



หน้าที่ของรัฐกับการฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษากรณีการแบ่งเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี
The Duty of The State On State Indictment to Perform Its Duties As Prescribed By
Chapter 5 of The Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2560 :

A Case Study of Court Jurisdiction

ชวัลณวิทย์ อารยะนรากุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร 10200

Chawanawit Arayanarakul

Faculty of Law at Thammasat University Prachan Road, Bangkok 10200

E-mail : arayanarakul@yahoo.com

(Received: 19 June 2024; Revised: 14 August 2524; Accepted: 27 February 2525)

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 มีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญเกิดเป็นรูปธรรมผ่านการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ทั้งยังมีบทบัญญัติให้ประชาชนหรือชุมชนสามารถใช้สิทธิติดตามเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่และฟ้องร้องต่อศาลได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) และมาตรา 45 บทความนี้จะมุ่งศึกษาถึงลักษณะการบัญญัติหน้าที่ของรัฐ ในรัฐธรรมนูญของไทยเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสเปน และวิเคราะห์เปรียบเทียบ เขตอำนาจและกระบวนการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของไทย กรณีที่หน่วยงานของรัฐ ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ของศาลทั้งสองประเภทเพื่อวิเคราะห์และนำมาสรุปว่าการวินิจฉัยคดีดังกล่าวควรอยู่ในอำนาจของศาลใด จึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่า

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสและสเปนบัญญัติหน้าที่ของรัฐในลักษณะของสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนองต่อสิทธิดังกล่าว มิได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ เป็นหมวดเฉพาะ เมื่อพิจารณาเขตอำนาจศาลในคดีฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่สรุปได้ว่า ศาลปกครองมีเขตอำนาจกว้างกว่าศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีและผู้มีสิทธิฟ้องคดี สำหรับกระบวนการฟ้องร้องต่อศาล กฎหมายกำหนดให้ผู้ร้องต้องดำเนินกระบวนการก่อนเสนอคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนก่อนซึ่งใช้เวลามาก ในขณะที่การเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองไม่ต้องดำเนิน

กระบวนการใดก่อนหากเรื่องที่ฟ้องเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ปริมาณคดีดังกล่าวที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีเพียง 1 เรื่อง แม้ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันทุกองค์กรไม่เฉพาะแต่คู่กรณี แต่โอกาสที่คดีจะได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญมีน้อยเนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่ชัดเจนและกระบวนการก่อนเสนอคดีมีหลายขั้นตอน ดังนั้น หน้าที่ของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติแยกเป็นหมวดเฉพาะ ประชาชนสามารถติดตามเร่งรัดหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ส่วนการฟ้องคดีควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นวัตถุแห่งคดีที่ศาลรับไว้พิจารณาวินิจฉัยล้วนเป็นการกระทำทางปกครอง และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญคงไว้ซึ่งหลักเขตอำนาจเฉพาะเจาะจงโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการวินิจฉัยเท่านั้น

คำสำคัญ : หน้าที่ของรัฐ เขตอำนาจศาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง

Abstract

The duty of the State is independently stipulated in Chapter 5 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) so as to guarantee that major rights of people shall be concretely protected by duty performance of the State, and to provide the people and community with rights to follow and accelerate relevant State authority to perform duty of remedy, as well as, to allow them to submit their petition to the Court in accordance with Section 7 (4) and Section 45 of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018). The objectives of this article are : to study on the duty of the State as prescribed by the Constitution of the Kingdom of Thailand in comparison to the Constitution of the Republic of France and the Kingdom of Spain ; and to analyze the differences between Court jurisdiction and procedure of filling petition to the Constitutional Court and Administrative Court of the Kingdom of Thailand in case involving a dispute in relation to neglecting duty of a State authority or performance of duty with unreasonable delay as provided by laws concerning procedure of both Courts in order to consider whether the Constitutional Court or Administrative Court shall adjudicate such case effectively and appropriately.

The study reveals that the Constitution of the Republic of France and the Kingdom of Spain generally provide that State shall perform duty in response to protect rights and freedom of the people. The Constitutions of both countries do not provide specific chapter stipulating duty of the State. According to the result of the study on the Court jurisdiction, it was found that jurisdiction of the Administrative Court regarding matter of the case and petitioners is wider than the Constitution Court's. As for procedure of Court filing, it is provided by law that



the petitioner is required to proceed with all steps before submitting the petition to the Constitutional Court that takes a long period of time whereas the petitioner is not required to proceed any steps before submitting petition to the Administrative Court if the case concerns with protection of public interest. As a result of this, there was only 1 case submitted to the Constitutional Court. Although the Constitutional Court's judgement shall not only oblige the parties but also all relevant State authorities, the possibility that a case shall be admitted by the Court is dramatically low due to unclear provisions of law regarding requirements of a petitioner and a number of steps to be completed before case submission. Consequently, duty of State should not be independently prescribed in specific chapter to allow the people to accelerate and follow duty performance of State authority, but the people should be allowed to exercise their rights to accelerate and follow the case based on the provisions of the Constitution under the Chapter of Rights and Freedom, and appeal to the Ombudsman for their right protection as prescribed by the Constitution. As for case adjudication, it should be fallen into the jurisdiction of the Administrative Court since the duty of State authority is performed based on administrative act so that specific jurisdiction of the Constitutional Court shall be maintained in order to adjudicate cases in accordance with specific provisions stipulated by the Constitution.

Keywords : Duty of the State, Competence of Court, Constitutional Court, Administrative Court

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 หากรัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือดำเนินการล่าช้า ทำให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับความเสียหายจากเหตุดังกล่าว ประชาชนหรือชุมชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนและเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไว้ ในขณะที่เดียวกันการฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองด้วยเหตุดังกล่าว ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ได้เช่นเดียวกัน จึงมีปัญหาว่าเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการบัญญัติ “หน้าที่ของรัฐ” ในหมวด 5 เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนว่ารัฐต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมโดยประชาชนมีต้องร้องขอ แต่หากรัฐหรือหน่วยงาน

ของรัฐละเลยหรือดำเนินการล่าช้า จนเป็นเหตุให้ประชาชนหรือชุมชนต้องติดตาม เร่รังวัด และฟ้องร้องผ่านกระบวนการทางตุลาการให้รัฐดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีโอกาสมากขึ้นเพียงใดที่คดีจะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. วิเคราะห์ความแตกต่างพร้อมทั้งเหตุผลของการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญไทยเทียบกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญสเปน เพื่อพิจารณาลักษณะที่เหมาะสมในการบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามมาตรา 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อพิจารณาว่าเขตอำนาจในการวินิจฉัยคดีดังกล่าวควรอยู่ในอำนาจของศาลใด
3. วิเคราะห์กระบวนการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญเทียบกับศาลปกครองด้วยเหตุแห่งคดีเดียวกันตามมาตรา 51 หมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อพิจารณาว่าช่องทางใดจะตอบสนองต่อผู้ฟ้องร้องได้มีประสิทธิภาพมากกว่า
4. เพื่อศึกษาโอกาสที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญไทยกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญสเปน และกระบวนการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญไทย กรณีนี้ได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม “หน้าที่ของรัฐ” ในหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และนำมาสรุปความเป็นไปได้ในการที่คำร้องดังกล่าวจะถูกรับไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ

วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสารโดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบของหนังสือ รายงานการวิจัย คำสั่งและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง กฎหมายในประเทศไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญ รวมถึงเปรียบเทียบเขตอำนาจและกระบวนการเสนอคำร้องหรือคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองของไทยในคดีเกี่ยวกับการขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเพื่อนำมาวิเคราะห์ สรุปความ และเสนอแนะความเหมาะสมของการบัญญัติหน้าที่ของรัฐและเขตอำนาจศาลในการวินิจฉัยคดีดังกล่าว



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงหน้าที่ของรัฐที่รัฐให้ความสำคัญและลักษณะที่เหมาะสมในการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเทียบกับของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสเปน
2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามมาตรา 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้ข้อสรุปว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด
3. ทำให้ทราบความแตกต่างระหว่างกระบวนการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเทียบกับศาลปกครองในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 หมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้ข้อสรุปว่าช่องทางใดตอบสนองต่อผู้ฟ้องร้องได้มีประสิทธิภาพมากกว่า
4. ทำให้ทราบถึงโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

ผลการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บทบาทหน้าที่ของรัฐหากนำหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) มาเป็นเกณฑ์ในการจำแนก ประกอบด้วยหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนภายในรัฐ หน้าที่ด้านการบริหารและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือกฎหมายที่กำหนด และหน้าที่ด้านตุลาการในการยุติข้อพิพาทภายในกรอบกฎหมายที่รัฐตราขึ้น แต่หากจำแนกตามเกณฑ์ความสำคัญของการกิจแบ่งได้เป็นภารกิจหลักหรือภารกิจพื้นฐาน (Basic Function) เป็นบทบาทหน้าที่ที่รัฐต้องดำเนินการเอง ไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยเด็ดขาด เช่น ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการเงินการคลังของประเทศ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น และภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หรือบริการสาธารณะ (Service Public) เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ¹ โดยรัฐอาจมอบหมายให้เอกชน เป็นผู้ดำเนินการ เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง ด้านศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น² การจัดทำบริการสาธารณะอาจจัดทำได้ในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นในความดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1 นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2560) 33.

2 เกรียงไกร รอดรู้, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557) 47-48.



การศึกษาวิจัยนี้เป็นการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และมีระบบศาลคู่ (Dual Court System) หรือระบบศาลเดี่ยวที่แยกการพิจารณาคดีปกครองและคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญต่างหากจากกัน ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยพิจารณาว่ามีการบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไร กรณีประชาชนจะต้องใช้สิทธิในการติดตามเร่งรัดและฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการกิจของรัฐนั้น ตามกฎหมายกำหนดให้ประชาชนใช้วิธีหรือกระบวนการใดได้บ้าง

1. หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) ใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ระบบศาลคู่ประกอบด้วยระบบศาลยุติธรรม (ordre judiciaire) และระบบศาลปกครอง (ordre administratif) ซึ่งมีสภาแห่งรัฐ (Conseil d'état) เทียบเท่าศาลปกครองสูงสุด และมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ทำหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ³

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 นอกจากจะมีบทบัญญัติรวม 89 มาตรา แบ่งเป็น 16 หมวดแล้วยังถือเอา คำปรารภแห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ซึ่งรับรองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และคุณค่าของความเป็นมนุษย์⁴ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 (la charte de l'environnement)⁵ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสด้วย บทบัญญัติทั้ง 16 หมวด (Titles) ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มิได้มีการบัญญัติแยกหมวดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ และไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่เนื้อหาโดยรวมเป็นการบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจอรรถของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ การปกครองส่วนท้องถิ่น สภาเศรษฐกิจและสังคม สนธิสัญญาและการต่างประเทศ สหภาพยุโรป และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยหน้าที่ของรัฐในบางภารกิจถูกบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็น “สิทธิ” ของประชาชน ทั้งนี้ สิทธิและหน้าที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน “สิทธิ” หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ดังนั้น เมื่อบุคคลหนึ่งมีอำนาจบุคคลอีกคนหนึ่งหรืออีกหลายคนย่อมมีหน้าที่ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจของเขา⁶

³ นิรมัย พิเศษ มั่นจิตร, กฎหมายสวัสดิการสังคมฝรั่งเศส : แนวคิดและสาระสำคัญว่าด้วยการประกันสังคมและสวัสดิการสังคม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2566) 1.

⁴ เพิ่งอ้าง 59.

⁵ Preamble, *Constitution of the French Republic 1958*.

⁶ หุยก์ แสงอุทัย และสมยศ เชื้อไทย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 22, 2566) 172.



1.2 ราชาอาณาจักรสเปน

ราชอาณาจักรสเปน (Kingdom of Spain) เป็นรัฐเดี่ยว มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา⁷ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรัฐบาล ระบบศาลเป็นระบบศาลเดี่ยว โดยมีศาลรัฐธรรมนูญแยกออกมาต่างหากตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด 9⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1978 เป็นปีที่สเปนเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 169 มาตรา (10 หมวด) ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองและให้หลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างมาก เนื้อหาในรัฐธรรมนูญนอกจากหมวดทั่วไป ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับระบอบการปกครองของราชอาณาจักรสเปนแล้ว บทบัญญัติในอีก 10 หมวด ประกอบด้วย หมวดสิทธิและหน้าที่พื้นฐานซึ่งจำแนกเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เสรีภาพสาธารณะ และสิทธิหน้าที่ของพลเมือง รวมถึงหลักประกันทางเสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐาน หมวดพระมหากษัตริย์ สภา รัฐบาลและฝ่ายปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสภา อำนาจตุลาการ เศรษฐกิจและการคลัง องค์กรของรัฐเชิงดินแดนซึ่งมีทั้งการปกครองท้องถิ่นและแคว้นอิสระปกครองตนเอง ศาลรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีได้มีการบัญญัติหมวดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ แต่มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการกิจของรัฐที่รัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนองต่อสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชน ทั้งในส่วนที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง การกิจตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมในหมวด 1 การกิจของรัฐฝ่ายบริหารในภาพรวมในหมวด 4 ว่าด้วยรัฐบาลและฝ่ายปกครอง ซึ่งบัญญัติให้รัฐบาลมีหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบายการบริหารภายในประเทศและการต่างประเทศ การบริหารงานพลเรือน และการทหารรวมถึงการป้องกันรัฐภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ¹⁰ และการกิจของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคและการกระจายอำนาจ¹¹ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แคว้นปกครองตนเองสามารถจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นจำนวน 22 การกิจได้ เช่น ด้านสุขอนามัย การส่งเสริมวัฒนธรรม การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การเกษตรและปศุสัตว์ เป็นต้น ยกเว้นการกิจพื้นฐานจำนวน 32 การกิจ เช่น ด้านการรักษาความมั่นคง การบริหารงานยุติธรรม ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มาตรการทางภาษี การค้า การคลัง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นของรัฐส่วนกลางเท่านั้น

⁷ Preliminary Part, Article 1, *The Spanish Constitution 1978*.

⁸ Part 6 Article 117 paragraph 5, *The Spanish Constitution 1978*.

⁹ Part 9 Article 159 – Article 165, *The Spanish Constitution 1978*.

¹⁰ Part 4 Article 97, *The Spanish Constitution 1978*.

¹¹ Part 4 Article 103, *The Spanish Constitution 1978*.

¹² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบประมวลราชอรรถรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) 74.



1.4 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

หน้าที่ของรัฐที่บัญญัติในหมวด 5 มาตรา 51 - มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อเทียบกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ปรากฏภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเดียวกัน ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ปรากฏอยู่ในหมวดอื่น (หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ)

หน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5	มาตรา	
	หมวด 5	หมวดอื่น
1. การติดตาม เร่งรัด เสนอแนะ ตรวจสอบ ร้องทุกข์ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ	51	41 (2) (3) , 43 (3) และ 78*
2. การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย อาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน	52	49 บรรคหนึ่ง , 50 (1) (2) (5) , 66* และ 78*
3. การปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด	53	50 (3)
4. การศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพ ไม่เสียค่าใช้จ่าย และการพัฒนาพลเมือง	54	50 (4) และ 71 บรรคสอง*
5. บริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง	55	47
6. บริการสาธารณสุขฉุกเฉินพื้นฐานที่จำเป็นและทั่วถึง	56	43 (3) , 78* และ 75 บรรคสอง*
7. การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น	57 (1)	43 (1) และ 50 (8)
8. การอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน	57 (2)	43 (2) , 50 (8) และ 72*
9. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรับฟังความเห็นชุมชน	58	-
10. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ	59	41 (1)
11. การกำกับ ดูแล รักษาสิทธิในการใช้คลื่นความถี่และวงโคจรดาวเทียม	60	-
12. การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค	61	46
13. การรักษาวินัยการเงินการคลัง และระบบจัดเก็บภาษีที่เป็นธรรม	62	50 (9)
14. การมีมาตรการและกลไกป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ	63	50 (10) และ 76*

หมายเหตุ * หน้าที่ของรัฐในหมวด 5 ที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

ภารกิจของรัฐที่รัฐไทยให้ความสำคัญโดยบัญญัติไว้ในหมวด 5 “หน้าที่ของรัฐ” มีทั้งภารกิจหลักและภารกิจลำดับรอง ทุกภารกิจเกี่ยวเนื่องกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและภารกิจด้านการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และวงโคจรดาวเทียม ถูกบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีความซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีภารกิจที่บัญญัติซ้ำกับในหมวดหน้าที่ของรัฐจำนวน 6 มาตรา จากจำนวน 13 มาตรา เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ การบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐ



ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญสเปน รวมถึงรัฐธรรมนูญของประเทศในทวีปยุโรปหลายประเทศ ได้แก่ เยอรมัน ออสเตรีย อังกฤษ อิตาลี เดนมาร์ก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส ฟินแลนด์ สวีเดน ลักเซมเบิร์ก¹³ กรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติหน้าที่ของรัฐกระจายอยู่ในหมวดว่าด้วยรัฐบาล หมวดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล หมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวดว่าด้วยข้อตกลงกับรัฐอื่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และบัญญัติในรูปแบบของสิทธิพลเมืองภายในรัฐ ส่วนในราชอาณาจักรสเปนบัญญัติหน้าที่ของรัฐทั้งในรูปแบบของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานทางปกครอง และหมวดองค์กรของรัฐเชิงดินแดนในส่วนที่เกี่ยวกับแคว้นอิสระปกครองตนเอง สำหรับรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2560 หมวดคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) บัญญัติหน้าที่ในภาพรวมเพียงหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 158 วรรคหนึ่ง) ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแบ่งเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 250 กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งส่วนราชการตามการบริหารราชการส่วนกลางให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น การจะทราบว่าหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และภารกิจอะไรบ้างในรายละเอียดจึงต้องไปพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการภายใน ซึ่งจะมีผลต่อการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลในประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าใครเป็นผู้ถูกฟ้องหรือถูกร้อง และอยู่ในอำนาจของศาลใด รัฐธรรมนูญและกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนำคดีไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ มีเพียงกรณีการถูกระทบสิทธิหรือเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองหรือทางสาธารณะ จึงจะสามารถใช้เป็นวัตถุแห่งคดีนำไปฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้อง โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์การมหาชนอิสระมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารหรือการกระทำทางปกครองเพื่อดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือขอให้ศาลปกครองไต่สวนและดำเนินการทำความเข้าใจเสนอฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่อไปซึ่งคล้ายกับราชอาณาจักรสเปนที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงด้วยตนเองหรือส่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการสืบสวนสอบสวน และมีบันทึกหรือข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการปรับปรุง แก้ไขแนวทางปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ, 'การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560' รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562) 138.



แผ่นดินของรัฐสภาเป็น ค.ศ. 1981¹⁴ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ แต่มีอำนาจพิจารณาคำร้องของประชาชนกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสาธารณะที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองตามมาตรา 53 วรรคสอง ส่วนคดีที่บุคคลถูกระทบสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และแผนกคดีปกครองในศาลสูง (ศาลยุติธรรม) โดยสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองดังกล่าว

การบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญไทยแม้จะมุ่งหมายให้ภารกิจของรัฐในหมวดดังกล่าว มีสภาพบังคับ ประชาชนไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการเรียกร้องให้เกิดเป็นรูปธรรม เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง กฎหมายหรือการกระทำจะขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้ โดยให้สิทธิประชาชนหรือชุมชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ตามมาตรา 51 หมวด 5 แต่หากวิเคราะห์จากเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีพิจารณาความ และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและสเปนแล้ว การบัญญัติหน้าที่ของรัฐเป็นหมวดเฉพาะเช่นในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันอาจไม่มีความจำเป็น ด้วยเหตุผลดังนี้

(1) เกิดความซ้ำซ้อนในการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญไทย ระหว่างหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐและหมวดหน้าที่ของรัฐ แม้สภาพบังคับจะต่างกันด้วยการบัญญัติใช้คำว่า “รัฐต้อง” และ “รัฐพึง” แต่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม” ดังนั้น หน้าที่ของรัฐแม้จะบัญญัติไว้ในหมวดใดก็ตาม หากถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็มีสภาพบังคับให้ทุกหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ยังมีความซ้ำซ้อนกับบทบาทของรัฐที่ต้องตอบสนองต่อบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและหมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยด้วย

(2) หน้าที่ของรัฐโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในแดนอำนาจฝ่ายบริหารโดยมีฝ่ายปกครองทำหน้าที่ดำเนินการ ดังเช่นรัฐธรรมนูญสเปนและรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส หน้าที่ของรัฐถูกบัญญัติไว้ในหมวดเกี่ยวกับรัฐบาล ฝ่ายปกครอง และการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หน้าที่ของฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ในภาพรวมเพื่อใช้เป็นแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญจะกำหนดกรอบสำคัญไว้เท่านั้น เพื่อให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีความกระชับและเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมุ่งหวังให้ใช้ได้ตลอดไปโดยไม่แก้ไขเพิ่มเติมเท่าที่จำเป็น ส่วนรายละเอียดของภารกิจจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง จึงอาจมีคำถามเกิดขึ้นว่าหากในอนาคตมีหน้าที่ใหม่ที่รัฐให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือหากมิได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 จะไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

¹⁴ พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์, “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสเปน” (2552) 11:33 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 3, 7-9.

(3) หน้าที่ของรัฐสามารถแสดงออกได้ผ่านบทบาทที่ต้องตอบสนองต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติซ้ำในหมวดหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่เป็นภารกิจพื้นฐาน ดังกรณีของรัฐธรรมนูญสเปน และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ให้ความสำคัญกับสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชนในรัฐมากกว่าการกำหนดหน้าที่ของรัฐโดยถือหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง กรณีราชอาณาจักรสเปน ผู้ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือเสรีภาพสาธารณะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 – มาตรา 29 และหลักความเท่าเทียมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญ เมื่อนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมและศาลได้อวินิจฉัยจนคดีถึงที่สุดแล้ว หากผู้ฟ้องหรือผู้ร้องเห็นว่ายังคงมีการกระทำอันละเมิดต่อบทบัญญัติในส่วนนี้ สามารถนำคดีไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานได้อีกตามมาตรา 53.2¹⁴ คล้ายกับกรณีของไทยที่บัญญัติให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213

(4) รัฐธรรมนูญในหมวดอื่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดบทบัญญัติในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการเร่งรัดและฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในหมวด 5 ไว้แล้ว ได้แก่ กรณีการเสนอแนะและติดตามเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน บัญญัติไว้ในหมวดคดีสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 43 (3) กรณีการร้องเรียนร้องทุกข์หน่วยงานของรัฐบัญญัติไว้ในมาตรา 41 (2) และเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในมาตรา 230 (1) และ (2) กรณีการฟ้องหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากบุคลากรได้กระทำหรือละเว้นการกระทำบัญญัติไว้ในมาตรา 41 (3) กรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 อีกทั้งการฟ้องหน่วยงานทางปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยแล้ว

2. เขตอำนาจของศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยของรัฐ ศาลในทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง มีหน้าที่วินิจฉัยประเด็นปัญหาและระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน โดยมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญไทย 2560 ให้สิทธิประชาชนหรือชุมชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) และมาตรา 45 ได้บัญญัติรองรับการนำคดีไปร้องต่อศาลตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญไว้ แต่ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ก็ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือรูปแบบขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วยเหตุดังกล่าวได้เช่นกัน

¹⁵ อนันต์ คงเครือพันธุ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565) 44-48.



ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยและชี้ขาดประเด็นปัญหาเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 210 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) ตามหลักเขตอำนาจเฉพาะเจาะจงหรือเขตอำนาจจำกัด¹⁶ มิได้มีเขตอำนาจทั่วไป (Generalklausel) ในคดีปกครองเหมือนศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่และมีอำนาจยกเลิกกฎหมายนั้น ถือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในเชิงปฏิเสธ¹⁷ โดยจำกัดอยู่ในขอบเขตที่ว่าเรื่องใดก็ตามหากมีอาศัยหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้ เรื่องนั้นมิได้อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทของตนเองเป็นที่พึ่งสุดท้าย (Last Resort)

เมื่อพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามกฎหมาย หมวด 5 ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแล้ว มีความแตกต่างกัน ดังนี้

ตารางที่ 2 สรุปประเด็นความแตกต่างระหว่างคดีฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ได้รับประโยชน์ตามกฎหมาย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเทียบกับเขตอำนาจศาลปกครอง ในคดีที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการไม่ถูกต้องหรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ประเด็น	เขตอำนาจ	
	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง
1. วัตถุประสงค์	หน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย หมวด 5 มาตรา 52 – มาตรา 63	การกระทำทางปกครองตามกฎหมาย
2. เหตุแห่งการฟ้องคดี	1. การไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ 2. การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน 3. การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	1. การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ 2. การละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
3. ผู้ถูกร้อง/ฟ้อง	หน่วยงานของรัฐ (ที่ใช้อำนาจทางปกครอง)	หน่วยงานทางปกครอง
4. ผู้มีสิทธิร้อง/ฟ้อง	บุคคลหรือชุมชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงและได้รับความเสียหาย	บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน/เสียหาย
5. ผลของคำวินิจฉัย	ผูกพันทุกองค์กรแม้มิใช่คู่กรณี	ผูกพันเฉพาะคู่กรณี
6. การกำหนดคำบังคับคดี	มีอำนาจกำหนดคำบังคับและมาตรการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับ	มีอำนาจกำหนดคำบังคับและมาตรการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับ

¹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย มาตรา 264 และมาตรา 266 (นนทบุรี: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543) 5.

¹⁷ ปัญญา อุดชาชน, ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในโลกสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562) 23.



เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในคดีร้องขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 เมื่อเทียบกับเขตอำนาจของศาลปกครองในมูลคดีเดียวกัน กรณีของศาลรัฐธรรมนูญมีข้อได้เปรียบในประเด็นเกี่ยวกับผู้ถูกร้องมีเขตอำนาจกว้างกว่า เนื่องจากมีได้จำกัดเฉพาะหน่วยงานทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจะวินิจฉัย “ข้อพิพาทในทางกฎหมาย” ซึ่งเกิดจากขอบเขตในการเมืองของรัฐธรรมนูญ แต่จะไม่วินิจฉัยข้อพิพาทในทางการเมืองโดยแท้¹⁸ ดังนั้น กรณีผู้ถูกร้องเป็นองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยวัตถุแห่งคดีเฉพาะในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้น การวินิจฉัยและมีคำบังคับก้าวล่วงไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ในการออกกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติโดยแท้และการกำหนดนโยบายรวมถึงการสั่งการในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจบริหารของรัฐบาลจึงเป็นข้อควรระวังข้อได้เปรียบอีกประการของการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่ศาลรับคำร้องไว้พิจารณาคือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรให้ต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ผู้ร้องมีต้องไปดำเนินการร้องต่อหน่วยงานของรัฐด้วยเหตุเดียวกันนี้อีก อย่างไรก็ตาม เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะกว้างกว่าศาลปกครองในทางปฏิบัติหรือไม่ จะได้พิจารณาในแต่ละประเด็น

(1) วัตถุแห่งคดี วัตถุแห่งคดีที่สามารถนำไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5 มาตรา 52 - มาตรา 63 เป็นภารกิจที่เป็นไปเพื่อประโยชน์โดยตรงของประชาชนหรือชุมชน หากพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายอาจเป็นได้ทั้งการกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางปกครอง และการกระทำทางนิติบัญญัติ ส่วนการกระทำทางตุลาการมิได้เป็นหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 โดยตรง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 133 วรรคหนึ่ง (3) ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยจำเป็นต้องไปร้องต่อศาล ส่วนหน้าที่ของรัฐที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาตามกรอบหรือบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้นหรือไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 ฝ่ายนิติบัญญัติยื่นเรื่องให้ศาลพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นรีบด่วนต้องตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ศาลวินิจฉัยได้เพียงเหตุผลอันเป็นฐานในการออกพระราชกำหนดดังกล่าวว่าเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหรือไม่ แต่ศาลมีอาจวินิจฉัยว่าอย่างไรจึงจำเป็นรีบด่วน และกรณีการยื่นคำร้องของบุคคลด้วยเหตุถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 213 ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต่างจากกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 คดีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกร้องที่ 2 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาเนื่องจากคำสั่งการของคณะรัฐมนตรีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกร้องที่ 1

¹⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2563) 47.



ได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนแล้วเป็นคำสั่งทางปกครองมิใช่การกระทำทางรัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบวัตถุแห่งคดีกรณีฟ้องต่อศาลปกครองให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) พบว่าวัตถุแห่งคดีเป็นการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทุกด้านไม่เฉพาะแต่หน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 52-มาตรา 63 หากการกระทำทางปกครองดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ดังนั้น จากแนวคำวินิจฉัยและเหตุผลข้างต้น วัตถุแห่งคดีซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในเขตอำนาจของศาลปกครองจะกว้างกว่าศาลรัฐธรรมนูญ

(2) เหตุแห่งการฟ้องคดีการนำคดีไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดเหตุแห่งการร้องไว้ 3 ประการ คือ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้บุคคลหรือชุมชนได้รับความเสียหาย ซึ่งบัญญัติคล้ายคลึงกับการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กรณีหน่วยงานทางปกครองกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือ (2) กรณีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จนเป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ สำหรับกรณีการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องนั้น บทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติไม่ครบถ้วนด้วย แต่มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปคือการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนนั้น ใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครองกำหนดชัดเจนว่าต้องเป็นการกระทำทางปกครองที่ดำเนินการไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนด สำหรับกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้น หากหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่แล้วแต่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ศาลรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาโดยตีความอย่างแค่ว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิจารณาโดยตีความกว้างกว่า หากหน่วยงานทางปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว แต่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องยังได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอยู่ศาลปกครองถือว่าหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่¹⁹ ดังนั้น หากพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยนี้ กรณีหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องยังคงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจถือไว้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ได้ สำหรับกรณีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองจะพิจารณาว่ามีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการหรือไม่ หากไม่มี

¹⁹ อ่าพูน เจริญชินทร์, คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 1 เขตอำนาจศาล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2563) 277.

กฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาไว้ หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาพอสมควร ซึ่งเป็นดุลพินิจที่ศาลจะต้องวางบรรทัดฐานว่าระยะเวลาพอสมควรดังกล่าวเท่าใดจึงจะเหมาะสมและยอมรับได้

(3) ผู้ร้องหรือผู้ถูกฟ้องผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 คือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 52 – มาตรา 63 อาจเป็นหน่วยงานของรัฐในแดนของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจทางปกครองอันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้ร้องจะต้องพิจารณาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองว่าภารกิจนั้นเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดของรัฐ ส่วนผู้ถูกฟ้องต่อศาลปกครองต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงไม่รวมรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นจากกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานทางนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจทางรัฐบาลหรืออำนาจทางการเมือง ผู้ร้องซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงกว้างกว่าผู้ถูกฟ้องต่อศาลปกครอง

(4) ผู้ฟ้องหรือผู้ร้อง ผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ต้องเป็นบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐและได้รับความเสียหาย ถือเป็นอำนาจฟ้องคดีอย่างกลาง แม้จะเชื่อมโยงกับประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง แต่ผู้ร้องต้องมีประโยชน์ได้เสียในเหตุแห่งการร้องด้วย²⁰ เช่นเดียวกับกรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีมีผู้ฟ้องหลายคน (ชุมชน) ในเหตุเดียวกัน จะยื่นฟ้องรวมกันเป็นฉบับเดียวกันโดยมอบหมายผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ได้ตามมาตรา 45 วรรคสาม อำนาจฟ้องคดีของบุคคลต่อศาลปกครองจึงมีหลักการคล้ายคลึงกับกรณีบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยพิจารณาตัวบุคคลผู้ได้รับผลกระทบเป็นหลัก แต่กรณีการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 มาตรา 51 จะพิจารณาการได้รับประโยชน์สาธารณะโดยตรงประกอบด้วย ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนว่าอย่างไรเป็นประโยชน์โดยตรงและอย่างไรเป็นประโยชน์โดยอ้อม ดังนั้น เขตอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับตัวผู้ฟ้องคดีจึงกว้างกว่าผู้มีสิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

²⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว 13, 142.



(5) ผลของคำวินิจฉัย รัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคสี่ กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันทุกองค์กรที่ได้เป็นคู่กรณี ต่างจากคำพิพากษาของศาลปกครองที่ผูกพันเฉพาะคู่กรณีและเด็ดขาดเฉพาะคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 70 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(6) การกำหนดคำบังคับ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดและรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากปรากฏภายหลังว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับ ศาลมีอำนาจได้สวน แสวงหาข้อเท็จจริง และแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของหน่วยงานของผู้ถูกร้องไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางการเมืองหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาล ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ในขณะที่ศาลปกครองสามารถสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ส่วนกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลมีอำนาจเพียงสั่งห้ามการกระทำหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หากหน่วยงานทางปกครองยังมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับ ศาลมีอำนาจได้สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงและสั่งให้ชำระค่าปรับต่อศาลตามจำนวนที่เห็นสมควรได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) และ (1) ประกอบมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และดำเนินการตามมาตรการบังคับคดีมาตรา 75/1 ถึงมาตรา 75/4 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้แก่ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการติดตามผลการบังคับคดีการได้สวนแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาเหตุแห่งการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ การสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหากไม่ดำเนินการตามคำบังคับ และการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือนายกรัฐมนตรีของหน่วยงานทางปกครองสั่งการหรือลงโทษทางวินัยกรณีไม่ดำเนินการตามคำบังคับ เป็นต้น

3. กระบวนการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

คดีที่ประชาชนหรือชุมชนร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ร้องต้องดำเนินกระบวนการที่กำหนดครบถ้วนก่อน จึงจะมีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากพิจารณากระบวนการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองในเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันแล้ว มีความแตกต่างกันดังนี้

(1) เงื่อนไขการดำเนินการสอบสวนการที่กฎหมายกำหนดก่อนเสนอคำร้องหรือคำฟ้องต่อศาล ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงและได้รับความเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จะต้องร้องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะดำเนินการใดหรือไม่มีการดำเนินการใดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ ผู้ร้องจะต้องมีหนังสือโต้แย้งไปยังหน่วยงานของรัฐนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐ²¹

หลังจากผู้ร้องได้มีหนังสือโต้แย้งไปยังหน่วยงานของรัฐแล้ว ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 30 วันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งไปยังหน่วยงานของรัฐ หากผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง แล้ว พบว่าหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียนได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนจะแจ้งให้ผู้ร้องทราบ แต่หากพิจารณาแล้วพบว่าหน่วยงานของรัฐนั้นยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนจะจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี²² ดำเนินการพิจารณา สั่งการ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบต่อไป ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 เฉพาะที่ตรวจสอบแล้วพบว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนและจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในแต่ละปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2566 มีจำนวนอยู่ระหว่าง 3 – 13 เรื่อง²³

หน้าที่ของรัฐที่สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาแล้วพบว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วน ได้แก่ ด้านสิ่งแวดล้อมกรณีขยะพลาสติกในทะเล การจัดการศึกษาของเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิของมารดา ก่อนและหลังคลอดบุตร การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ การคุ้มครองผู้บริโภคจากเนื้อสัตว์แปรรูป การเรียกเก็บค่าบริการกระแสไฟฟ้าเกินสมควร เป็นต้น

หากผู้ร้องเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 จึงจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยได้²⁴ เมื่อประมาณการระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ร้องดำเนินการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ครั้งแรกถึงวันที่มีหนังสือถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รวม 4 เดือน รวมกับประมาณการระยะเวลาตามมาตรฐานงานของสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดไว้กรณีต้องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา รวม 5 เดือน รวมทั้งสิ้น 9 เดือน ส่วนระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อสั่งการนั้น กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ สำหรับ

²¹ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (1), พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

²² มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2), พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

²³ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, รายงานประจำปี (27 พฤษภาคม 2567) Annual <<http://ombstudies.ombudsman.go.th/main.php?lname=Annual>>.

²⁴ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3), พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561



กรณีการเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีที่วัตถุแห่งคดีเป็นกฎหมายหรือการกระทำอื่นใดซึ่งหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติไม่ถูกต้องกฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขหรือกระบวนการให้ผู้ฟ้องซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายดำเนินการใดก่อนเสนอคำฟ้องไปยังศาลปกครอง ยกเว้นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเฉพาะตัวผู้ฟ้อง ทั้งนี้ หากเหตุแห่งการฟ้องเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรอันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อใดก็ได้ ดังนั้น ขั้นตอนก่อนเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญมีกระบวนการที่ใช้ระยะเวลาเกินกว่าการเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองกรณีวัตถุแห่งคดีเกี่ยวกับการขอให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5

(2) การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 วรรคสาม กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยคดีที่ผู้ร้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามกฎหมาย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง จากสถิติคดีที่ผ่านมาผู้ยื่นคำร้องในคดีประเภทนี้จำนวน 5 เรื่อง ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยจำนวน 4 เรื่อง คือ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 40/2564 , 59/2564 , 51/2565 และ 23/2567 เหตุที่ศาลไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ได้แก่ คำร้องไม่ระบุหน่วยงานผู้ถูกร้อง ไม่ระบุเหตุแห่งการร้อง ผู้ร้องมิใช่ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ผู้ร้องมิได้ดำเนินการขออนุญาตยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยที่ 1/2566 ลงวันที่ 9 มกราคม 2566 ผู้ร้องร้องกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกร้องที่ 1) ว่ากำหนดยุทธศาสตร์และแผน PDP ทำให้สัดส่วนกำลังผลิตพลังงานไฟฟ้าของรัฐ ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานน้อยกว่าร้อยละ 51 รัฐต้องซื้อไฟฟ้าจากเอกชน เป็นเหตุให้ราคาค่าไฟสูง และมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกร้องที่ 2 จากคำสั่งการที่เห็นว่าผู้ถูกร้องที่ 1 ได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 แล้วศาลรัฐธรรมนูญได้ให้กระทรวงพลังงาน ผู้ว่าการ กฟผ. ผู้ว่าการ กฟน. ผู้ว่าการ กฟภ. ประชานกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการวุฒิสภา เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น จัดทำความเห็นและส่งให้ศาลพิจารณา ความปรากฏแก่ศาลว่า สัดส่วนการผลิตพลังงานไฟฟ้ามีใช้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ที่ห้ามมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเกินร้อยละ 50 เป็นการเปิดประมุขให้เอกชนเข้ามาลงทุนผลิตไฟฟ้า โดยรัฐทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเอกชนผู้ผลิต สัญญาดังกล่าวรัฐมีเอกสิทธิ์ในการควบคุมสั่งการกรณีโรงไฟฟ้าของเอกชนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ตามสัญญาเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ส่วนกรณีค่าไฟมีราคาสูงเกิดจากหลายปัจจัยร่วมกัน ได้แก่ ค่าไฟฟ้าฐาน ค่าไฟฟ้าผันแปร (ค่า Fv) ภาษีมูลค่าเพิ่ม มิได้เกิดจากเหตุเพียงเพราะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการผลิตไฟฟ้าโดยรัฐรับซื้อ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าทำให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา 3 วรรคสอง ด้วยศาลรัฐธรรมนูญมีชั้นเดียวและถือเป็นเด็ดขาด ผู้ร้องจึงมีอาจอุทธรณ์ ต่างจากกรณีการฟ้องไปยังศาลปกครอง หากผู้ฟ้องเห็นแย้งกับคำพิพากษา สามารถอุทธรณ์ไปยัง

ศาลปกครองสูงสุดได้ ดังนั้น ระยะเวลาที่คดีอยู่ระหว่างชั้นพิจารณาของศาลปกครองจึงมีอาจกำหนดได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 55 วรรคหนึ่ง กำหนดเพียงให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีที่ผู้ฟ้องอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน อาจเห็นควรไม่ต้องนั่งพิจารณาคดีก็ได้ ตามมาตรา 59/1

กระบวนการตามกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ร้องต้องดำเนินการก่อนเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้นหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 มีกระบวนการที่ใช้ระยะเวลาและขั้นตอนมากกว่ากรณีการเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองด้วยวัตถุแห่งคดีเดียวกัน ยกตัวอย่างกรณีคดีตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 หากไม่นับระยะเวลาที่ผู้ร้องเสนอหนังสือต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาในปี พ.ศ. 2560 โดยนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ร้องมีหนังสือถึงกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกร้องที่ 1) เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563 จนกระทั่งถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในคดีเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2566 แล้วใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ปีเศษ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มากพอสมควรหากเทียบกับเหตุแห่งคดีที่ผู้ร้องอ้างว่าตนต้องเสียค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงมาเป็นเวลามากกว่า 2 ปี ด้วยหลักการที่วางสถานะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่งสุดท้าย (last resort) และเพื่อมิให้คดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมากเกินไปจึงกำหนดกระบวนการกลั่นกรองคำร้องในเบื้องต้น โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่นเดียวกับกรณีการให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3) ซึ่งกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องต่อศาลต้องดำเนินการที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้โดยเฉพาะเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย (ถ้ามี) ก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับระยะเวลาในชั้นวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนซึ่งเป็นข้อดีสำหรับผู้ร้อง ในคดีดังกล่าวข้างต้นผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2565 ศาลวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีแล้ว มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2566 ใช้เวลา 146 วัน ซึ่งเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพียง 26 วัน เนื่องจากผู้จัดทำความเห็นและเสนอเอกสารหลักฐานประกอบการวินิจฉัยของศาลมีจำนวนหลายหน่วยงานด้วยเหตุที่ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคดีมีลักษณะที่เป็นเทคนิคเฉพาะด้าน

4. โอกาสของประชาชนหรือชุมชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คดีที่ให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีสองประเภทคือ มาตรา 7(4) คดีฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และมาตรา 7 (11) คดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับ



คดีตามมาตรา 7 (4) ร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 นับแต่รัฐธรรมนูญ 2560 มีผลบังคับใช้ มีคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาเพียง 1 เรื่อง และมีผู้ยื่นคำร้องด้วยเหตุดังกล่าวซึ่งศาลไม่รับไว้พิจารณาจำนวน 4 เรื่อง เมื่อเทียบกับคดีตามมาตรา 7 (11) ร้องเกี่ยวกับการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองตามมาตรา 212 รัฐธรรมนูญ 2550 และมาตรา 213 รัฐธรรมนูญ 2560 มีคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาเพียง 4 เรื่อง โดยมีผู้ยื่นคำร้องด้วยเหตุดังกล่าวซึ่งศาลไม่รับไว้พิจารณาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2567 (17 ปี) ทั้งหมดจำนวน 616 เรื่อง (เฉลี่ยปีละ 36 เรื่อง) เหตุผลที่ศาลไม่รับคำร้องตามมาตรา 7 (4) ไว้พิจารณา ได้แก่ ผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) และคำร้องไม่ระบุชื่อผู้ถูกร้อง และเหตุแห่งการร้อง ส่วนกรณีคำร้องตามมาตรา 7 (11) เหตุผลที่ศาลไม่รับไว้พิจารณา ได้แก่ ผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนก่อนเสนอคำร้องตามมาตรา 47 (3) หรือรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการใช้สิทธิทางศาลอื่นหรือกระบวนการร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามมาตรา 47 (2) หรือเหตุแห่งการร้องไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญทั้งกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองหรือกรณีขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ 2560 แต่จากสถิติที่ผ่านมาเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวถูกศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยน้อยมาก

บทสรุป

ความมุ่งหมายของการบัญญัติ “หน้าที่ของรัฐ” แยกไว้เป็นหมวดเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 คือต้องการให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐเกิดเป็นรูปธรรมโดยประชาชนมีต้องใช้สิทธิเรียกร้องจากรัฐ เมื่อเปรียบเทียบลักษณะการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสเปนไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐแยกไว้เป็นหมวดเฉพาะ รัฐให้ความสำคัญกับหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง หน้าที่ของรัฐจึงถูกบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองภายในรัฐ เว้นแต่เป็นเรื่องในระดับประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ และด้านเศรษฐกิจการคลัง จึงจะบัญญัติไว้เป็นหมวดเฉพาะ นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐในหมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 หน้าที่ของรัฐ นอกจากจะบัญญัติแยกไว้เป็นหมวดเฉพาะแล้ว ยังถูกบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน รัฐธรรมนูญควรบัญญัติไว้เฉพาะเรื่องที่เป็นหลักการและสำคัญเท่านั้น ส่วนรายละเอียดซึ่งอาจแปรเปลี่ยนไปตามบริบทแวดล้อมของสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีที่มีความเป็นพลวัตควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองและด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการและเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีมีข้อพิพาทหรือ



ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรวมถึงหน้าที่ของรัฐ จึงกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (4) และมาตรา 45 อย่างไรก็ตาม การบัญญัติเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้มีสิทธิฟ้องร้องในกฎหมายดังกล่าวและในรัฐธรรมนูญไทย หมวด 5 มาตรา 51 มีความคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และมาตรา 42 ทำให้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญทับซ้อนกับศาลปกครองในคดีพิพาทที่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

เมื่อพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในคดีดังกล่าว ในประเด็นเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีและผู้มีสิทธิฟ้องร้องแล้ว ปรากฏว่าเขตอำนาจของศาลปกครองในทางปฏิบัติจะมีเขตอำนาจกว้างกว่า ด้วยเหตุที่การกระทำทางปกครองที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ไม่จำกัดเฉพาะหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 และผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่จำกัดเฉพาะผู้ได้รับความเสียหาย แต่รวมถึงผู้ได้รับความเดือดร้อนและอาจจะเดือดร้อนหรืออาจจะเสียหายด้วย แม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายผู้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญคือหน่วยงานของรัฐทั้งหมด แต่จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา หากเป็นการกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางการเมือง ศาลมักจะไม่นับไว้พิจารณา และเมื่อพิจารณากระบวนการเสนอคดีต่อศาลทั้งสองประเภท (องค์กรตุลาการ) ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องจากบุคคลหรือชุมชนไว้พิจารณาโดยตรง ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (หน่วยงานของรัฐ) ผ่านการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) และผ่านความเห็นของคณะรัฐมนตรี ในขณะที่หากวัตถุแห่งคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อใดก็ได้โดยมิต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ นับแต่รัฐธรรมนูญ 2560 มีผลบังคับใช้ จึงมีเพียง 1 คดี ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว เมื่อเทียบกับคดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคดีที่ให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเช่นกัน พบว่ามีจำนวนเพียง 4 เรื่อง ที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณา นับแต่รัฐธรรมนูญ 2550 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญ 2560 มีผลบังคับใช้ แม้ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันทุกองค์กรมิใช่เฉพาะคู่กรณีก็ตาม แต่หากโอกาสในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยาก การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ก็อาจไม่บรรลุประสิทธิภาพ

ดังนั้น การบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญในรูปแบบของสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนอง และการบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งมิได้ให้อำนาจ



ประชาชนนำไปฟ้องคดีต่อศาลเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยมีกลไกให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนำคดีไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (เฉลี่ยปีละ 36 เรื่อง) จึงเหมาะสมกว่าการบัญญัติหน้าที่ของรัฐแยกเป็นหมวดเฉพาะ ส่วนการฟ้องหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่รับผิดชอบ จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญควรยึดหลักเขตอำนาจเฉพาะเจาะจง (Enumerationsprinzip) และพิจารณาข้อพิพาทในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเมือง มิใช่ข้อพิพาทในทางการเมืองโดยแท้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการวินิจฉัยเท่านั้น เพื่อมิให้ก้าวล่วงเข้าไปในแดนอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจธิปไตย หากพิจารณาหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญหมวด 5 แล้ว มีทั้งหน้าที่ในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ การกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยและออกคำสั่งบังคับจึงมีโอกาสที่ศาลรัฐธรรมนูญจะก้าวล่วงเข้าไปในแดนของการกระทำฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำทางรัฐบาล และการกระทำของฝ่ายปกครอง

สำหรับในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสเปน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญมีได้มีอำนาจพิจารณาคดีอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ อำนาจหน้าที่หลักคือการพิจารณาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการขัดกันของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในราชอาณาจักรสเปนกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคดีที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพได้ด้วยเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไทย 2560 มาตรา 213

ข้อเสนอแนะ

(1) ด้วยเหตุที่กฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าจะมีความเป็นรูปธรรมมากกว่ากฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า²⁵ การบัญญัติหน้าที่ของรัฐในลักษณะของแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินจึงมีความเหมาะสมและมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมในอนาคตที่มีความเป็นพลวัตสูงมากกว่าการบัญญัติหน้าที่ของรัฐแยกเป็นหมวดเฉพาะ

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) และมาตรา 231 กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความ

²⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์อานกฎหมาย, 2564) 19.



เค็ดร่อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีทีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหากเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือเสนอศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยหากเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองเพื่อพิจารณาหรือทำความเข้าใจเสนอศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 – มาตรา 48 ดังนั้น กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรจนเป็นเหตุให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับความเสียหายควรอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาับเรื่องร้องเรียน แสวงหาข้อเท็จจริง แจ้งหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ และเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการ โดยปรับถ้อยคำในรัฐธรรมนูญในมาตราที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและนำความที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่สูงกว่าอำนาจที่เกิดจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และตัดบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ ควรให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากหน้าที่ของรัฐตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ กรณีมีข้อพิพาทเป็นคดีปกครองจึงควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และด้วยหลักการที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจจำกัดจึงไม่ควรมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีทับซ้อนกับศาลประเภทอื่นหรือเป็นศาลคู่ขนาน และช่วยลดโอกาสที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะก้าวล่วงเข้าไปในเขตอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย



บรรณานุกรม

- เกรียงไกร รอปู้, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2560).
- นิรมัย พิศแข มั่นจิตร, *กฎหมายสวัสดิการสังคมฝรั่งเศส : แนวคิดและสาระสำคัญว่าด้วยการประกันสังคม และสวัสดิการสังคม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2566).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2563).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *‘การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560’ รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปีศาสตราจารย์ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562).
- ปัญญา อุดชาชน, *ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในโลกสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562).
- พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์, “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสเปน” (2552) 11:33 *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อานกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2564).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, *เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย มาตรา 264 และมาตรา 266* (นนทบุรี: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543).
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, *รายงานประจำปี(27 พฤษภาคม 2567) Annual* <<http://ombstudies.ombudsman.go.th/main.php?filename=Annual>>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562).
- หยดแสงอุทัยและสมยศ เชื้อไทย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 22, 2566).
- อนันต์ คงเครือพันธุ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).
- อำพน เจริญชีวินทร์, *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 1 เขตอำนาจศาล* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2563).

