นต่อมา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 (3) กำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ให้สั่งการเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้ประชาชนหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนไม่เห็นด้วยก็ให้ไปฟ้อง ศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน โดยศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน แต่ในช่วง 120 วัน ที่ศาลจะพิจารณา มาตรา 45 วรรคสอง กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐทำตามที่คณะรัฐมนตรีสั่งการไปก่อน จะเป็นการละเมิดสิทธิ ของประชาชนไปอย่างต่อเนื่องหรือไม่

อีกประการหนึ่งที่เป็นข้อสังเกต คือ ถ้าเกิดกรณีใช้มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ แล้วก็มีมอบให้ทางผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปอยู่ในกลไกนี้ ผมว่าไม่สามารถทำได้ สมประโยชน์ แต่ในมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว โดยหากหน่วยงานของรัฐไม่ทำหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณา ดำเนินการต่อไปโดยเร็ว ซึ่งช่องทางนี้ดูจะมีประสิทธิภาพมากกว่า แต่จะเป็นคนละ ช่องทางกับมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ

**ดร.อนันต์ คงเครือพันธ์ :** ผมศึกษารัฐธรรมนูญ 60 และหมวดหน้าที่ของรัฐ จึงได้เขียนบทความในวารสารวิชาการของศาลปกครองชื่อ “ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดกับละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ” ความแตกต่างมันอยู่ที่ตรงไหน อย่างไร เพราะว่าสองคำนี้แน่นอนอันแรกท่านคุ้นเคยกับศาลปกครอง (2) มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แต่ถ้าเป็นศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องใหม่ เจตนารมณ์ท่านบอกว่าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน หน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องที่ต้องทำเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นไม่ใช่แค่นโยบายของรัฐที่จะทำหรือไม่ก็ได้ และประชาชนหรือชุมชนทุกคนหรือทุกชุมชนไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอผมมีข้อสังเกตที่สำคัญกับงานวิจัยชิ้นนี้โดยขอแบ่งเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

**ประเด็นแรก** คือ เรื่องของประโยชน์โดยตรง คำว่า “ประโยชน์” มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ เขียนบอกว่าการใดรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงย่อมเป็นสิทธิ 3 ประการ ติดตาม เร่งรัด แล้วก็ฟ้องร้อง คำว่าประโยชน์โดยตรงมีทฤษฎีทางกฎหมายที่เรียกว่าการให้ถ้อยคำทางกฎหมายที่ไม่ตายตัวแน่นอนพอเป็นรัฐธรรมนูญก็เป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่ไม่ตายตัวได้ แต่ผมเห็นว่ายังไม่ได้เข้าข่ายของการเป็นลักษณะถ้อยคำในกฎหมายที่ไม่ตายตัวหรือรัฐธรรมนูญที่ไม่ตายตัว เพราะว่าถ้าหากเราไปจำกัดกรอบของคำว่าประโยชน์โดยตรงให้คล้ายกับประโยชน์สาธารณะ ว่าคืออะไร จะเกิดปัญหา แต่แน่นอนว่าการจะตีความต่อไปว่าเป็นลักษณะอย่างไรหรือขอบเขตกว้างหรือแคบอย่างไรนั้น ควรเป็นไปตามความพร้อมของรัฐในการที่จะคุ้มครองหรือทำให้เกิดหน้าที่ของรัฐบรรลุผลซึ่งเป็นหน้าที่ของศาล

ข้อสังเกตประการนี้จะสำคัญสัมพันธ์ในเรื่องของสิทธิ 3 ประการ คือ สิทธิติดตาม เร่งรัด และฟ้องร้อง ว่าระดับการที่จะก่อให้เกิดประชาชนได้ใช้สิทธิเหล่านี้ผ่านมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญนั้น 3 อย่างนี้ไม่เท่ากัน ในมุมแรกก็คือว่า ถ้าหากท่านดูรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตย เช่น เปรู เอกวาดอร์ โคลัมเบีย เอลซัลวาดอร์ เม็กซิโก ชิลี หรือสเปนเองก็ตาม ต่างก็มีสิทธิประเภทของการติดตามและเร่งรัดอยู่แล้ว ท่านเป็นพลเมืองของประเทศ ท่านเป็นประชาชนหรือท่านรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนหรือว่าองค์กรกลุ่มอะไรก็ตาม ถ้าท่านจะใช้สิทธิในการกระตุ้นในการที่จะเร่งรัด ในการที่จะติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐกฎหมายเปิดให้อยู่แล้ว รัฐธรรมนูญของไทยปี 2560 มาตรา 43 ก็เปิดช่องไว้ แต่ในมาตรา 51 คำว่า “ประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง” กลายเป็นเงื่อนไขในการใช้สิทธิ แม้กระทั่งในการติดตามและเร่งรัดด้วย ส่วนนี้ผมเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อระบบการทำงานของภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นประชาชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงในเรื่องนั้นจึงจะไปติดตามหน่วยงานของรัฐได้ คำว่าประโยชน์โดยตรงไม่น่าจะต้องกำหนดค่านิยมในระเบียบหรือในกฎหมาย เพราะการจำกัดกรอบจะทำให้โอกาสในการตีความที่เป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของผู้ร่างมีปัญหา

นอกเหนือจากมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญที่เป็นกรอบหลักแล้ว มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเพิ่มเข้าไปว่า ก่อให้เกิดความเสียหายด้วย ประโยชน์โดยตรงอย่างเดียวไม่พอ การจะให้เรื่องสามารถฟ้องร้องไปถึงศาลต้องเสียหายด้วย ทำให้มีความหมายแคบลงที่ทำให้คดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของผู้ร่างต้องการยกระดับต้องการให้สิ่งเหล่านี้จากที่เป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ ให้เป็นสิ่งที่จับต้องได้ เพราะฉะนั้นเรื่องของประโยชน์โดยตรงจึงไม่ควรต้องเขียนเอาไว้

ส่วนถ้อยคำอื่น ๆ เช่น “หน่วยงานของรัฐ” จำเป็นต้องนิยามให้ชัดเจน เพราะจะมีปัญหาในการตีความในฐานะคนที่ปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐจะทำให้ตัวเองรู้ว่ามีส่วนอะไร ส่วนคำว่า “ชุมชน” จะมองชุมชนในมิติใดควรจำกัดกรอบอย่างไร ซึ่งอาจจะใช้การออกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลูกในเรื่องนี้ว่าชุมชนหมายความว่ารวมถึงอะไรเพื่อจำกัดขอบเขต

**ประเด็นที่ 2** หน้าที่ของรัฐที่กำหนดในรัฐธรรมนูญจะมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณด้วย เช่น มาตรา 56 บอกว่า รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เกิดคำถามว่าหากจังหวัดหนึ่งไม่มีสาธารณูปโภคอย่างที่กรุงเทพฯ มี และลำบากเกินสมควรด้วย กรณีจะมีสิทธิที่จะทำอะไรที่จะทำให้เกิดการบรรลุหน้าที่ของรัฐในมาตรานี้ได้หรือไม่ แน่แน่นอนว่าการให้ศาลรัฐธรรมนูญมาตรวจสอบหน้าที่ของรัฐก็เพื่อให้ระบบดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามศาลไม่เข้าใจสถานะการเงินการคลังของรัฐ จึงเกิดปัญหาว่าถ้าหากเป็นมุมที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ ลักษณะนี้โอกาสที่สถาบันตุลาการหรือองค์กรลักษณะที่เป็นศาลจะเข้าไปวินิจฉัยน่าจะเป็นผลดีน้อย เหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนก็คือ หากคำวินิจฉัยหรือ

คำบังคับเกี่ยวข้องกับเรื่องของเงินอย่างมีนัยสำคัญ ผลลัพธ์ในเชิงลบก็คือหากท่านให้  
ทีเด็ดทีหนึ่งในเรื่องสาธารณูปโภค แล้วในทีอื่นซึ่งยังไม่ได้รับสาธารณูปโภคนั้น  
ประชาชนคงอยากได้ทุกที สุดท้ายแล้วกำลังทรัพย์ในทางบริหารจะมีปัญหา  
การดำเนินการอย่างนี้อาจจะส่งผลกระทบยาวต่อเสถียรภาพของงบประมาณรวมไปถึง  
ความเท่าเทียมกันในการได้รับผลของคำวินิจฉัยของศาล

**ประเด็นที่สาม** การโอนคดีที่จริงเป็นเรื่องดีมาก เพราะตอนนี้ประเทศไทย  
ใช้ระบบศาลคู่ เรามีศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ  
ซึ่งอยู่เหนือกว่า ในมุมหนึ่งก็คือว่าระยะเวลาการฟ้องคดีในศาลปกครองถ้าหาก  
จะฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องฟ้องภายใน  
ระยะเวลา 90 วัน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง  
คนอาจจะไม่เข้าใจสับสนแล้วไปฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่อาจ  
ไม่สามารถฟ้องตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้เพราะไม่เข้าเงื่อนไข แล้วหากจะย้อน  
กลับมาฟ้องศาลปกครองก็อาจจะเกินระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วัน

### สรุปการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมการสัมมนา

**วรัญชัย โชคชนะ :** สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงาน  
ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามธรรมชาติประชาชนผู้เสียภาษี  
ไม่อยากจะฟ้องร้อง ไม่มีใครอยากฟ้องร้อง ยิ่งฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ บุคคลธรรมดา  
ชาวบ้านยังไม่มีโอกาสได้ฟ้อง ต้องเป็นบุคคลหรือกลุ่มชุมชนที่มีศักยภาพถึงจะ  
ฟ้องร้องได้ ประชาชนบางครั้งเขาไม่กล้าหรือจะไปฟ้องร้องทางศาลรัฐธรรมนูญ  
ศาลปกครอง เขาเลยฟ้องร้องทั้งด้านยุทูป ด้านเฟซบุ๊ก ด้านโพสต์ มันได้ผลกว่า  
หรือไม่ก็ผ่านสื่อมวลชน ดีกว่ามาฟ้องเป็นตัวเอกสารหนังสืออันนี้ลำบาก และควรมี  
การประชาสัมพันธ์และแถลงข่าวความคืบหน้า เพราะประชาชนหากไม่มีข่าวคราว  
ออกผ่านสื่อเขาก็ไม่อยากจะร้องเรียน เพราะไม่รู้จะไปฟ้องร้องแล้วก็ได้ผลแค่ไหน  
เพียงไรบ้าง มีการร้องเรียนไปหน่วยงานไหนได้บ้าง เรื่องอะไร ได้รับผลตอบ  
มาอย่างไร และสุดท้ายควรพิจารณาว่าทำอะไรจะหาทางไม่ทำให้ประชาชนต้อง  
มาฟ้องร้อง จะสามารถป้องกันก่อนได้หรือไม่ หรือให้เกิดเรื่องก่อนถึงจะให้  
ฟ้องร้องหน่วยงานราชการ

**วิญญูภาส พิมพอักษร สำนักงานศาลปกครอง :** มีคำถาม 2 ข้อ คือ ข้อแรก จากปัญหาเรื่องการทับซ้อนของศาลปกครองกับศาลรัฐธรรมนูญ ผมมองว่าการแก้ปัญหามาตรา 47 ที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับฟ้องจากศาลอื่น เป็นการแก้ปัญหาเชิงกระบวนการแล้วก็เป็นการแก้ปัญห เฉพาะเรื่อง ถ้าในเนื้อหา ยังมีการทับซ้อนกันอยู่ก็จะเหมือนกับการที่สองศาลแย่งลูกคำกัน แล้วพอฟ้องศาลไหนก่อนก็จบไป จึงมาที่ข้อเสนอแนะของงานวิจัยข้อที่ 4 ที่จะมี 3 ข้อย่อยเรื่องเกี่ยวกับว่าเกณฑ์ในการแบ่งหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง ซึ่งหลายข้อทับซ้อนกัน อย่างเช่นข้อ 3 ถ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองก็เป็นหน้าที่ของรัฐได้เหมือนกัน ถ้าเกิดมาพบในภายหลังว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง และข้อ 4 การโอนจากศาลปกครองไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพราะว่าศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่เข้าใจกันโดยทั่วไปเป็นศาลสูงสุดของประเทศ แต่ว่าในแนวปฏิบัติบางประเทศก็ยังมีพบว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแต่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงศาลหนึ่งที่สามารถโอนกลับกันระหว่างมาศาลปกครองได้ อยกาทราบว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งนอกจาก 3 อันนี้ จะมีความชัดเจนขึ้นไหม หรือใน 3 อันนี้แยกกันอย่างไร

**วิศรุต คิตติ สำนักงานศาลปกครอง :** มีข้อสังเกตอย่างแรก คือ ที่มาของอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะในทางทฤษฎีถ้าดูเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ดูตามมาตรา 210 ว่ามีเขตอำนาจจะอะไรบ้าง แต่ว่าเข้าใจว่าตรงนี้เป็นพระราชบัญญัติกำหนดเพิ่มเติมเข้ามา เพราะว่าในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ระบุว่าให้ไปอยู่ศาลไหน เพราะว่าโดยทั่วไปศาลรัฐธรรมนูญจะมีเขตอำนาจที่จำกัด

ข้อสังเกตประการที่สอง คือ เรื่องของเงื่อนไขในการใช้สิทธิของประชาชน ตาม มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเรื่องเงื่อนไขของความเสียหายเรื่องกระบวนการต่าง ๆ ทำให้ดูแล้วเหมือนลักษณะการทำให้กระบวนการเป็นกระบวนการใช้สิทธิทางศาลทั่วไป คือ มีการโต้แย้งสิทธิ ลักษณะวิธีการซึ่งมองว่าถ้าจะดำเนินกระบวนการโดยไม่เป็นภาระประชาชน ถ้าประชาชนไปร้องต่อหน่วยงานแล้วหน่วยงานควรจะมีความหน้าที่ในการส่งต่อแล้วแจ้งให้ประชาชนทราบ เพราะไม่อย่างนั้นอย่างใครจะอยากฟ้องคดีในศาลถ้าต้องมาติดตามว่าเขาต้องมายื่นภายในระยะเวลาเท่าไรอะไรยังไงอีก ซึ่งวิธีการตามสิทธิตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นนามธรรมมากกว่า และไม่แน่ใจว่าผู้วิจัยได้ศึกษา

ในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิในภาวะวิสัยกับอัติวิสัยหรือไม่ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการกำหนดอำนาจฟ้อง โดยเฉพาะในยุโรป โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ส่วนในเรื่องของความสัมพันธ์ของศาลปกครองกับศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าตาม 51 ของรัฐธรรมนูญจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แปลว่าไม่ใช่หน้าที่ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ถ้าเขาได้แย่งอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติก็อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองอยู่แล้ว

**สมฤทธิ์ ไชยวงศ์ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ :** ผู้ทรงคุณวุฒิด้านคดี สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 213 กับมาตรา 51 เขียนไม่ต่างกัน ก็คือว่ามาตรา 213 เป็นการกระทำที่ถูกกระทบสิทธิแล้วยื่นเรื่อง กระบวนการก็เหมือนกันไปยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขณะที่มาตรา 51 ก็เป็นการยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่มาตรา 213 เขียนไว้ว่าถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ดำเนินการภายใน 60 วัน ผู้ถูกกระทบสิทธิสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่ในทางกลับกันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 45 กลับไม่ได้เขียนไว้อย่างนั้น แต่กำหนดไว้ว่าถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามนั้นแล้วก็ให้แจ้งเรื่องให้กับประชาชนทราบ ประเด็นตรงนี้เห็นว่าถ้าเกิดประชาชนมีความเห็นต่างแล้วก็ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญทางไหนตรงนี้ก็กฎหมายไม่ได้เปิดไว้ เพราะฉะนั้นในประเด็นนี้ก็อยากจะให้คณะผู้วิจัยได้เสนอเป็นทางออกว่าต่อการแก้ไขเพิ่มเติม อย่างเช่นว่าจะอุทธรณ์ไปหรือว่าเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยอย่างนี้แล้วก็สามารถที่จะมาฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงได้หรือว่ามีข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีทางออก คืออาจจะเห็นต่างก็ได้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะมองในมุมของรัฐว่าเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ก็ถามมาแล้วว่าเขาบอกว่าปฏิบัติตามขั้นตอนมันมีอยู่ แต่ในขณะที่ผู้ถูกกระทบบอกว่ายังไม่ได้ประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐ อย่างนี้ก็จะไม่มีทางออก จะรอไปจนถึงปลายน้ำคือคณะรัฐมนตรีก็จะเข้าเกินแก้

## ภาคผนวก ข.

### สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อร่างรายงานการศึกษา

#### สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อร่างรายงานการศึกษา

ผู้วิจัยจัดให้มีการให้ความเห็นต่อร่างรายงานการศึกษาโดยผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 ท่าน กล่าวคือ ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ อดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และรองศาสตราจารย์อานนท์ มาเมาะ ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายกฎหมาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 2 ท่าน มีความเห็นต่อร่างรายงานการศึกษาดังต่อไปนี้

#### 1. ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่

งานวิจัยนี้มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการมีและธำรงรักษาคู่ครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและชุมชน งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์แนวคิดและหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 เรื่องการใช้สิทธิของประชาชนที่จะฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำตามหน้าที่ของรัฐดังที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยบัญญัติมาก่อน อันสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน จากการที่รัฐเป็นผู้ปกครองมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญไทยในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะได้รับการบริการและสิทธิประโยชน์จากการทำหน้าที่ของรัฐ อันเป็นหลักการพื้นฐานหนึ่งที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การศึกษานี้เป็นประโยชน์ทั้งต่อประชาชนในการรักษาสิทธิและใช้สิทธิ ตรวจสอบการทำหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง การศึกษานี้ได้สร้างความเข้าใจในแนวคิด หลักการ มาตรการ และเสนอประเด็นข้อถกเถียงทางวิชาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกและวิธีการปฏิบัติที่ยังไม่มีความชัดเจนเพื่อทำให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องนี้เกิดขึ้นจริงและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

จุดเด่นของงานวิจัยชิ้นนี้ คือ การวางกรอบความคิดในการศึกษาอย่างเป็นระบบที่ดี เริ่มจากการอธิบายความเป็นมา เจตนารมณ์ สาระสำคัญของบทบัญญัติ มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีการศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของสี่ประเทศในยุโรปและเอเชีย เพื่อให้เห็นถึงความเหมือนและความต่างของรัฐธรรมนูญทั้งสี่ประเทศที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ และที่เป็นคุณค่าสำคัญที่สุดของงานวิจัยนี้ คือ การนำเอาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติมาพิจารณา ทั้งที่เป็นประเด็นปัญหาทางแนวความคิดและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จากการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐมาวิเคราะห์ให้เข้าใจอย่างชัดเจน ตั้งแต่ความไม่ชัดเจนของความหมายของคำว่า “ชุมชน” คำว่า “ประโยชน์โดยตรง” ขั้นตอนการระบุถึงผู้ทรงสิทธิเหตุแห่งการฟ้องคดี ขั้นตอนก่อนการฟ้อง การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ และความทับซ้อนของการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ควรระบุถึงจำนวนครั้งและรายชื่อของผู้เข้าร่วมการประชุมปฏิบัติการ และหากได้มีข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุดก็น่าจะทำให้การวิเคราะห์ถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในบทที่ 5 มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ในการนำรัฐธรรมนูญของตุรกี สเปน อินเดียและเกาหลีใต้มาเปรียบเทียบ ควรสรุปในตอนท้ายบทเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจดีขึ้นว่า ทำไมในรัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศจึงไม่ได้บัญญัติให้ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐได้

ข้อเสนอแนะในบทที่ 6 มีหลายประเด็นที่ค่อนข้างสั้นเกินไป ควรขยายความให้ผู้อ่านและผู้ที่จะนำเอางานวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์จะได้เข้าใจได้ดีขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการปรับปรุงข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการติดตาม เร่งรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ

## 2. รองศาสตราจารย์อานนท์ มาเฝ้า

1) การตั้งประเด็นปัญหาและความสำคัญของปัญหา : ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นปัญหาได้อย่างชัดเจนเข้าใจได้และแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหา

ในระดับรัฐธรรมนูญที่เป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทย ซึ่งยังไม่พบงานวิจัยรายใด ตั้งประเด็นและแสดงความสำคัญได้เช่นนี้มาก่อน ถือว่าเป็นเรื่องใหม่อย่างยิ่งในวงการนิติศาสตร์ไทย

2) **การวางเค้าโครงการวิจัย** : ผู้วิจัยกำหนดเค้าโครงการวิจัยได้อย่างเป็นระบบ ครอบคลุมเนื้อหาที่สำคัญจำเป็นต่อการอธิบายและการนำไปใช้วิเคราะห์ปัญหาตลอดจนนำไปใช้ในการให้ข้อเสนอแนะ อีกทั้ง การกำหนดจำนวนบทและการไล่เรียงเนื้อหาในแต่ละบทได้เป็นไปอย่างมีมาตรฐานและเป็นไปตามแบบ ซึ่งเป็นที่นิยมและได้รับการยอมรับในหมู่การวิจัยในระบบกฎหมายไทย ณ ปัจจุบัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เหมาะสมต่อการเป็นตัวอย่างของการวางเค้าโครงการวิจัยให้กับนักศึกษาและผู้สนใจทั่วไปได้

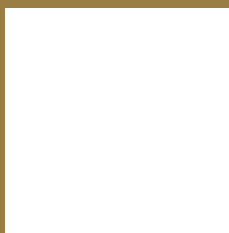
3) **เนื้อหาในการวิจัย** : การอธิบาย การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ ในงานวิจัยนี้เป็นไปอย่างถูกต้อง และการเสนอความเห็นในการวิจัยมีเหตุผลรองรับสนับสนุนและชวนให้ผู้อ่านต้องขบคิดไปด้วย ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง หากผลงานชิ้นนี้ได้รับการแพร่หลายอย่างกว้างขวาง

4) **ถ้อยคำ** : ผู้อ่านงานวิจัยนี้เห็นว่า มีคำผิดกระจัดกระจายอยู่บ้างเล็กน้อย ในรายงานการวิจัย เช่น พิมพ์ซ้ำ หรือพิมพ์ตกหล่นผิดหลง ตัวอย่างการพิมพ์ เช่น พิมพ์ว่า “การการ” จึงเห็นควรเสนอว่า ผู้วิจัยควรจัดให้มีการตรวจทานคำถูกผิดอีกครั้งก่อนการตีพิมพ์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในแง่ความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นของชิ้นงาน

อนึ่ง การกล่าวถึงเขตอำนาจศาลปกครองเหนือคดีละเลยล่าช้าในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า มาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ที่ถูกต้องต้องระบุว่า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ทั้งนี้เนื่องจาก (2) ในมาตรา 9 มีอยู่ 2 วรรค วรรคหนึ่งเป็นเรื่องเขตอำนาจศาล ส่วนวรรคสองเป็นเรื่องข้อยกเว้นเขตอำนาจศาล

5) **ข้อเสนอแนะ** : ผู้วิจัยได้แจกแจงข้อเสนอแนะอย่างละเอียดเพื่อแก้ปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะข้อเสนอแนะตรงต่อประเด็นปัญหา เป็นรูปธรรม และอธิบายได้อย่างเข้าใจ

6) **ภาพรวมคุณภาพ** : ภาพรวมคุณภาพของงานวิจัยชิ้นนี้อยู่ในคุณภาพดีมาก



## สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500

[www.constitutionalcourt.or.th](http://www.constitutionalcourt.or.th)