

ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

นภดล จันโหนง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเพื่อการบริหาร)
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2560



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25



5911914004_803700131

ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ
นภดล จันโหนง
คณะนิติศาสตร์

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.ฉานนที สันตะพานธุ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเพื่อการบริหาร)

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต)

..... กรรมการ
(ดร.ฉานนที สันตะพานธุ์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

..... คณบดี
(รองศาสตราจารย์ นเรศร์ เกษะประกร)

_____/_____/_____



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ
ชื่อผู้เขียน	นายนภดล จันโหนง
ชื่อปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเพื่อการบริหาร)
ปีการศึกษา	2560

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับเด็ดขาดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในด้านต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สังเกตเห็นถึงสภาพปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอดีตที่ผ่านมา โดยรัฐมิได้ดำเนินการตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดดังกล่าวที่ได้กำหนดให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน รวมทั้งภารกิจด้านต่างๆของรัฐเอาไว้ จนประชาชนต้องเสียสิทธิและประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากการดำเนินการของรัฐ เพื่อให้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดบทบัญญัติหมวดใหม่ขึ้นมาชื่อว่า “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดผลผูกพันทางกฎหมายให้มีลักษณะบังคับเด็ดขาดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งที่สำคัญที่สุดคือ มีการกำหนดสิทธิให้แก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องรัฐต่อศาล ในกรณีที่เห็นว่ารัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตามแม้จะมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ชัดเจนแล้ว แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังปรากฏสภาพปัญหาในถ้อยคำ ความชัดเจน และรายละเอียดต่างๆทางกฎหมาย ดังนั้นจึงควรปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยการแก้ไขถ้อยคำและมีการกำหนดรายละเอียดให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐมีความชัดเจนสามารถสนองต่อประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง



803700131



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ABSTRACT

Title of Thesis	Legal Problems of the Constitution: Case Study of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, Chapter 5 “Duties of the State”
Author	Noppadon Jannong
Degree	Master of Arts (Law for Management)
Year	2017

This thesis aims to study Legal Problems of the Constitution: Case Study of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, Chapter 5 “Duties of the State” which is the legislation regarding to the state duties. The Constitution Drafting Committee recognized the issue about the right and liberties, and the directive of state policies in the previous constitution. Since the state did not implement the constitution about the right, liberties and directive of state policies, the people lose the right and benefits that should be obtained from the operation of the state. To implement this legislation in the constitution, the Constitution Drafting Committee have set up a new chapter in the Constitution called “DUTIES OF THE STATE” as provided in Chapter 5 of the Constitution of the Kingdom of Thailand.

According to the study, the legislation about the duties of the state of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B. E. 2560. The Constitution Drafting Committee immensely value on the legal binding of such provisions to be strictly in order to require the State to perform its duties which is important and necessary for



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv : 13062561 10 : 46 : 57 / seq : 25

the administration. And, significantly, it is the right to citizens to prosecute the state in court in case that the state does not properly perform or omit to conduct its duties causing them to lose the benefit they supposed to gain. However, although there is the clear legislation of the duties of the state, many provisions appear to be problematic in terms of clarity of legal details. Therefore, the constitution should be amended by editing words and defined the details more clearly to make the Constitution of the State sufficient to be enforced to preserve the benefits of citizens as it was the true intention of the Constitution Drafting Committee.



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv : 13062561 10:46:57 / seq: 25

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีด้วยความกรุณาของดร.ฉานนที สันตะพันธ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาตลอดระยะเวลาในการศึกษาวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ได้กรุณาให้คำแนะนำประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาวิทยานิพนธ์ รวมทั้งประเด็นทางกฎหมายที่มีความน่าสนใจ และยังได้ชี้แนะในสิ่งที่ควรเพิ่มเติมลงไปในวิทยานิพนธ์อันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อมรรัตน์ กุลสุจริต ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งให้เกียรติรับเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านได้กรุณาชี้แนะประเด็นในเนื้อหาการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งซักถามและตั้งข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้ตอบโจทย์การวิจัย มีความเป็นงานทางวิชาการมากยิ่งขึ้นตรงตามวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับซึ่งผู้ศึกษาได้ตั้งเอาไว้ในงานวิทยานิพนธ์เล่มนี้ นับว่าเป็นคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ศึกษาเป็นอย่างมาก

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดาและครอบครัวที่ได้ให้กำลังใจ ให้คำแนะนำผู้ศึกษาตลอดระยะเวลาของการทำวิทยานิพนธ์ จนทำให้การศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผ่านพ้นไปได้ด้วยดีและประสบผลสำเร็จ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเพื่อนๆในสาขาวิชาที่ได้ให้คำแนะนำและกำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ตลอดจนเพื่อนๆและบุคคลผู้รู้จักทุกท่านที่มีอาจจะเอ่ยนามได้หมดที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ผู้เขียนสำนึกด้วยใจจริงในพระคุณของทุกท่านที่กล่าวมาทั้งหมดและยินดีเป็นอย่างยิ่งที่จะได้เผยแพร่เกียรติคุณของทุกท่าน จึงขอประกาศไว้ในกิตติกรรมประกาศวิทยานิพนธ์เล่มนี้สืบไป

นภตล จันโหนด

มิถุนายน 2561



803700131

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ก
ABSTRACT.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย.....	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 ข้อความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	8
2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐและภารกิจของรัฐ.....	8
2.1.1 ความหมายของรัฐ.....	9
2.1.2 การก่อกำเนิดรัฐจากสัญญาประชาคม.....	10
2.1.3 ภารกิจของรัฐ.....	11
2.1.3.1 ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรองของรัฐ.....	14
2.1.3.2 การจัดทำบริการสาธารณะ (service public).....	18
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	25
2.2.1 หน้าที่ทางบริหาร และหน้าที่ทางปกครอง.....	25
2.2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	29



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

2.2.2.1	ที่มาของแนวความคิดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจากรัฐธรรมนูญนิยม	29
2.2.2.2	สาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	36
2.3	แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน	40
2.3.1	ความหมายของสิทธิเสรีภาพ	42
2.3.2	ประเภทของสิทธิเสรีภาพ	46
2.3.3	ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับหน้าที่ของรัฐ	48
บทที่ 3	บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560	51
3.1	บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ	52
3.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958	52
3.1.1.1	เจตนารมณ์และสาระสำคัญ	53
3.1.1.2	ผลผูกพันทางกฎหมาย	55
3.1.1.3	สิทธิของประชาชน	57
3.1.2	รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ.1937	58
3.1.2.1	เจตนารมณ์และสาระสำคัญ	59
3.1.2.2	ผลผูกพันทางกฎหมาย	62
3.1.2.3	สิทธิของประชาชน	62
3.2	บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560	63
3.2.1	บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560	63
3.2.1.1	เจตนารมณ์และสาระสำคัญ	66
3.2.1.2	ผลผูกพันทางกฎหมาย	70
3.2.1.3	สิทธิของประชาชน	76



803700131

3.2.2 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	76
3.2.2.1 เจตนารมณ์และสาระสำคัญ	77
3.2.2.2 ผลผูกพันทางกฎหมาย	81
3.2.2.3 สิทธิของประชาชน	82
3.3 ข้อเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	83
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	90
4.1 วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	90
4.1.1 วิเคราะห์เจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	91
4.1.2 วิเคราะห์เนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	98
4.2 วิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	114
4.2.1 องค์การที่ต้องผูกพันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ	114
4.2.2 วิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ	118
4.2.2.1 ปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐต่อองค์กรต่างๆ	118
4.2.2.2 ผลผูกพันทางการเมืองเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ	125
4.3 วิเคราะห์สิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	136
4.3.1 สิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ	136



803700131

4.3.2 สิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาลตามหน้าที่ของรัฐ 143

 4.3.2.1 บุคคลที่มีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล 143

 4.3.2.2 การใช้สิทธิของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องร้องคดีต่อศาล
 ตามหน้าที่ของรัฐ 144

 4.3.2.3 ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ..... 147

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 152

 5.1 สรุป..... 152

 5.2 ข้อเสนอแนะ..... 161

 บรรณานุกรม..... 170

 ประวัติผู้เขียน..... 177



803700131

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1 ตารางข้อเปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ กับ แนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	84
---	----



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขในปี พุทธศักราช 2475 จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พุทธศักราช 2475 โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2474 ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกสถานการณ์ภายในของประเทศไทยต้องเผชิญกับเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง รวมทั้งมีการแย่งชิงอำนาจอย่างต่อเนื่องในหลายสมัย เหตุการณ์เหล่านั้นได้นำไปสู่การทำรัฐประหารโดยกลุ่มคณะบุคคล ทั้งทหารและพลเรือนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด รวมถึงผลที่ตามมาคือ คณะรัฐประหารดังกล่าวได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้น และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่จนกลายเป็นวัฏจักร ทำให้มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยต่อมาอีกหลายฉบับ ส่งผลให้เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงและมีการพัฒนามาเป็นลำดับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้บังคับในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของประเทศไทยแล้ว

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงและมีการพัฒนาเนื้อหาสาระมาโดยลำดับ แต่เจตนารมณ์และหลักการของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกฉบับยังคงให้ความสำคัญกับการวางโครงสร้างของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ที่สำคัญต่อการปกครองประเทศ ตลอดจนหัวใจของรัฐธรรมนูญในการกำหนดหลักสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกเหนือจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้เริ่มขยายการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีความมั่นคง รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นมา

สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศไทยได้บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยเนื้อหาของบทบัญญัติ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดผลผูกพันทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้กล่าวคือ มีการกำหนดห้ามมิให้เกิดสิทธิในการฟ้องรัฐ หากรัฐไม่กระทำการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งจากการกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492 นั้น ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทยอีกหลายฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและคงผลผูกพันทางกฎหมายที่ห้ามมิให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐเช่นเดิมในมาตรา 59

“บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ”

จากถ้อยคำในมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดลักษณะเช่นเดียวกันตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492 ได้กำหนดเอาไว้ตั้งแต่ต้น แต่ก็มีมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของเนื้อหาในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว ตามสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศในแต่ละช่วงและตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวไปชี้ให้เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาไม่ได้กำหนดในลักษณะบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งองค์กรที่ต้องผูกพันตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่ามีผลผูกพันต่อองค์กรใดบ้างให้ต้องปฏิบัติตาม รวมถึงกลไกในการบังคับใช้ และสิทธิในการฟ้องรัฐ กรณีหากรัฐไม่กระทำการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ได้มีการกำหนดถ้อยคำ บทบัญญัติเอาไว้แต่อย่างใด

แต่ปรากฏต่อมาว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ได้มีความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่จะแก้ไขความบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในอดีตของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนักตามเจตนารมณ์และความมุ่งหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ยังประสบกับปัญหาเช่นเดิมกล่าวคือ ในบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในส่วนของเนื้อหาได้มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานที่จำเป็นและมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมจริงๆ มีการตัดผลผูกพันทางกฎหมายในส่วนของถ้อยคำที่ว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาออกไป รวมทั้งมีการกำหนดให้ฝ่ายการเมืองและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการอย่างไรให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งจะต้องจัดทำรายงานต่อรัฐสภาปีละครั้งว่าได้ดำเนินการอย่างไรไป



803700131

บ้างแล้ว และกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

อย่างไรก็ดีการกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว มิได้มีการกำหนดผลผูกพันทางกฎหมายที่ชัดเจนไว้เช่นเดิม ผู้ศึกษามองว่าคงเป็นเพียงแต่การกำหนดให้ฝ่ายการเมืองสามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรา 88 กำหนดว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการเน้นย้ำถึงบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงแต่แนวทางการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐเท่านั้น มิได้มีการบังคับอย่างจริงจังให้รัฐต้องดำเนินการทุกอย่างตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติและมีได้มีการกำหนดสิทธิในการฟ้องร้องทางศาลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว ยิ่งทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้รับความใส่ใจจากองค์กรของรัฐนำไปปฏิบัติให้ครบถ้วน อันสืบเนื่องมาจากการไม่มีผลผูกพันดังกล่าวนั่นเอง

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีความพยายามเช่นเดิมในการแก้ไขความบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญในอดีตและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีความต้องการที่จะกำหนดผลผูกพันทางกฎหมายให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในบทบัญญัติมาตรา 75 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” หากพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวสังเกตว่า มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของถ้อยคำโดยเปลี่ยนจากคำว่า “แนวทาง” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาเป็นคำว่า “เจตจำนง” ทำให้มองได้ว่าผู้ร่างต้องการบังคับให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างจริงจัง หรือมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐที่ชัดเจนขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและต้องชี้แจงอย่างชัดแจ้งว่าจะดำเนินการอย่างไร ในระยะเวลาใด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรการและรายละเอียดต่างๆ ตลอดจนแผนการตรากฎหมาย ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอีกด้วย จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดความชัดเจนและรายละเอียดในการให้รัฐต้องมีแผนและทำตามสิ่งที่ได้วางแผนไว้ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนกรณีรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและการไม่ปฏิบัติตามนั้น กระทบต่อการคุ้มครองและขยาย



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

สิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนจะสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง รวมถึงจะสามารถใช้สิทธิทางศาลได้หรือไม่ มีกลไกใดบ้างที่จะบังคับให้รัฐปฏิบัติตาม และมีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างไร

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดสามารถพิจารณาได้จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 42-43/ 2554 ซึ่งเป็นกรณีที่มีการยื่นฟ้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยกลางออกมาโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 มิได้ขัดขวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีเจตจำนงเพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 85 และมาตรา 87 ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าเป็นแค่เจตจำนงของรัฐ ไม่มีกลไกบังคับอย่างจริงจังให้ต้องปฏิบัติตาม หรือไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายนั่นเอง รวมถึงมิได้มีคำวินิจฉัยอย่างชัดเจนถึงสถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเนื่องมาจากตุลาการบางท่านมิได้นำมาประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเลย คำวินิจฉัยดังกล่าวนี้จึงเป็นคำวินิจฉัยหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่กล้าเข้าไปวินิจฉัยในกรณีที่มีการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นบทบัญญัติหนึ่งในรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ด้วยปัญหาดังกล่าวทั้งหมดที่กล่าวมาภายหลังมีการร่างรัฐธรรมนูญและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้กำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวดใหม่ขึ้นมาคือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 5 ว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีเจตนารมณ์เกิดจากความต้องการในการแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่มีได้เป็นบทบัญญัติเด็ดขาดในการบังคับให้รัฐกระทำการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เกิดผลจริงจึงในทางปฏิบัติ รวมทั้งกลไกการบังคับใช้และการใช้สิทธิทางศาลกรณีของรัฐไม่กระทำการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการนำเนื้อหาสาระของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนบางประการมาก่อนให้เกิดผลจริงจึงในทางปฏิบัติ โดยที่ต่อไปประชาชนไม่ต้องร้องขอให้รัฐกระทำการ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ดังกล่าวแล้ว แต่จะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะกระทำการดังกล่าวโดยอัตโนมัติ จึงมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐในแต่ละด้านที่มีความสำคัญ ที่จะเกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม และมีการขยายและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ กรณีหากรัฐไม่กระทำการตามบทบัญญัติดังกล่าว ประชาชนและชุมชนในฐานะผู้เสียผลประโยชน์โดยตรงจากการไม่กระทำการของรัฐ ย่อมสามารถใช้สิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการได้ รวมทั้งการใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐด้วย ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 51 ดังนี้

“มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในมาตรา 51 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาจากรัฐธรรมนูญในฉบับก่อนๆ โดยเฉพาะการเพิ่มสิทธิของประชาชนทางศาลในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ยังปรากฏสภาพปัญหาในถ้อยคำ ความชัดเจน และรายละเอียดต่างๆ โดยเฉพาะความเหมาะสม หรือความจำเป็นของเนื้อหาที่กำหนดว่าหน้าที่ของรัฐจะต้องประกอบด้วยหน้าที่ด้านใดบ้าง รวมทั้งในส่วนของผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติดังกล่าว ครอบคลุมต่อบุคคลใดและองค์กรใด ซึ่งองค์กรเหล่านั้นจะมีหน้าที่อย่างไรตามหน้าที่ของรัฐ หรือในกรณีที่อาจเกิดปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายขององค์กรต่างๆ ศาลใดมีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี รวมทั้งมีสภาพปัญหาการตีความว่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากหน้าที่ของรัฐตามความมุ่งหมายในแต่ละมาตราคือบุคคลใด ตลอดจนจสิทธิในการติดตามและเร่งรัดของประชาชนสามารถทำได้อย่างไร และบุคคลใดบ้างที่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลกรณีที่เกิดปัญหาตามหน้าที่ของรัฐ

ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาจึงจะได้ทำการศึกษาวิจัยในประเด็นดังนี้

- 1) เจตนารมณ์และสาระสำคัญในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) ผลผูกพันทางกฎหมายในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 3) สิทธิของประชาชนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

หากมิได้ทำการศึกษาปัญหาดังกล่าวย่อมที่จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงเห็นควรทำการศึกษาในเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาข้อคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- 2) เพื่อศึกษาข้อเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไข เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนด และเพื่อให้สิทธิของประชาชนที่จะได้รับผลประโยชน์จากรัฐอย่างแท้จริง โดยประชาชนไม่ต้องร้องขอให้รัฐกระทำการ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวยังมีความบกพร่องในถ้อยคำ การกำหนดความชัดเจนในเรื่องเจตนารมณ์ การตีความสาระสำคัญ รวมถึงผลผูกพันทางกฎหมาย และสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาล จึงควรปรับปรุงให้บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดสถานะความชัดเจนโดยเพิ่มเติมเนื้อหาในหมวดหน้าที่ของรัฐว่า

“ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นบทบังคับเด็ดขาดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและมีผลผูกพันให้ทุกองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตาม การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการด้วย รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ และจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งและเผยแพร่รายงานแสดงผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบด้วย ”

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยใช้วิธีการศึกษาโดยวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมและทำการค้นคว้าจากแหล่งข้อมูล ในหนังสือวิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานการศึกษา รายงานและสรุปการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ บทความทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันและฉบับที่เกี่ยวข้อง กฎหมายต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาประมวลผลและวิเคราะห์ต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบถึงข้อคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- 2) ได้ทราบถึงข้อเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 3) ได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐของตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 4) ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไข เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



803700131

บทที่ 2

ข้อความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การพัฒนาประเทศให้ไปโดยแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนนั้น ต้องมีโครงสร้างของกลไกอำนาจหน้าที่ กำหนดไว้ให้รัฐสามารถกระทำการได้ และการกระทำดังกล่าวของรัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะเป็นไปโดยชอบธรรมตามหลักนิติรัฐ โดยกลไกของอำนาจหน้าที่ที่สำคัญได้แก่ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ เพื่อเป็นทิศทางและแนวทางในการพัฒนาประเทศ รัฐธรรมนูญหลายประเทศ ได้มีกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ ซึ่งจะมีความแตกต่างทางด้านเจตนารมณ์และสาระสำคัญ สถานะทางกฎหมาย ผลผูกพันทางกฎหมายและสิทธิของประชาชนและชุมชนที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียดตามประเพณีการปกครองและลักษณะเฉพาะของประเทศนั้นๆ สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” ขึ้นมาใหม่แยกออกจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตั้งนั้น จากที่กล่าวมาจึงสมควรทำการศึกษาในเบื้องต้นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐมีแนวคิดอะไรที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐและภารกิจของรัฐ

ความเป็นกฎหมายหลักและเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองประเทศ ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติใหม่ที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ก่อนที่จะศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในเบื้องต้น ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐ ทั้งในส่วนของความหมายของรัฐและการก่อกำเนิดรัฐจากสัญญาประชาคม รวมทั้งทำการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ สิทธิที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการบางประการ รวมถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อที่จะเข้าใจหน้าที่ของรัฐและผลจากการกระทำ การหรือไม่กระทำหน้าที่ของรัฐได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2.1.1 ความหมายของรัฐ

รัฐเป็นองค์การแห่งการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันของมนุษย์ หากพิจารณาการมีชีวิตอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในประวัติศาสตร์แล้ว จะเห็นได้ว่ามนุษย์ไม่อยู่โดดเดี่ยวลำพัง แต่จะอยู่ร่วมกันเสมอตั้งแต่ระดับครอบครัว ไปสู่ตระกูลและชนเผ่าตามลำดับ ในช่วงที่มีการรวมตัวกันเป็นชนเผ่า นั้น มนุษย์เริ่มมีการจัดระเบียบการปกครองที่เป็นทางการมากขึ้น ต่อจากนั้นมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นนครรัฐ และค่อยๆ พัฒนาขึ้นต่อมาเป็นรัฐสมัยใหม่ที่ผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาด และพัฒนาไปสู่การเป็นรัฐที่ผู้ปกครองมีอำนาจจำกัด

หากพิจารณาจากพัฒนาการการรวมกลุ่มของมนุษย์ตั้งแต่สมัยอดีตมาจนถึงยุคสมัยที่รัฐมีผู้ปกครองซึ่งอำนาจจำกัดนั้น จะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มของมนุษย์จนกลายเป็นสังคมนั้นจะมีการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองในแต่ละยุคเสมอ โดยเฉพาะการเมืองการปกครองในระดับสูงสุด ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ารัฐเป็นปรากฏการณ์ของอำนาจปกครองนั่นเอง

คำว่า “รัฐ” หรือ “state” ในภาษาอังกฤษนั้น มีที่มาจากภาษาละตินว่า “status” มีความหมายว่า สภาพที่ดำรงอยู่ คำว่า “รัฐ” ถูกใช้ครั้งแรกโดยนิกโกเลาะ มาเคียแวลลี (Niccolo Machiavelli) ซึ่งใช้คำว่า “รัฐ” เรียกชุมชนทางการเมืองที่มีการจัดการปกครองอย่างเป็นระบบ¹ โดยการจัดตั้งชุมชนทางการเมืองนั้นเกิดจากการจัดตั้งของกลุ่มบุคคลหรือสังคมของมนุษย์ รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกัน มีทั้งกลุ่มคน อาณาเขต และอำนาจปกครองประกอบกันเราจึงเรียกที่นั้นว่า “รัฐ”

ในทางกฎหมายนั้นรัฐเป็นสังคมที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ (Organization) เหนืออาณาเขตใดอาณาเขตหนึ่ง ซึ่งองค์การดังกล่าวมีฐานะเป็นหน่วยในทางกฎหมายคือ มีสภาพนิติบุคคล มีการกระทำของตนผ่านทางองค์กร และมีเจตนาของตนแยกออกจากราษฎรแต่ละที่เป็นสมาชิกของรัฐ ส่วนในแง่สังคมการเมืองรัฐคือหน่วยงานทางการเมืองหรือสังคมการเมืองซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ ราษฎรที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดินแดนที่เป็นอาณาเขตของรัฐและอำนาจปกครองหรืออำนาจรัฐ

¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557), หน้า 15-16.

กล่าวสรุปได้ว่า ไม่ว่าจะพิจารณาความหมายของรัฐในทางกฎหมาย หรือในแง่สังคมการเมือง นั้นรัฐคือ หน่วยการปกครอง หรือชุมชนทางการเมืองที่มีองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ราษฎรที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดินแดนที่เป็นอาณาเขตของรัฐ และอำนาจปกครองหรืออำนาจรัฐ²

2.1.2 การก่อกำเนิดรัฐจากสัญญาประชาคม

ความคิดในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดที่แสดงให้เห็นว่ารัฐกำเนิดมาจากสัญญา โดยดึง ตัวอย่างมาจากคัมภีร์ไบเบิลเช่น ข้อตกลงระหว่างเดวิดกับชนเผ่าอิสราเอลที่เมืองเฮเบรอน ก่อนที่จะ ถูกสถาปนาเป็นกษัตริย์³ นอกจากนี้ยังมีนักปราชญ์หลายท่านได้อธิบายถึงแนวคิดดังกล่าวต่างๆเอาไว้ ดังนี้

โทมัส ฮอบส์ กล่าวว่า คนเราตามธรรมชาติมีความเท่าเทียมกัน ธรรมชาติได้สร้างให้คนเรามี ความเท่าเทียมกันทั้งร่างกายและจิตใจ อย่างไรก็ตามความเท่าเทียมดังกล่าวนี้เองจะนำมาซึ่งความ ขัดแย้ง เมื่อต้องการสิ่งใดมาเป็นของตนเองต่างก็ต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งนั้นโดยต่างหวังอย่างเท่า เทียมกันว่า ต่างจะได้มาซึ่งสิ่งนั้นนั่นเอง ดังนั้นทุกคนพยายามหาทุกวิถีทางเพื่อให้ตนชนะ สภาวะ ดังกล่าวตามธรรมชาติก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใดๆมาควบคุม อาจก่อให้เกิด สงครามได้ และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงสภาวะดังกล่าว มนุษย์ทุกคนต่างต้องการขจัดสภาวะดังกล่าวให้ หายไปเพื่อให้เกิดสันติภาพขึ้น ทุกคนในประชาคมจึงต้องก่อพันธสัญญาขึ้น โดยการสละเสรีภาพของ ตนให้รัฐเป็นผู้ดูแล รัฐจึงเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นผู้ใช้อำนาจตามพันธสัญญาและรักษาพันธสัญญาดังกล่าว ดังนั้นรัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดเหนือทุกคนในประชาคม และเนื่องจากรัฐเป็นนามธรรม จึงต้องมีบุคคลหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจดังกล่าวเรียกว่า “รัฐธรรมาธิปไตย” ซึ่งฮอบส์มองว่า ภาระหน้าที่ของรัฐธรรมาธิปไตยคือ ให้ความปลอดภัยแก่ปวงชนเพื่อให้เกิดเสถียรภาพแก่ทุกคน

จอห์น ล็อก กล่าวว่า รัฐเกิดขึ้นมาเพราะเพื่อให้มนุษย์อยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายก็ ไม่มีเสรีภาพ การมีเสรีภาพนั้นก็คือ การพ้นสภาพจากการบีบบังคับหรือการทำร้ายโดยคนอื่น กฎหมายจึงเป็นหลักประกันแห่งเสรีภาพ ซึ่งเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นต้องถูกจำกัดโดย กฎหมายเพื่อความสงบและมั่นคงในชีวิตของทุกคน ถ้าไม่มีการทำสัญญาประชาคมกันแล้ว มนุษย์ก็จะ ใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจนอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในประชาคมได้ รัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีใน พันธสัญญากับประชาชนก็เพื่อเข้ามาควบคุมและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวตามกฎหมายและถ้ารัฐไม่

² สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 105.

³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 51.

เคารพเสรีภาพของประชาชนก็เท่ากับรัฐละเมิดพันธสัญญาดังกล่าวและประชาชนสามารถยกเลิกเพิกถอนรัฐได้

จึง จากส์ รุสโซ กล่าวว่า มนุษย์เกิดมามีเสรี แต่ทุกหนทุกแห่งเขาอยู่ในเครื่องพันธนาการ สะท้อนให้เห็นว่า รุสโซยอมรับเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนว่ามีอย่างไม่จำกัด ทุกคนก็พยายามใช้เสรีภาพตามธรรมชาติของตนเองอย่างไร้ขอบเขต จนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิต ดังนั้นคนทุกคนในประชาคมต้องหันหน้าเข้าหากันทำข้อตกลงวางกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันในสังคมขึ้นมาเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต ดังนั้นเสรีภาพที่แท้จริงของรุสโซเรียกว่า เสรีภาพในฐานะพลเมือง สัญญาประชาคมของรุสโซจึงเป็นสัญญาเชิงศีลธรรม ซึ่งสัญญาดังกล่าวนี้องค์กำเนิดมาจากทุกคนในประชาคม แต่ละคนมีข้อผูกมัดสองประการคือ ประการแรกเป็นข้อผูกมัดกับตัวเองและประการที่สองเป็นข้อผูกมัดกับรัฐ ในส่วนของข้อผูกมัดกับรัฐนั้นเป็นจุดกำเนิดของรัฐนั่นเอง ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุกคนในประชาคม เจตนารมณ์ของทุกคนก็คืออำนาจอธิปไตย⁴

กล่าวสรุปได้ว่านักปราชญ์ทุกคนต่างมองว่าผลนั้นคือ การก่อกำเนิดรัฐที่มาจากพันธสัญญาหรือสัญญาประชาคม ซึ่งสมาชิกภายในรัฐมอบอำนาจเสรีภาพบางส่วนของตนให้กับรัฐและรัฐใช้อำนาจดังกล่าวในการปกป้องสมาชิกภายในรัฐ แต่แนวคิดบางประการก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ในส่วนของรุสโซมีความคิดเห็นที่แตกต่างจากฮอบส์และล๊อค ฮอบส์ถือว่าประชาชนโอนอำนาจอธิปไตยให้แก่ผู้ปกครอง ส่วนล๊อคนั้นเน้นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ รุสโซเห็นด้วยกับล๊อคในแง่ว่ารัฐบาลเป็นตัวแทนชั่วคราวของประชาชน เป็นเจ้าของอำนาจ แต่ไม่ถือว่าประชาชนโอนอำนาจไปให้กับรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐเป็นผู้ใช้ โดยแบ่งแยกอำนาจและมีการถ่วงดุลระหว่างอำนาจ ดังนั้นการก่อกำเนิดรัฐจากสัญญาประชาคมจึงเป็นแนวคิดการก่อกำเนิดรัฐที่สามารถอธิบายพัฒนาการที่มาของรัฐและอำนาจรัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อรัฐถือกำเนิดขึ้นจากอำนาจของประชาชน รัฐจึงมีภารกิจและหน้าที่ต่างๆหลากหลายมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

2.1.3 ภารกิจของรัฐ

รัฐถือเป็นหน่วยงานในทางกฎหมายหรือเป็นบุคคลทางกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ต่างๆได้ด้วยตนเอง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในทางกฎหมาย รัฐสามารถกระทำการหรือแสดงเจตนาผ่านองค์กรของตน โดยที่การกระทำหรือการแสดงเจตนาของรัฐนั้นแยกออกจากการกระทำของราษฎรแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ⁵ ดังนั้นรัฐจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอำนาจ

⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 29–37.

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **เรื่องเดิม**, หน้า 28.

หน้าที่และมีภารกิจเป็นของตนเอง ในการกระทำการใดๆก็ตามผ่านองค์กรของรัฐ โดยอำนาจหน้าที่ และภารกิจดังกล่าวจะต้องกระทำไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ และตอบสนองต่อความเป็นอยู่ที่ดีของราษฎร

ดังที่ท่านศาสตราจารย์กิตติคุณดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่า “ สิ่งที่มีหน้าที่ต้องตอบสนองความต้องการของคนในสังคมคือ ภาระหน้าที่ของรัฐ ถ้ามนุษย์ประกอบขึ้นจากเลือดเนื้ออันเป็นร่างกายและวิญญาณ รัฐก็ประกอบขึ้นจากตัวสถาบันซึ่งเปรียบเสมือนร่างกายคน และภาระหน้าที่เปรียบเสมือนวิญญาณคน รัฐในฐานะสถาบันที่มีแต่อำนาจการเมือง แต่ปราศจากภาระหน้าที่ตอบสนองคนในสังคมจึงไม่สามารถอยู่เป็นรัฐได้ เหมือนคนไม่มีวิญญาณก็คือ คนตายนั่นเอง”⁶ จากคำกล่าวนี้เป็นการย้ำให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจต่างๆของรัฐมีความสำคัญเป็นอย่างมากถือเป็นหัวใจของรัฐ โดยเฉพาะภารกิจที่กระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของรัฐ

การศึกษาในประเด็นเรื่อง “ภารกิจของรัฐ” จะทำให้มีความเข้าใจลักษณะการกระทำและการจัดระเบียบองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจหรือจุดประสงค์ของรัฐ อย่างไรก็ตามยังมีความแตกต่างกันในการพิจารณาภารกิจของรัฐ โดยแบ่งออกเป็นสองแนวคิด⁷

1) เป็นแนวคิดเชิงปฏิเสธว่า รัฐไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์แต่อย่างใด หมายความว่าไปถึงรัฐไม่ต้องมีภารกิจใดๆ รัฐเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตัวเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภารกิจอะไรเป็นพิเศษ ผู้ที่มีแนวคิดนี้จึงกลายเป็นผู้สนับสนุนการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีความเห็นว่า พระมหากษัตริย์นั่นเองเป็นทุกสิ่งทุกอย่างสมบูรณ์ในตัวเองอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ใดๆมากกว่ากับ ดังตัวอย่างที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสตรัสว่า “รัฐนั้นหรือ ก็คือตัวข้าเอง”

2) เป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับแนวคิดแรกกล่าวคือ เห็นว่ารัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีความจุดประสงค์และมีภารกิจ เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มมนุษย์เพื่อสนองความต้องการร่วมกันของสังคมมนุษย์ที่เรียกว่า “ Common Good” หรือประโยชน์สุขของมหาชน (Public Interest) หรือบางทฤษฎีเรียกว่า “General Will”⁸ และประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบได้เสมอว่าการบริหารประเทศสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดขึ้นไว้แล้วหรือไม่ ซึ่งในแนวคิดที่สองนี้เองเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของภารกิจของรัฐในการสนองความต้องการของประชาชนสุขุมมหาชน และสามารถที่จะอธิบายได้ว่า หากรัฐไม่ปฏิบัติตามกรอบของภารกิจที่วางไว้ ประชาชนสามารถตรวจสอบ

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเล่ม 4 รัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 174-75.

⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 277-78.

⁸ สมยศ เชื้อไทย, **เรื่องเดิม**, หน้า 137.

ว่า การบริหารประเทศได้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดไว้ โดยการศึกษาภารกิจของรัฐ ในทางทฤษฎีอาจจะศึกษาและอธิบายได้จาก 2 ทฤษฎี⁹ กล่าวคือ

1) ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) สำหรับแนวคิดของทฤษฎีนี้อธิบายได้ว่า ภารกิจของรัฐจะมีอยู่ประการเดียว แม้ว่าจะมีเหตุการณ์หรือปัจจัยอะไรที่จะส่งผลต่อภารกิจของรัฐ ภารกิจของรัฐก็จะคงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆทั้งสิ้น ตัวอย่างแนวคิดเสรีนิยมจะเน้นให้ความสำคัญ ปลอดภัยและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งเป็นค่านิยมต่อรัฐบาล¹⁰ รัฐบาลจะต้อง ปกป้องรักษาความมีเสรีภาพของปัจเจกชนเหล่านั้น ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า " นิตีรัฐ" หรือ "รัฐคนเฝ้ายาม" แต่ถ้าเป็นแนวคิดเผด็จการจะเน้นภารกิจของรัฐในการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครอง ผลประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่เคารพในสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ตรงกันข้ามปัจเจกชนต้องปฏิบัติตาม ใช้รัฐ¹¹ เน้นการขยายอำนาจของรัฐมิใช่การจำกัดอำนาจรัฐ ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า " รัฐ ตำรวจ (Police State)"

2) ทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative theory) สำหรับแนวคิดของทฤษฎีนี้จะอธิบายแตกต่างจาก แนวคิดทฤษฎีสัมบูรณ์ โดยแนวคิดของทฤษฎีสัมพัทธ์อธิบายว่า รัฐมีภารกิจหน้าที่ที่มีความหลากหลาย มิได้มีการกิจเจาะจงเฉพาะภารกิจใดภารกิจหนึ่ง โดยภารกิจดังกล่าวของรัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงไป ตามยุคสมัยภายใต้เหตุการณ์หรือปัจจัยต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจของรัฐ รัฐก็จะปรับภารกิจของ รัฐไปตามเหตุการณ์หรือปัจจัยเหล่านั้น และจะกำหนดกรอบภารกิจของรัฐเป็นการแน่นอน

จากแนวคิดของทั้ง 2 ทฤษฎีที่กล่าวไปนั้นจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีสัมพัทธ์จะอธิบายได้สอดคล้อง กับภารกิจของรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน ซึ่งภารกิจของรัฐสมัยใหม่มีความหลากหลายและมีการ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาจากในอดีตจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ยังอธิบายให้เห็นถึงการที่รัฐกำหนด ขอบเขตในการปฏิบัติภารกิจหรือหน้าที่ของรัฐไว้ชัดเจน สิ่งสำคัญที่แนวคิดต่างๆได้วางแนวทางไว้ นั้น เป็นการบ่งบอกสืบทอดเจตนารมณ์ในการกระทำภารกิจของรัฐคือ การกระทำภารกิจของรัฐที่เป็นไป เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์หลักของรัฐ

ก่อนที่จะอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องภารกิจของรัฐ ยังมีนักวิชาการบางท่านได้อธิบายภารกิจ ของรัฐโดยใช้คำว่า "หน้าที่ของรัฐ" โดยตรงคือ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137-138.

¹⁰ ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, รัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 88.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

แนวคิดของศาสตราจารย์บุญชนะ อรรถการ¹² ซึ่งท่านได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับ “หน้าที่ของ รัฐ” ไว้ว่า หน้าที่ของรัฐแบ่งได้หลายอย่าง ถ้าแบ่งตามศาสตราจารย์ลิปสัน แบ่งได้ดังนี้ 1) หน้าที่ ในทางปกป้อง (protection) 2) หน้าที่ในทางยุติธรรม (Justice) 3) หน้าที่ทางสวัสดิการ (Welfare) หรือจะแบ่งอย่างแมคเควอร์ แบ่งได้ดังนี้ 1) หน้าที่ทางวัฒนธรรม (Cultural) รวมถึงการศึกษา 2) หน้าที่ทางสวัสดิการ (General Welfare) รวมถึงการรักษาความสงบ ความยุติธรรม และความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ 3) หน้าที่ทางควบคุมเศรษฐกิจ (Economic Control) ซึ่งหมายถึงว่ารัฐบาลจะเข้าทำ เอง หรือจะปล่อยให้ราษฎรทำต่อไป จะเห็นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นการกล่าวถึงภารกิจของรัฐใน ภาพรวมมิได้แบ่งแยกชัดเจนตามความสำคัญและมีการใช้คำว่า “หน้าที่ของรัฐ” แทน ผู้ศึกษาคิดว่า แนวคิดของศาสตราจารย์บุญชนะเป็นแนวคิดแรกๆที่ยังมิได้มีการแยกภารกิจของรัฐ หรือหน้าที่ของรัฐ ให้ชัดเจน เนื่องจากรัฐในขณะนั้นยังต้องปฏิบัติภารกิจหลายอย่าง และต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง พัฒนาของสังคมโลกภารกิจของรัฐก็เปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ของสังคมโลกดังกล่าว หรือเป็นการ แปรผันตาม แต่อย่างไรก็ตามผู้ศึกษามองไปอีกว่าแนวคิดดังกล่าวของผู้เขียนคงมีการแปลความหมาย และมีการแบ่งประเภทที่แตกต่างจากนักวิชาท่านอื่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะของ ประชาชนเช่นกัน

2.1.3.1 ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรองของรัฐ

ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐสมัยใหม่ เพื่อการดำรงอยู่ของรัฐและความเป็นอยู่ที่ดีของ ประชาชนภายในรัฐ ได้แยกภารกิจของรัฐ (Function of State) สมัยใหม่ออกเป็น 2 ประเภท¹³ ได้แก่ ภารกิจพื้นฐาน (Basic function) ซึ่งภารกิจนี้จะเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ และภารกิจลำดับรอง (Secondary function) ที่รัฐอาจจะกระทำการก็ได้หรือไม่กระทำการก็ได้

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function) เป็นภารกิจที่สำคัญในการที่รัฐ จะดำรงอยู่ได้โดยไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปนั่นคือ ภารกิจด้านความมั่นคงหรือความปลอดภัยของ รัฐ ภัยคุกคามที่จะส่งผลต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ในรูปแบบต่างๆทั้งภัยคุกคามความมั่นคง ปลอดภัยแบบเก่าและแบบใหม่ โดยความมั่นคงปลอดภัยนี้จะแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ ความมั่นคง ปลอดภัยภายในชุมชนกับความมั่นคงปลอดภัยภายนอกชุมชน

ความมั่นคงภายในชุมชนเป็นภารกิจด้านความมั่นคงของรัฐภายในชุมชน ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความสันติภายในชุมชนต่างๆ ที่ตั้งอยู่ภายใน

¹² บุญชนะ อรรถการ, **ทฤษฎีการเมืองและการปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรง พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501), หน้า 9.

¹³ สมยศ เชื้อไทย, **เรื่องเดิม**, หน้า 138-139.

ขอบเขตของรัฐนั้นๆ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าต้องดำเนินมิให้ประชาชนภายในรัฐทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกาย หรือทำลายชีวิต หรือเกิดการแย่งชิงทรัพย์สินหรือทรัพยากร รัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองหรือพิทักษ์ ดูแลรักษา ซึ่งผลประโยชน์ที่ประชาชนภายในรัฐควรจะได้รับ โดยจะต้องไม่มีการละเมิดสิทธิดังกล่าวของประชาชน เครื่องมือที่จะช่วยในการคุ้มครอง รักษาสิทธิของประชาชนภายในรัฐคือกฎหมาย รัฐจะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติภารกิจ ทั้งหน่วยงานที่ต้องจัดขึ้นมาเพื่อรักษากฎหมาย ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐคือ ศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ความมั่นคงภายนอกชุมชน เป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการด้านการทหารและกิจการการต่างประเทศ สำหรับกิจการด้านการทหารเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ทั้งในเรื่องของดินแดน ประชาชนภายในรัฐ อำนาจอธิปไตยของรัฐเอง หากมีรัฐภายนอกมารุกรานหรือภัยคุกคามอื่นๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ภารกิจด้านการทหารจะมีบทบาทสำคัญที่สุด ส่วนกิจการการต่างประเทศ เป็นกิจการรัฐจะต้องปฏิบัติภารกิจเพื่อการรักษาและคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) เป็นสำคัญ โดยจะเป็นกิจการที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งในทัศนะของไมเคิล จี รอสกินและนิโคลาส (Michael G. Roskin & Nicholas O. Berry)¹⁴ ได้ให้อธิบายความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคือ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ เป็นการนิยามความหมายที่มีความชัดเจนในตัวเอง

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐจะเกิดขึ้นผ่านกิจการการต่างประเทศของรัฐ รวมถึงยังเป็นการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐต่างๆ ซึ่งหากมีการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตเป็นไปในทางที่ดี รัฐนั้นก็จะมีความมั่นคงปลอดภัย เพราะไม่มีรัฐใดกลักรุกราน ซึ่งในยุคสมัยปัจจุบันกิจการการต่างประเทศถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญเป็นอย่างมากของรัฐ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะขยายไปถึงองค์กรระหว่างประเทศ (International Organizations) หรือ องค์กรที่ไม่มีรัฐบาล (Non-Government Organizations) อีกด้วย อาจจะอยู่ในรูปแบบของความร่วมมือหรือความขัดแย้ง หรือจะเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการก็ได้ และที่สำคัญความมั่นคงภายนอกชุมชนในกิจการต่างประเทศนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในชุมชนอย่างชัดเจน จึงอาจกล่าวได้ว่าไม่มีรัฐใดที่จะดำเนินกิจกรรมภายในประเทศในสภาวะสูญญากาศได้นั้นหมายความว่า รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันจะไม่มีรัฐใดที่จะไม่มีปฏิสัมพันธ์ หรือไม่มีการติดต่อแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐ¹⁵ ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการการต่างประเทศ

¹⁴ จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, **หลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555), หน้า 2.

¹⁵ W. Raymond Ducan, Barbara Jancar-Webster and Bob Switky, **World Politics in the 21st Century**, (New York: Pearson Longman, 2004), page 5.

นอกจากนี้ภารกิจพื้นฐานที่อยู่ในอำนาจรัฐอาจแบ่งเป็น 4 ประการ¹⁶ คือ อำนาจผูกขาดในการบังคับใช้กำลังบังคับ (หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย) เป็นอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและการรักษาการรุกรานจากภายนอก เป็นความรับผิดชอบหลักของรัฐ โดยไม่อาจมอบอำนาจนี้ให้กับปัจเจกชนโดยไม่มีการควบคุมจากรัฐได้ หากแบ่งการรักษาความสงบเรียบร้อยออกเป็นภายในกับภายนอก ตำรวจจะทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ทั้งการป้องกันและการปราบปราม ส่วนหน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานหรือภัยคุกคามต่างๆจากภายนอกเป็นหน้าที่ของกองทัพและทหาร ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการของรัฐบาลและของนักการเมือง

ก) อำนาจผูกขาดในการอำนวยความยุติธรรม (หน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี) เป็นอำนาจและหน้าที่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของกฎเกณฑ์ทางสังคม ซึ่งถูกบัญญัติให้เป็นกฎหมาย เพื่อใช้บังคับและกำกับดูแลความประพฤติของคนในสังคม การอำนวยความยุติธรรมจึงเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินใจข้อพิพาทกันเอง

ข) อำนาจผูกขาดในด้านเงินตราและการคลัง (หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ) เป็นภารกิจที่สำคัญเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาของรัฐ รวมทั้งเกี่ยวกับความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนภายในรัฐ เป็นหน้าที่ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของรัฐ รัฐจะต้องมีระบบในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเช่น การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลังของรัฐ การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเงินตราและการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา การดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐ เป็นต้น รวมทั้งความสำคัญของเงินตราในฐานะสัญลักษณ์ของความเป็นรัฐนั้นๆ โดยสิทธิในการกำหนดเงินตราและการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเทศก็เป็นสิทธิของรัฐ

ค) อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (หน้าที่ทางการทูต) หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นหน้าที่ที่บ่งบอกถึงภาพลักษณ์ของรัฐ ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐและประชาชนในการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในรูปแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ การเตรียมพร้อมการปรับตัวต่อภัยคุกคามต่างๆ ที่จะส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐเช่น กิจการด้านการทูต การเจรจาทางการค้าระหว่างรัฐ การกำหนดนโยบายการต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งรัฐเท่านั้นที่มีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ในการผูกพันการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่นๆ ภารกิจพื้นฐานดังกล่าวของรัฐเป็นภารกิจที่

¹⁶ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), หน้า 214-16.

มีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งมีผลต่อการมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัยอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตนเอง ภารกิจนี้จึงเรียกว่า “Negative Function of State”

2) ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary function) เป็นภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นพื้นฐานในฐานะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจที่ขยายบทบาทของรัฐจากภารกิจพื้นฐานไปสู่การส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจใหม่ของรัฐเช่น การสาธารณสุข การจัดระบบการศึกษา การจัดทำสาธารณูปโภค การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาสังคม เป็นต้น ภารกิจลำดับรองของรัฐดังกล่าว แตกต่างจากภารกิจพื้นฐานของรัฐที่มีการจัดตั้งหน่วยงาน ทั้งส่วนราชการ หรือหน่วยงานทางปกครองมาดำเนินการและกำกับดูแลภาคเอกชนจึงจะดำเนินการแทนรัฐมิได้ แต่ภารกิจลำดับรองรัฐผ่อนคลายนกฏเกณฑ์บางอย่าง หรือมอบอำนาจให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการร่วม หรือดำเนินการแทนรัฐเนื่องจากภารกิจลำดับรองเป็นการพัฒนาเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในรัฐให้ดีกว่าเดิม ครอบคลุมและเท่าเทียมกันในพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่ จึงเรียกภารกิจนี้ว่า “Positive Function of State”

สำหรับภารกิจลำดับรองของรัฐนั้นมิอาจกล่าวได้ทั้งหมดว่า เป็นภารกิจของรัฐเท่านั้น อาจจะมีชุมชน หรือกลุ่มต่างๆที่หลากหลายเข้ามาโดยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งจะสร้างสวัสดิภาพและความเป็นธรรมให้แก่สมาชิกของชุมชน หรือกลุ่มต่างๆเช่น ในระดับขององค์กร สหภาพแรงงาน เป็นต้น ซึ่งภารกิจลำดับรองดังกล่าวมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) คือ การที่รัฐยอมรับที่จะจัดทำภารกิจทางสังคมบางส่วน แม้ว่าภารกิจบางอย่างจะอยู่ในขอบเขตรับผิดชอบของเอกชน หรืออยู่ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐกับเอกชน รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนภายในรัฐ ภายใต้รัฐสวัสดิการสมัยใหม่ มีการเสนอแนวคิดโดยแอนโทนี กิดเดนส์ (Anthony Giddens)¹⁷ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ กิดเดนส์เสนอแนวคิดในการลดอำนาจของรัฐ การเน้นพลังของชุมชนและกลุ่มในการสร้างการเมืองทางเลือกและการเมืองเชิงอัตลักษณ์ มีเศรษฐกิจแบบผสมแนวใหม่โดยใช้อำนาจทางการเมืองของพลเมืองไปคานและดุลกับอำนาจทางเศรษฐกิจ และรัฐสวัสดิการจำเป็นต้องมีการปรับหรือโครงสร้างอย่างทั่วถึงรากเหง้า และการปรับหรือดังกล่าวต้องดำเนินการไปอย่างสัมพันธ์กับประเด็นเรื่องความยากจน และมีความจำเป็นต้องสร้างระบบสวัสดิการใหม่คือ “สวัสดิการเชิงบวก” (Positive Welfare) หรือสวัสดิการที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและหลักการปฏิบัติจริง โดยเน้นการให้อำนาจความเป็นอิสระแก่ปัจเจกชนหรือชุมชน เป็น

¹⁷ Giddens, A., *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*, (Cambridge: Polity Press, 1998), page 69.

แนวคิดที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในบทบาทภารกิจของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐมีภารกิจในการบริการสาธารณะในหลายๆด้านด้วยเช่นกัน

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ กล่าวไว้ว่า¹⁸ ในระบอบการปกครอง ในรัฐสมัยใหม่ (modern state) ผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศสูงสุดก็คือ สถาบันการเมืองและ ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด สถาบันการเมืองจะต้องให้บริการ (service) แก่ประชาชนในส่วนของ ประเทศ ดังนั้นสถาบันการเมืองไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี จึงเป็นองคาพยพ (Organ) ของรัฐที่ถูกสมมติให้เป็นนิติบุคคล ซึ่งจะมีหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการบริหารประเทศเพื่อให้บริการสาธารณะของรัฐบรรลุผลของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นภารกิจของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชนภายในรัฐเป็นบทบาทภารกิจของรัฐที่สำคัญยิ่งซึ่งก็คือ การบริการสาธารณะนั่นเอง

2.1.3.2 การจัดทำบริการสาธารณะ (service public)

เป็นสิ่งที่อยู่กับสังคมมนุษย์มาอย่างนานและมีวิวัฒนาการ มีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย ซึ่งบริการสาธารณะยุคสมัยใหม่ที่สำคัญเริ่มต้นมาจากบริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยในปีค.ศ. 1789 ภายในของประเทศฝรั่งเศสเกิดเหตุการณ์สำคัญคือ มีการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีการปรับปรุงระบบการปกครองประเทศใหม่โดยราษฎร เข้ามาปกครองประเทศแทนกษัตริย์ซึ่งโดนโค่นล้มไป เกิดรัฐที่เป็นนิติบุคคลขึ้นและเกิดงานที่รัฐจะต้องทำขึ้น บริการสาธารณะจึงเริ่มเกิดขึ้น ในตอนแรกบริการสาธารณะมีความหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท แต่ต่อมาจึงมีการวางกรอบใหม่ ให้หมายถึงเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) หรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีของประชาชนภายในรัฐ ดังนั้นบริการสาธารณะจึงเป็นกิจกรรมที่สร้างประโยชน์ให้กับประชาชน¹⁹

ก่อนที่จะอธิบายและทำความเข้าใจความหมายบริการสาธารณะนั้น ดังที่กล่าวไปแล้วว่าบริการสาธารณะคือ กิจกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งกิจกรรมของฝ่ายปกครองมี 2ประเภท²⁰ ประกอบด้วย 1) ตำรวจทางปกครอง และ2) บริการสาธารณะ โดยกิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งสอง

¹⁸ อมร จันทรมบูรณ์, “บทนำเสนอ” ในบริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 3.

¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 20.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ประเภทมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนกล่าวคือ ตำรวจทางปกครองเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองบังคับหรือกำหนดให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติตามเช่น การอนุญาติ การไม่อนุญาติ เป็นต้น ในขณะที่บริการสาธารณะเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครอง จัดหาหรือจัดให้มีบริการต่างๆ เพื่อสนองความต้องการด้านต่างๆของประชาชนเช่น การจัดทำสาธารณูปโภคพื้นฐาน น้ำ ไฟฟ้า ถนน หรือการรักษาความสะอาด เป็นต้น ดังนั้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภท ผู้ศึกษาจะเน้นไปที่บริการสาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งจะได้กล่าวความหมายบริการสาธารณะให้มีความชัดเจนต่อไป

ความหมายบริการสาธารณะ *Jean de Soto* กล่าวว่า²¹ คำนิยามของบริการสาธารณะอาจแยกเป็นสองลักษณะโดยพิจารณาจากลักษณะทางด้านการเมืองกับกฎหมายดังนี้ ลักษณะด้านการเมือง บริการสาธารณะได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของคนในชาติไม่ว่าจะเป็นความต้องการพื้นฐานเช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐจะดำเนินการเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นเป็นคนดำเนินการแทนในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐก็ได้และลักษณะทางด้านการเมือง ในลักษณะด้านนี้นั้นเป็นบริการสาธารณะประกอบไปด้วยเงื่อนไข3ประการคือ ประการแรกเกิดจากผู้ปกครองประเทศ หรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้ ประการที่สองมีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมและประการที่สามเกิดความไม่พอเพียง หรือไม่สามรถจัดทำได้โดยเอกชน

ศาสตราจารย์ Jean Rivéro ได้นิยามว่า²²บริการสาธารณะเป็นการตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับการบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชน หรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ฯลฯ

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า²³บริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

จากนิยามความหมายของบริการสาธารณะ กล่าวโดยสรุปบริการสาธารณะคือ กิจกรรมหรือภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องจัดทำหรือจัดหาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการด้านต่างๆของประชาชนภายในรัฐและ

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, หน้า 8.

²² ชาญชัย แสงวงศ์ดี, *กฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), หน้า 31.

²³ มาลี ทองภูสวรรค์, *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่มที่ 2 หน่วยที่ 8-15*, พิมพ์ครั้งที่ 29 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545), หน้า 722.

เพื่อเกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ในปัจจุบันความหมายของบริการสาธารณะค่อนข้างชัดเจนเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยชี้ขาดประเด็นคดีข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะไว้มาก แต่อย่างไรก็ตามเพื่อความชัดเจนในการจำกัดความของบริการสาธารณะ จะต้องพิจารณาองค์ประกอบ 2 ประการ²⁴คือ องค์ประกอบด้านโครงสร้าง (les éléments organiques) และองค์ประกอบด้านวัตถุ (les éléments matériels)

1) องค์ประกอบด้านโครงสร้าง จะมีการพิจารณาด้านการมีส่วนร่วมของรัฐ หรือฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการดำเนินกิจการใดที่เป็นบริการสาธารณะซึ่งรัฐ หรือฝ่ายปกครองเข้าไปดำเนินการนั้นโดยตรงหรือโดยอ้อมกล่าวคือ เป็นการดำเนินกิจการที่นิติบุคคล ในกฎหมายมหาชน ประกอบด้วยรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือวิสาหกิจมหาชน เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นให้แก่องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งถือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐนั่นเอง โดยรัฐหรือฝ่ายปกครองยังคงมีความสัมพันธ์กับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรเอกชนนั้นอยู่ในลักษณะการกำกับดูแล หรือการดำเนินกิจการร่วม หรือการดำเนินกิจการแสดงซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งอยู่ในลักษณะของการให้สัมปทาน การจัดทำบริการสาธารณะ การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และการให้แสงผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ²⁵

2) องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ กิจการที่รัฐ หรือฝ่ายปกครองจัดทำหรือมอบให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำจะเข้าองค์ประกอบด้านโครงสร้างแล้ว แต่ก็ยังไม่อาจจะถือว่ากิจการนั้นเป็นบริการสาธารณะอย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องพิจารณาจากเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกิจการนั้นก่อน ดังนั้นกิจการที่รัฐ หรือฝ่ายปกครองจัดทำอาจไม่เป็นบริการสาธารณะก็ได้หากไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่น รัฐหรือฝ่ายปกครอง ดำเนินกิจการเกี่ยวกับที่ดินของเอกชน แต่มีวัตถุประสงค์ด้านการเงิน ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์บริการสาธารณะในการคำนึงถึงการสนองต่อความต้องการของประชาชนและทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึงไม่เป็นบริการสาธารณะ

ดังนั้นการดำเนินงานบริการสาธารณะ หากรัฐไม่สามารถไม่สามารถทำได้เพียงพอหรือไม่ทันการ รัฐมีการมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะได้ โดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งได้กล่าวไปแล้ว ใน 2 ลักษณะคือ

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, หน้า 33-34.

²⁵ ประสาท พงษ์สุวรรณ, **เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต วิชา กม 6003 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง กฎหมายปกครอง, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (เอกสารไม่ตีพิมพ์).**

1) การกระทำในรูปแบบของสัญญา โดยหน่วยงานทางปกครองทำสัญญากับเอกชนที่เรียกว่า “สัญญาสัมปทาน” หรือสัญญาจ้างเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ หรือสัญญาร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

2) การอนุญาตตามคำขอตามที่กฎหมายกำหนด กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เอกชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทแทนหน่วยงานทางปกครองได้ แต่เอกชนดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และต้องยื่นคำขอเพื่อขอเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วย เมื่อหน่วยงานทางปกครองพิจารณาตามคำขอแล้วเห็นว่าเอกชนมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะมีคำสั่งอนุญาตจัดทำบริการสาธารณะได้²⁶

จากแนวความคิดและองค์ประกอบบริการสาธารณะบริการสาธารณะ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ขอบเขตของบริการสาธารณะของรัฐนั้นจะมีแนวทางที่ชัดเจน เนื่องจากภายใต้ความเป็นรัฐสมัยใหม่นั้น การบริการสาธารณะบางอย่างก็จะมีใช้การบริการสาธารณะของรัฐ แต่เป็นการบริการของภาคเอกชน ซึ่งจะมีเรื่องผลตอบแทนค่าบริการตามระบบกลไกการตลาดแบบระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่หากการบริการซึ่งเป็นบริการสาธารณะของรัฐนั้น จะพิจารณาบทบาทภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างการเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงหรืออยู่ในรูปแบบของการดำเนินการร่วม หรือมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจะเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ รัฐเป็นผู้เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างน้อยส่วนหนึ่งหรือในแง่องค์ประกอบของวัตถุประสงค์จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาบริการสาธารณะดังกล่าวของรัฐต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนที่จะไม่แสวงหากำไรในบริการสาธารณะดังกล่าวด้วยวัตถุประสงค์บริการสาธารณะจึงมีความสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะพิจารณาจากองค์ประกอบใด บริการสาธารณะของรัฐจะต้องดำเนินการบนพื้นฐานของการสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งมีหลายด้านและมีแนวความคิดของนักวิชาการ สามารถสรุปสาระสำคัญและการจัดแบ่งประเภทบริการสาธารณะได้ดังนี้

ศาสตราจารย์ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้จัดแบ่งประเภทการบริการสาธารณะไว้ 3 ประเภทได้แก่²⁷

²⁶ ดิเรก ควรสมาคม, *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), หน้า 180–81.

²⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, *รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรกาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), หน้า 5–15.

1) บริการสาธารณะทางการปกครอง เป็นการบริการสาธารณะโดยรัฐจะ เน้นและให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจการสร้างความมั่นคงปลอดภัยและดูแลความสงบเรียบร้อย ของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน เป็น กลไกที่สำคัญในการจัดทำและเมื่อให้อำนาจพิเศษในการจัดทำนั้นหมายความว่า บริการสาธารณะทาง ปกครองประเภทนี้เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐในการรักษาความมั่นคงภายนอกและภายในของชุมชนรัฐ จึงไม่สามารถโอนภารกิจหรือส่งมอบอำนาจให้องค์กรอื่น หรือเอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐ

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า (พาณิชย์กรรม) เป็นการ บริการสาธารณะที่เกิดจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของประเทศในภูมิภาคตะวันตก ได้ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาต่อระบบเศรษฐกิจ เปลี่ยนจากระบบเกษตรกรรมมาเป็นระบบ อุตสาหกรรม ซึ่งมีเครื่องมือเครื่องจักรที่ทันสมัยมากขึ้น รัฐจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวได้ รัฐจึงต้องเข้ามารับผิดชอบต่อภารกิจในส่วนของการจัดหาทรัพยากรต่างๆและพลังงานที่ เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมทั้งการจัดระบบสาธารณสุขโปภคที่สามารรองรับการขยายตัวของระบบ อุตสาหกรรม การดำเนินภารกิจด้านนี้จะมีลักษณะของบริการสาธารณะที่มีการจ่ายผลตอบแทนโดย สมัยครใจ แต่อย่างไรก็ตามโดยภารกิจในลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้านั้น ภาคราชการของรัฐไม่ เหมาะสมที่จะดำเนินการให้เป็นไปโดยประสิทธิภาพ รัฐจึงมีการดำเนินการจัดตั้งองค์กรรูปแบบใหม่ ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบต่อภารกิจดังกล่าวเรียกว่า “วิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ”

3) บริการสาธารณะเฉพาะด้าน เป็นกิจการที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง ของภารกิจของรัฐสมัยใหม่ ภารกิจของรัฐมิได้จำกัดอยู่เฉพาะภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง มี ภารกิจรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงและขยายไปสู่การศึกษาวิจัยในระดับสูง การเผยแพร่ ส่งเสริม ศิลปวัฒนธรรม หรือการบริการสาธารณะที่มีใช้สองรูปแบบก่อนหน้านี้ หรือการจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาชนบางกลุ่ม จึงทำให้ภารกิจประเภทนี้ภาคราชการมีอาจตอบสนอง ความต้องการนี้ได้ รวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย ประกอบกับภารกิจประเภทนี้เป็นกิจกรรมพิเศษต้องการ ความรวดเร็วในการตัดสินใจและต้องการประสิทธิภาพในการดำเนินการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่ เกิดขึ้นทันที นั้นรวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎระเบียบด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้แบ่งประเภทบริการสาธารณะได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ²⁸

1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (services publics administratifs)คือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องทำเพื่อสนองความ ต้องการของประชาชน จะเน้นไปที่การดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน เป็น

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, หน้า 35-41.

บริการสาธารณะทางปกครองที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่มีค่าตอบแทนและฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษเช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะอุตสาหกรรมและพานิชยกรรม (services publics industriels et commerciaux) เป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะคล้ายหรือได้จัดทำขึ้นในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป รวมทั้งเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน มีความคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์ แหล่งที่มาของเงินทุนและวิธีปฏิบัติงาน หากบริการสาธารณะดังกล่าวแตกต่างไปจากวิสาหกิจเอกชนด้านใดด้านหนึ่ง บริการสาธารณะนั้นเป็นบริการที่มีลักษณะทางปกครองตัวอย่างเช่น บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีรูปแบบของการดำเนินงานที่รัฐสร้างขึ้นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับทุกคนที่ปฏิบัติงาน แต่บริการสาธารณะที่มีลักษณะอุตสาหกรรมและพานิชยกรรมมีรูปแบบของการดำเนินงานที่แตกต่างไป ในส่วนของการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการ มีการแข่งขันกับเอกชนในกิจการอย่างเดียวกัน เป็นต้น

นอกจากนี้การบริการสาธารณะสามารถแบ่งตามวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะได้แก่

1) บริการสาธารณะทางสังคม เป็นกิจกรรมทุกประเภทที่รัฐจัดขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์จนอาจกลายเป็นประเพณีนิยม จะพบบริการประเภทนี้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) บริการสาธารณะทางสุขภาพ เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดขึ้นเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือรณรงค์เพื่อต่อต้านโรคบางอย่างที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาควบคุมและออกแนวทางในการแก้ไขโรคบางอย่าง

3) บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมอนุรักษ์ด้านสืบสานวัฒนธรรมของชาติ อาจจะมีกิจกรรมการแสดงต่างๆหรือมีการจัดตั้งสถานที่ต่างๆขึ้นมาทางวัฒนธรรมตัวอย่างเช่น โรงละคร พิพิธภัณฑ์ หรือสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น

4) บริการสาธารณะด้านกีฬา เป็นกิจกรรมบริการสาธารณะทางปกครองที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำซึ่งบริการสาธารณะด้านกีฬาจะเน้นการพัฒนาการเล่นกีฬาประเภทต่างๆ รวมทั้งการเสริมสร้างสุขภาพที่ดีให้ประชาชนภายในรัฐ อาจจะมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาดำเนินกิจการดังกล่าวตัวอย่างเช่น สนามกีฬาแห่งชาติ ศูนย์บริการด้านกีฬา เป็นต้น

จากประเภทของบริการสาธารณะที่กล่าวไปนั้นเป็นการแบ่งประเภทบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์หรือบทบาทภารกิจของรัฐที่มีต่อประชาชนมีความแตกต่างกันไป แต่โดย



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ภาพรวมแล้วการดำเนินบริการสาธารณะต้องดำเนินการโดยรัฐผ่านหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งแบ่งได้หลากหลายรูปแบบ²⁹ โดยสรุปได้ดังนี้

(1) หน่วยงานราชการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองได้แก่ ส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ส่วนภูมิภาคคือ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ส่วนท้องถิ่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(2) รัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งให้ดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะเป็นองค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้เป็นส่วนราชการ เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของและได้จัดทำโดยใช้วิธีดำเนินการแบบเอกชน

(3) หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหรืออาจเรียกว่า องค์กรมหาชนจัดตั้งขึ้นโดยการตรากฎหมาย จัดตั้งองค์กรเหล่านั้นขึ้นมาเป็นการเฉพาะที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐแบบพิเศษ มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ มีโครงสร้างและการดำเนินการในรูปแบบของตนเองในการรับผิดชอบกิจการบริการสาธารณะ

ซึ่งโดยภาพรวมแล้วลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ ที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชนมีดังนี้³⁰(1) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนองประโยชน์สังคมส่วนรวม (2) จะต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน (3) จะต้องดำเนินอยู่เป็นนิจและด้วยความสม่ำเสมอ (หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ) (4) รัฐสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ และ(5) เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาวยการ หรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง

ดังนั้น ประเภทบริการสาธารณะต่างๆ จะมีขอบเขตและเป็นการกำหนดกรอบภารกิจของรัฐ จะเชื่อมโยงกับองค์กรของรัฐซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจการบริการสาธารณะนั้นๆ ทั้งนี้การแบ่งประเภทบริการสาธารณะในแต่ละด้านจะเห็นว่ามีความหมายเดียวกันในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผู้ใช้บริการสาธารณะของรัฐ ไม่ว่าจะบริการสาธารณะดังกล่าวรัฐจะดำเนินการเอง หรือถ่ายโอนให้องค์กรอื่นก็ตามทำหน้าที่แทนรัฐนั้น ความสำคัญจึงอยู่ที่ภารกิจและบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการ

²⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, **บทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ: แนวทางและสภาพความเป็น**, ค้นวันที่ 1 มิถุนายน 2560, จาก http://www.opdc.go.th/uploads/files/2556/OPDC26April_AJ%20Nakharin.pdf.

³⁰ ดิเรก ควรสมาคม, *เรื่องเดิม*, หน้า 181.

ดำเนินกิจการบริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐในการพัฒนาโครงสร้างในทุกๆด้านของรัฐ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวคิดเรื่องของภารกิจของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นแนวความคิดสะท้อนสิ่งที่รัฐจะต้องทำหรืออาจจะเรียกว่าเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจหลักที่รัฐดำเนินการมานานแล้ว หรือภารกิจลำดับรองในแต่ละด้าน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนนั้น มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน นอกจากแนวคิดทั้งสองเรื่องดังกล่าวแล้ว การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ยังมีอีกแนวคิดหนึ่งซึ่งจะช่วยอธิบายหน้าที่ของรัฐได้ชัดเจนยิ่งขึ้น คือ หน้าที่ของรัฐทางบริหาร หรือทางปกครอง โดยหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีที่มาจากแนวคิดดั้งเดิมของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ และในในยุคสมัยใหม่แนวคิดนี้จะสามารถช่วยอธิบายการขยายหน้าที่ของรัฐ หรือทางปกครองได้

2.2.1 หน้าที่ทางบริหาร และหน้าที่ทางปกครอง

โดยศาสตราจารย์ ชาร์ล กาดู ได้อธิบายเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้ โดยจะเน้นไปที่การวิเคราะห์หน้าที่ของรัฐทางนิตินัยกล่าวคือ³¹ โดยการจัดแบ่งประเภทหน้าที่ของรัฐแบบดั้งเดิม ตามแนวคิดซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบัน หน้าที่ของรัฐอาจแบ่งได้ 3 ประเภทคือ หน้าที่ทางนิติบัญญัติ (la fonction legislative) หน้าที่บริหาร หรือทางปกครอง (la fonction executive ou gouvernementale) และหน้าที่ทางตุลาการ (la fonction juridictionnelle) ซึ่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับรัฐในที่นี้คือ รัฐบาลจะเป็นหน้าที่ทางบริหาร หรือทางปกครองนั่นเอง

หน้าที่ทางบริหาร หรือทางปกครองคือ หน้าที่ในการบังคับใช้รัฐบัญญัติและการกระทำการทั้งหลายทั้งปวงที่จำเป็นต่อการปกครองและการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจโดยทั่วไป การรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การคลัง ฯลฯ การกระทำดังกล่าวต้องอาศัยฐานอำนาจทางกฎหมายที่ให้อำนาจรับรองไว้ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติการกระทำดังกล่าวข้างต้น อาจจะเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับใช้บังคับเฉพาะรายโดยเจาะจงตัวบุคคลหรืออาจเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและไม่เจาะจงตัวบุคคล หรือที่เรียกกันว่า

³¹ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, หน้า 208.

“กฎ” โดยเพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้นหน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครองที่กล่าวไปสามารถแบ่งเป็นประเภทการกระทำได้ 2 ประเภท³² คือ

1) การกระทำทางรัฐบาล (act of government)

เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินการเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่ของรัฐ การวางแผนนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการกระทำในความสัมพันธ์ของคณะรัฐบาลกับรัฐสภา เช่น การประกาศสงคราม การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎร นั้นทำให้การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำในทางการเมืองที่ถือว่าอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และโดยทั่วไปการกระทำทางรัฐบาลจะไม่ส่งผลกระทบต่อเอกชน เหมือนกับการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง เอกชนจึงไม่ฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล โดยหากพิจารณาจากแนวคิดดังกล่าวแล้วการกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำทางการเมืองที่โดยสภาพแล้วเอกชนอาจจะใช้สิทธิเสรีภาพในการติดตามทางอ้อมผ่านการตรวจสอบทางการเมืองหรือตกอยู่ในความควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมือง³³ นั่นก็คือ ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน ให้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาล หรือให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือการติดตามตรวจสอบผ่านทางสื่อสาธารณะและอาจจะมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเต็มที่

2) การกระทำทางปกครอง

เป็นการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนดังที่ได้กล่าวไปแล้ว สาระสำคัญของการกระทำทางปกครองจึงถูกตรวจสอบมากที่สุด เพื่อความโปร่งใสภายใต้หลักการผลประโยชน์ต้องเกิดกับประชาชน การกระทำทางปกครองจะต้องปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามนโยบาย คำสั่งของคณะรัฐบาลจึงมีลักษณะเป็นการปฏิบัติที่บังคับตามที่ได้รับมอบหมายนโยบายมา อย่างไรก็ตามการดำเนินกิจกรรมทางปกครองมีหลายกรณีที่การกระทำทางปกครองเข้าไปในแดนของกฎหมายเอกชน เพื่อความสะดวกและเป็นประโยชน์มากกว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจฝ่ายเดียวสั่งการ จึงมีลักษณะเสริมการดำเนินงานในทางปกครองตัวอย่างเช่น ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องการวัสดุครุภัณฑ์มาใช้ในสำนักงานและใช้ในการปฏิบัติงาน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะตกลงซื้อวัสดุครุภัณฑ์สำนักงานจากเอกชนในรูปแบบของสัญญาซื้อขายตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากเกิดข้อพิพาทกันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาขององค์กรฝ่ายปกครองก็จะสามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมเท่านั้นตามกฎหมายเอกชน แต่อย่างไรก็ดีการที่องค์กรฝ่ายปกครองเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางปกครองในระบบ

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 243 – 248.

³³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "การกระทำทางรัฐบาล", *วารสารมูลนิธิ* 8, 2(มีนาคม - เมษายน 2554): 62.



803700131

กฎหมายเอกชนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม องค์กรฝ่ายปกครองจะหลุดพ้นจากความผูกพันทางกฎหมายมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีพันธะผูกพันต่อสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานทางธุรกิจของรัฐในระบบกฎหมายเอกชนจะเลือกปฏิบัติกับปัจเจกชนที่มาขอรับบริการมิได้ จะขัดต่อหลักความเสมอภาคซึ่งจะทำให้องค์กรทางปกครองจะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาและมีการเยียวยาต่อปัจเจกชนที่ได้รับความเสียหาย

รูปแบบการกระทำทางปกครองแบ่งได้ 4 รูปแบบได้แก่³⁴ (1) ปฏิบัติการทางปกครอง โดยการปฏิบัติต่างๆไปของฝ่ายปกครอง ไม่ค่อยมีผลในทางปกครองเท่าใดนัก แต่ถ้าหากเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของประชาชน ก็อาจมีผลในทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งเป็นปฏิบัติการทางปกครองหรือเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ในทางปกครองของฝ่ายปกครอง (2) นิติกรรมทางปกครองคือ สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ผู้กระทำภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยมีการแสดงเจตนาคล้ายกับกฎหมายแพ่งหรือคำสั่งในทางปกครองคือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลต่อการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลภายนอกในอันที่ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราว หรือถาวร (3) คำสั่งทั่วไปในทางปกครองจะมีลักษณะผสม ไม่มีการเจาะจงตัวบุคคลไว้ล่วงหน้าแต่เป็นกรณีเฉพาะรายเช่น ป้ายจราจร และ(4) สัญญาทางปกครองเป็นลักษณะของการทำข้อตกลงโดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งต้องเป็นรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนี้หน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครองดังกล่าวจะเน้นไปที่ตัวแสดงคือ “รัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร” จะมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายใต้ขอบเขตภายในรัฐเอง หน้าที่ทางบริหารจะเป็นหนึ่งในหน้าที่ทางนิติบัญญัติแน่นอนว่าหน้าที่ทางบริหารจะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายนับตั้งแต่เริ่มมีการแบ่งแยกอำนาจ รัฐในฐานะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยหน้าที่บริหารซึ่งเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง หากจะพิจารณาว่าการกระทำใดของฝ่ายบริหารเป็นการกระทำทางปกครองหรือจะดูว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวของฝ่ายบริหารผิดกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งมีความรับผิดชอบอย่างไรก็ต้องอยู่ในขอบเขตรูปแบบการกระทำทางปกครองที่ได้กล่าวไปจึงจะถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งในส่วนนี้นั้นจะได้วิเคราะห์หรืออธิบายในบทที่ต่อไป หน้าที่ทางบริหารและหน้าที่ทางปกครองได้มีแนวคิดการอธิบายหน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง ในแนวสมัยใหม่เพิ่มเติมเนื่องมาจากตัวแสดงอย่างรัฐเอง ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก โดยเฉพาะสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทางสังคมเช่น การปฏิวัติอุตสาหกรรม การ

³⁴ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, **กฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 36-42.

ทำสงครามเย็น เป็นต้น ได้ส่งผลให้หน้าที่ของรัฐทางบริหารหรือทางปกครอง ขยายตัวกว้างขวางและมีการเพิ่มขึ้นของภารกิจและหน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง มากกว่าแนวคิดดั้งเดิมหรือแบบคลาสสิก จึงทำให้ปัจจุบันนี้มีการผ่อนคลายนแนวคิดการแบ่งประเภทหน้าที่ของรัฐ³⁵ ดังนี้

1) การขยายตัวของหน้าที่ทางบริหาร

หน้าที่ทางบริหารมีได้จำกัดอยู่เฉพาะการบังคับใช้กฎหมายตามแนวคิดแบบดั้งเดิมอีกต่อไป ในยุครัฐสมัยใหม่รัฐบาลมีบทบาทมากขึ้น โดยมีอำนาจเป็นของตนเองอย่างอิสระซึ่งมีบ่อเกิดโดยตรงมาจากรัฐธรรมนูญไม่มาจากรัฐบัญญัติโดยตรงแล้ว อีกทั้งยังมีการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายต่างๆอย่างชัดเจน ในบางกรณีรัฐบาลสามารถตรากฎหมายเช่นเดียวกับรัฐสภาในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจตรากฎหมายเองได้ ในเมื่อหน้าที่ทางบริหารขยายตัวมากขึ้นดังที่กล่าวไปแล้วนั้น จึงไม่อาจเรียกรัฐบาลว่าเป็นฝ่ายบริหารอีกต่อไป แต่สมควรเรียกว่า “หน้าที่ของรัฐบาล” (la fonction gouvernementale)

2) การขยายตัวของหน้าที่ทางปกครอง

ไม่มีกฎเกณฑ์ในการแบ่งแยกกิจกรรมทางการเมืองโดยแท้จากกิจกรรมทางปกครอง เพราะรัฐบาลดำเนินกิจกรรมทั้งสองอย่างในขณะเดียวกันกล่าวคือ กิจกรรมทางปกครองบางอย่างจะมีผลกระทบทางการเมือง ซึ่งจะสร้างความเสียหายไม่มากนัก โดยหน้าที่ทางการเมืองคือ การกำหนดเป้าหมายที่จะต้องไปให้ถึง ส่วนหน้าที่ทางปกครองคือ การดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายและบริหารจัดการหน่วยงานต่างๆเพื่อการนั้น ความแตกต่างของที่เห็นได้ชัดหน้าที่ทางการเมืองจะไม่สนใจรูปแบบหรือขั้นตอนที่ชอบธรรมมากนัก แต่จะสนใจเฉพาะทำอย่างไรก็ได้ให้ไปถึงเป้าหมายและไม่จำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการให้หน่วยงานทุกหน่วยงานต้องทำหน้าที่อย่างเต็มที่ตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ ส่วนหน้าที่ทางปกครองจะต้องดำเนินการตามรูปแบบหรือขั้นตอนที่ถูกต้องตามแบบวิธีการปฏิบัติทางปกครอง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการหน่วยงานทางปกครอง ทั้งในส่วนของบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ทางปกครองให้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่เพื่อหน่วยงาน รวมทั้งตัวหน่วยงานเองจะต้องมีการทำงานตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงานที่ได้วางไว้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อประชาชน แต่ในทางปฏิบัติการจะทำหน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางปกครองนั้นจะมีความเชื่อมโยงกันอยู่เสมอเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงบางกระทรวง ซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองจะเป็นทั้งนักการเมืองภายในรัฐและเป็นผู้บริหารกระทรวงที่ตนเองกำกับดูแล ในทางนิติบัญญัติรัฐมนตรีจะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แต่กิจกรรมของรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับหน้าที่ทางบริหารซึ่งเป็นหน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางปกครองทั้งคู่

³⁵ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*, หน้า

ดังนั้น การที่จะอธิบายว่าหน้าที่ทางบริหารจะจำกัดเพียงกิจกรรมทางเมืองเท่านั้น เป็นการอธิบายที่ไม่ค่อยจะถูกต้อง เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร และมีความสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งฝ่ายบริหารในฐานะผู้กำหนดนโยบายและผู้กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายปกครองจะอยู่ในฐานะผู้นำนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดลงไปสู่ภาคการปฏิบัติ จึงมีนักวิชาการเสนอว่า ควรจะมีการแบ่งหน้าที่ของรัฐใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยแบ่งหน้าที่รัฐเป็น 4 หน้าที่ได้แก่ หน้าที่ทางนิติบัญญัติ หน้าที่ทางบริหาร หน้าที่ทางปกครองและหน้าที่ทางตุลาการ

2.2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากแต่ละประเทศจะมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของตนเองเพื่อเป็นทิศทาง หรือแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญในแง่ที่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ในบางประเทศจะมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ จึงจำเป็นต้องศึกษาที่มา สาระสำคัญ ผลผูกพันทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และทำไมจึงต้องมีการกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

2.2.2.1 ที่มาของแนวความคิดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจากรัฐธรรมนูญนิยม

การปฏิวัติของ 13 อาณานิคมในทวีปอเมริกาเหนือเป็นเหตุการณ์ครั้งสำคัญที่มีการแสดงเจตนาที่แข็งกร้าวในการที่จะแยกเอกราชจากประเทศอังกฤษและร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1787 เป็นครั้งแรกที่การนำปรัชญา แนวคิดทางการเมืองมาบัญญัติเป็นกฎหมายครั้งแรกของโลก³⁶ และในปี ค.ศ. 1781 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา ชื่อว่า รัฐธรรมนูญ 13 อาณานิคม (The Articles of Confederation) โดยรัฐธรรมนูญนี้ได้นำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาฉบับที่สอง ในปี ค.ศ. 1789 เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐ (The Constitution of the United State)³⁷ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เอง เป็นที่เข้าใจว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก เนื้อหาสาระสำคัญได้มีการกำหนดสถาบันทางการเมืองในรูปแบบของประธานาธิบดีและเป็นที่มาของระบบประธานาธิบดี แน่นนอนว่าภายหลังมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 62.

³⁷ มานิตย์ จุ่มปลา, **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Principles of Constitutional Law**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559), หน้า 9.

ประเทศสหรัฐอเมริกา³⁸ ได้ส่งผลในการเป็นต้นแบบให้กับประเทศต่างๆทั่วโลก นำไปใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญจนถือได้ว่าเป็นที่มาของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวอธิบายและนิยามไว้อย่างน่าสนใจดังนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ อธิบายไว้ว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมคือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ³⁸

ศาสตราจารย์กิตติคุณดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายไว้ว่า รัฐธรรมนูญนิยมคือ แนวทางหรือกระบวนการที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 18 เพื่อให้รัฐทั้งหลายมีรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดเป็นลายลักษณ์อักษรที่ใช้ในการจำกัดอำนาจรัฐและองค์กรของรัฐ ไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนนำไปสู่การใช้อำนาจอธิปไตยและรัฐธรรมนูญนี้มีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม มาจากการยอมรับร่วมกันในสังคม³⁹

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา นิยามว่ารัฐธรรมนูญนิยมคือ แนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักเรื่องการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยจำกัดอำนาจรัฐให้มิเท่าที่กฎหมายให้ไว้⁴⁰

จากนิยามทั้งหมดที่กล่าวไปสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญนิยมคือ แนวทางหรือแนวคิดในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยมีการใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นกลไกควบคุมในการกำหนดแนวทางการปกครอง และการจำกัดอำนาจรัฐไว้ โดยแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมดังกล่าวนี้เป็นแนวคิดที่ได้แพร่กระจายไปทั่วโลก ในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ โดยเฉพาะประเทศที่พึ่งแยกเอกราช มีความต้องการที่จะวางโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของประเทศ จึงปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญหลายๆประเทศ แม้กระทั่งประเทศสังคมนิยมเอง อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญนิยมเองมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมนั้น ผู้ศึกษามองว่ารัฐธรรมนูญนั้นจึงต้องมาจากทางสายกลางระหว่างสิ่งของสิ่งคือ การรักษาเสรีภาพของตนเองกับการสละเสรีภาพให้กับชุมชน ซึ่งการสละเสรีภาพดังกล่าวย่อมที่จะก่อให้เกิดสิ่งที่ดีกว่านั้นคือ เจตจำนงร่วม (general will) ของ

³⁸ อมร จันทรมบูรณ์, **คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักนโยบายการศึกษา, 2539), หน้า 11.

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**, หน้า 82.

⁴⁰ มานิตย์ จุมปา, **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Principles of Constitutional Law**, หน้า 16.



803700131

ประชาชนภายในรัฐ ที่ทำที่สุดจะกลายเป็นอำนาจอธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และเจตจำนงร่วมนั้นจะเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอง ตลอดจนจำกัดของอำนาจของรัฐเองไม่ให้ใช้อำนาจเกินเจตจำนงร่วมของประชาชน โดยแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยมได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีแนวคิดการสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อแก้ไขในสิ่งที่บกพร่องของรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁴¹

1) มีการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลคือ รัฐบาลในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหาร ซึ่งใช้อำนาจและมีหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาประเทศ รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดอำนาจที่มั่นคงและเด็ดขาดให้กับฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันความล้มเหลว หรือภาวะสูญญากาศในการบริหารประเทศ หากเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งหรือเกิดเหตุการณ์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบาลไม่สามารถที่จะใช้อำนาจของตนเองได้หรือการที่รัฐบาลจะต้องมีวิสัยทัศน์ในการเป็นผู้นำเชิงนโยบายคือ การกำหนดนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ และการตัดสินใจจะดำเนินนโยบายอะไร ต้องมีเหตุผลสนับสนุน เพื่อให้นโยบายนั้นประสบผลสำเร็จและบรรลุความมุ่งหมายที่รัฐบาลหวังไว้

2) การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐคือ รัฐธรรมนูญนิยมจะต้องมีการวางหลักการหรือบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย โดยการพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับเก่าว่ามีการรับรองสิทธิและเสรีภาพอะไรไว้บ้าง และมีสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็สามารถนำหลักการดังกล่าวมาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องมีการพิจารณากำหนดเนื้อหาของสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ หรือสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเอาไว้ และอาจจะมียุติสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ มาบัญญัติไว้ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมและหากมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว จะต้องมีการเยียวยาจากรัฐได้

3) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐคือ รัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาการจัดรูปแบบองค์กรทางการเมืองและกลไกบริหารบ้านเมือง เน้นวิธีการขจัดและลดข้อเสียต่างๆที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะข้อเสียจากนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้หมดสิ้นไปตามแบบเก่าๆ แต่ต้องเน้นการพัฒนา กำหนดรูปแบบองค์กรทางการเมืองที่ต้องมีนโยบายที่แน่ชัดและส่งผลให้มีการบริหารนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้จะต้องมีองค์กรที่จะมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลในการทำหน้าที่ต่างๆขององค์กรทางการเมือง

⁴¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**, หน้า 114-115.

จากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้เอง ผู้ศึกษามองว่าแนวคิดดังกล่าวได้กล่าวถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญนิยมนับองค์กรฝ่ายบริหาร ในฐานะที่รัฐธรรมนูญนิยมนำกรอบและมีวัตถุประสงค์ในการที่จะทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพ ในการที่จะดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศและการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จึงต้องมีการกำหนดกรอบของนโยบายต่างๆ ดังกล่าวไว้เป็นกรอบกว้างๆไว้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารประเทศแก่องค์กรฝ่ายบริหาร โดยในรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบันหลายฉบับได้นำหลักการบางข้อที่มีความสำคัญต่อสังคมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกหลายเรื่องเช่น เรื่องเศรษฐกิจ เรื่องสังคม เป็นต้น โดยขณะที่บางรัฐมีการกำหนดบทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจและสังคมไว้อย่างชัดเจนและมีรายละเอียดพร้อม เนื่องจาก 1) ต้องการให้เห็นทุกฝ่ายเห็นความสำคัญของเรื่องนั้นๆ ทั้งที่เป็นผู้ปกครอง หรือผู้ใต้ปกครองก็ตาม 2) ต้องการให้แก้ไขหรือปรับเปลี่ยนได้ยาก จากเหตุผล 2 ประการที่กล่าวมานั้น ในบางครั้งการนำเรื่องต่างๆมาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญมากเกินไปจนความจำเป็นในสาระ ก็จะทำให้มีลักษณะคล้ายกับนโยบายพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อนำมาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว เรื่องเหล่านั้นจะกลายเป็นที่มาของกิจกรรมภายในรัฐนั้น⁴²เช่นเดียวกันรัฐธรรมนูญของบางประเทศได้นำหลักการที่สำคัญมาบัญญัติไว้เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไวมาร์ฉบับปี ค.ศ. 1918 ของประเทศเยอรมนี ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยแทรกอยู่ในหมวดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน⁴³ต่อมารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐไอร์แลนด์ฉบับปี ค.ศ.1934 ได้แยกบัญญัติ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกเป็นหมวดเฉพาะต่างหากจากหมวดสิทธิเสรีภาพแต่ใช้คำว่า “แนวนโยบายสังคม” (directive principles of social policy) ต่อมาก็มีรัฐธรรมนูญของจีนคณะชาติ (ค.ศ.1947) ซึ่งได้บัญญัติหมวดนโยบายแห่งชาติอันเป็นรากเง้า (fundamental national policies) และต่อมารัฐธรรมนูญของอีกหลายประเทศก็ได้ยึดมาเป็นแนวทางในการบัญญัติหมวดดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เช่นกัน⁴⁴

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 28.

⁴³ รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, “บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, เอกสารวิชาการหมายเลข 603, ส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, เมษายน 2545.

⁴⁴ หยุต แสงอุทัย, *คำบรรยายชั้นปริญญาโทคณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งทั่วไป*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 140-41.

ความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีนักวิชาการและรัฐธรรมนูญบางฉบับได้ให้ความหมายแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) หมายความว่า หลักการแห่งนโยบายซึ่งรัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในรัฐบาลจะมีนโยบายอย่างไร และจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนโยบายอย่างไร แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักไว้เป็นกลางๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภาให้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางแห่งนโยบาย⁴⁵

นายธีรวัฒน์ ขวัญใจ ได้อธิบายสรุปว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหมายถึง หลักการแห่งนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักการที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำกิจกรรมที่ถือเป็น “หน้าที่” พื้นฐานของรัฐจะต้องจัดทำ⁴⁶

ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทยฉบับสมบูรณ์ ได้อธิบายว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหมายถึง แนวนโยบายขั้นพื้นฐานที่รัฐฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐ จะต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน⁴⁷

กล่าวโดยสรุปแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (State Policy) เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดภารกิจในกรอบกว้างๆ ให้แก่รัฐ สอดรับกับภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรองของรัฐ รวมทั้งบริการสาธารณะด้านต่างๆ ที่รัฐและองค์กรของรัฐจะต้องดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเปรียบเสมือน “แม่พิมพ์นโยบาย” ซึ่งจะวางแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้ โดยอยู่บนความจำเป็นในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่กฎที่จะบังคับให้รัฐต้องดำเนินการทุกอย่างตามนั้น รัฐจะ “ทำ” หรือ “ไม่ทำ” ก็ย่อมได้

1) เหตุผลของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญการที่จะบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นอยู่กับความต้องการและเจตนารมณ์ของผู้ที่ครอบครองอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในช่วงเวลานั้น ประกอบกับทัศนคติปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่จะกลายเป็นอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

⁴⁶ ธีรวัฒน์ ขวัญใจ, สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 18.

⁴⁷ คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทยฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2548), หน้า 465.

อิทธิพลทางการศึกษา ทางความคิดของผู้ครอบครองอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรือผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น จะมีความแตกต่างกันไปตามเหตุผลและเจตนาธรรมณ์ ในความมุ่งหมายที่จะกำหนดอะไรไว้ให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ ในประเด็นนี้สามารถสรุปเป็นเหตุผลของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญดังนี้⁴⁸

(1) เหตุผลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ มีการระบุขอบเขตภาระหน้าที่ของรัฐไว้สำหรับเป็นกรอบการกำหนดทิศทางของประเทศและแนวทางการปฏิบัติภารกิจของรัฐไว้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระที่ครบถ้วนสมบูรณ์ และหากต้องการที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการผลักดัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่คาดหวังนั้น มีความจำเป็นต้องระบุแนวทางในการปฏิบัติและระบุพันธะผูกพันของแนวทางในการปฏิบัติที่มีความเป็นไปได้ไว้ด้วย เหตุนี้จึงต้องมีการบัญญัติกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) เหตุผลเกี่ยวกับรัฐ

รัฐเป็นตัวแสดงหลักในการที่จะนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ดังนั้นรัฐจึงต้องมีความมุ่งหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางสังคมของรัฐเช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาที่พอกอาศัยของผู้คนไร้บ้าน ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการทางสังคม ปัญหาความไร้ระเบียบแบบแผนทางสังคม เป็นต้น รวมทั้งรัฐต้องทำหน้าที่พื้นฐานของรัฐซึ่งเป็นหน้าที่ที่ไม่อาจละเว้นได้ อาจจะทำให้เกิดผลกระทบอย่างมหาศาลต่อรัฐเอง หรือหน้าที่ทางด้านบริการสาธารณะ ทั้งที่รัฐจะดำเนินการเองหรือมอบให้ภาคเอกชนไปดำเนินการก็ต้องดำเนินการกิจกรรมเหล่านั้น เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน โดยไม่แสวงหากำไรมากเกินไป ซึ่งจะนำรัฐไปสู่เป้าหมายดังที่ปรารถนาไว้ในการสร้างความสงบเรียบร้อย สร้างสวัสดิการที่ดี สร้างศีลธรรม สร้างความมั่นคงและสร้างการพัฒนาให้แก่รัฐเอง

(3) เหตุผลเกี่ยวกับการเมือง

การเมืองเป็นสิ่งที่ไม่มีความแน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การเมืองเป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์เดียวกัน ต้องการที่จะเข้ามาควบคุมอำนาจ ซึ่งจะมีการหมุนเวียนกันไปส่งผลให้กฎหมายและนโยบายสาธารณะไม่มีความแน่นอนด้วยเช่นกันเป็นไปตามการหมุนเวียนของกลุ่มบุคคลทางการเมืองที่เข้ามามีอำนาจ หากพิจารณาจากเหตุผลเหล่านี้แล้ว หากต้องการที่จะทำให้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความแน่นอนและสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง จึง

⁴⁸ ชาวนะ ไตรมาส, **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคสุสภา, 2545), หน้า 11-26.

ต้องมีการกำหนดเป็นนโยบายหรือหลักการกลางๆไว้เป็นพันธะผูกพันไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ การเมืองแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างหลักประกันทางการ ปกครองให้กับประชาชนสามารถไว้วางใจและมีความเชื่อมั่นว่าผู้แทนจะใช้อำนาจเหล่านั้นบนพื้นฐาน ของหลักการรับผิดชอบและหลักการตอบสนอง เพื่อผลประโยชน์ของสาธารณชนด้วยรวมอย่างแท้จริง แน่นนอน

(4) เหตุผลเกี่ยวกับการปกครอง

การกำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็น การสร้างหลักประกันความยุติธรรมทางปกครองไม่ให้เกิดความสมดุลและความสัมพันธ์ใน ผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมไม่ให้เกิดผลกระทบหรือถูกทำลาย รวมทั้งการกำหนด นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ยังเป็นการจัดวางระบบและวิธีการทางการปกครองที่ยุติธรรม นำไปสู่ เป้าหมายที่คาดหวังไว้ให้บรรลุโดยเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และประชาชนผู้เป็น เจ้าของอำนาจแต่ไม่ได้อำนาจนี้โดยตรง สามารถที่จะใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักอ้างอิงใน การกำกับติดตามการทำงานของรัฐบาลได้อีกด้วย

(5) เหตุผลเกี่ยวกับการบริหาร

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะเป็นพันธะผูกพันต่อรัฐ ตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การดำเนินของรัฐจะต้องมีความสืบเนื่อง มีลำดับขั้นตอนที่แน่นอนและมีความ ก้าวหน้า ถึงแม้รัฐบาลใดไม่สามารถจะดำเนินการหรือปฏิบัติงานในการผลักดันให้แนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐเกิดขึ้นจริงได้ รัฐบาลนั้นก็จะต้องดำเนินการในลักษณะที่เป็นการถอยหลัง หรือล้มล้าง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้ นอกจากนี้การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการป้องกันการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและไม่มีความเท่าเทียมกันด้วย ซึ่งสิ่ง สำคัญหากมีการบูรณาการในสังคม โดยการสร้างจุดร่วมหนึ่งเดียวกันได้ ก็จำเป็นต้องกำหนด แนวนโยบายพื้นฐานไว้เป็นการบังคับให้อยู่บนผลประโยชน์ทั่วไปได้ และยังรวมไปถึงการสร้างสภาพ บังคับให้ใช้กับบทบัญญัติของมาตราอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญให้มีผลทางปฏิบัติเพิ่มขึ้นร่วมอยู่ด้วย

(6) เหตุผลเกี่ยวกับประชาชน

ประชาชนเป็นเหตุผลที่เรียกได้ว่า เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์อย่าง เต็มตัว หากมีการดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เป็นจริงในทางปฏิบัติขึ้นมาได้ ซึ่งตรงกับความ มุ่งหวังตั้งแต่แรกในการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ยังรวมไปถึงความมุ่งหวังให้ประชาชน ได้รับโอกาสในการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมกับรัฐในกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ ในทางการเมือง รวมทั้งการวางแผนการพัฒนาประเทศด้านต่างๆและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยตรงหรือได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่น การได้รับการอำนวยความสะดวก การได้รับความเสมอภาค การได้รับการศึกษา เป็นต้น



803700131

จะเห็นได้ว่าเนื้อหาทั้งหมดที่กล่าวไปที่มาของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญหลายๆ ประเทศ ที่ได้นำมาใช้เป็นแนวทางและนำมากำหนดหลักการโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญประเทศนั้นๆ โดยแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีเป้าหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล ให้มีความมั่นคงและที่มาของรัฐบาลจะต้องมาด้วยความชอบธรรม ความถูกต้องและสะท้อนประเพณีการปกครองของแต่ละประเทศ ทั้งยังรวมไปถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดของรัฐธรรมนูญ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ มีการรับรองซึ่งสิทธิเสรีภาพ ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ และเป้าหมายการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เมื่อรัฐมีอำนาจภารกิจตามรัฐธรรมนูญ ประชาชนหรือองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สามารถที่จะหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองจากรัฐบาล

นอกจากนี้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ยังมีกำหนดเป็นหมวดเฉพาะไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีการวางหลักกลางๆ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารประเทศโดยใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเครื่องมือ ที่รัฐจะต้องดำเนินการ นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม และเกิดผลในทางที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศและประชาชน และเหตุผลในการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละด้านขึ้นอยู่กับอำนาจของผู้ที่อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญในช่วงเวลานั้น เป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อประเทศ ทั้งเหตุผลที่มาจากรัฐธรรมนูญเอง เหตุผลเกี่ยวกับรัฐ เหตุผลเกี่ยวกับการเมือง เหตุผลเกี่ยวกับการปกครอง เหตุผลเกี่ยวกับการบริหารและเหตุผลเกี่ยวกับประชาชน เป็นเหตุผลความจำเป็นต่อการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมด หากรัฐนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกมาปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ และมีความต่อเนื่อง เกิดผลลัพธ์ที่ดีในระยะยาว ประชาชนในฐานะผู้ได้รับประโยชน์ก็จะรับรู้ได้และจะสะท้อนหรือแสดงออกต่อผลการดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว ผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองใดตั่งนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมาก

2.2.2.2 สาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของแนวความคิดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จากรัฐธรรมนูญนิยมแล้ว ก็จะได้เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศรวมถึงประเทศไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ตั่งนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงมีความสำคัญ โดยสิ่งที่จะต้องพิจารณาเพื่อให้เข้าใจถึงความสำคัญดังกล่าวคือ การพิจารณาถึงแนวคิดของสาระสำคัญและผลทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าเป็นอย่างไร



803700131

ในส่วนของสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเกิดจากการที่รัฐบาลเมื่อได้รับให้เข้ามาบริหารประเทศจะต้องมีการจัดทำนโยบายของตนเพื่อแถลงต่อรัฐสภาอันเป็นเวทีของผู้แทนปวงชน เพื่อให้ทราบโดยทั่วกันว่ารัฐบาลมีแนวนโยบายในการเข้ามาบริหารประเทศให้เป็นไปในแนวทางไหน ทิศทางใดและบางครั้งรัฐบาลอาจจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคด้วย⁴⁹ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเมื่อได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็จะไม่เปลี่ยนแปลงตามรัฐบาลที่เข้ามาและหมดวาระไป โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะกำหนดกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้กล่าวคือ

1) กรอบ หรือแนวทางนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละด้านอย่างกว้าง 3 ด้าน ได้แก่

(1) แนวนโยบายทางเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดให้รัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รวมถึงการส่งเสริมอาชีพของประชาชน

(2) แนวนโยบายในทางสังคม กำหนดเพื่อให้รัฐออกนโยบายมาพัฒนาสังคมโดยรวม เช่น การศึกษา วัฒนธรรม การสาธารณสุข การคุ้มครองแรงงาน

(3) แนวนโยบายทางการเมืองและความมั่นคง กำหนดในเรื่องที่สำคัญต่อความอยู่รอดและความปลอดภัยของประเทศ เช่น การรักษาสถาบันหลักของชาติ การรักษาอำนาจอธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรักษากฎหมาย การส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้ง 3 แนวทางนี้เป็นการสรุปภาพรวมอย่างกว้างๆ โดยจะเห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวจะให้ความสนใจกับแนวนโยบายด้านที่สำคัญและส่งผลกระทบแก่ส่วนรวมของประเทศเท่านั้น โดยการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยในประเทศที่ไม่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะมีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐคงเดิม และหากมีการเปลี่ยนรัฐบาลรัฐบาลที่เข้ามาใหม่ก็จะยึดแนวทางของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้เดิมในรัฐธรรมนูญกรณีในประเทศที่มีการปฏิวัติ รัฐประหาร มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ หรือมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นอยู่กับแนวความคิดของผู้มีอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น

2) ลักษณะที่สำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ⁵⁰ เป็นสาระสำคัญที่จะให้รู้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีลักษณะแตกต่างจากบทบัญญัติในหมวดอื่นๆของรัฐธรรมนูญอย่างไร กล่าวคือ

⁴⁹ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 307.

⁵⁰ เขาวนระ ไตรมาส, *เรื่องเดิม*, หน้า 29-34.

(1) ต้องมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นหมวดเดียวกันหรือแยกออกเป็นหมวดเฉพาะต่างหากก็ได้ เหตุที่ต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกล่าวไปแล้วด้วยความสำคัญของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ บทบัญญัติใดที่กำหนดในรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะทางกฎหมายสูงสุดตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ

(2) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพบังคับเชิงสร้างสรรค์

(3) มีการให้น้ำหนักของเงื่อนไขบังคับเท่าเทียมกัน

(4) การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและ

(5) การมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) มีการบัญญัติไว้เฉพาะนโยบายที่มีความสำคัญและมีการจัดตั้ง

องค์กรขึ้นมาดำเนินการ

(7) การให้ความสำคัญกับมาตรการทางปฏิบัติ

(8) การเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติ

(9) มีการวางระบบกลไกการตรวจสอบของการปฏิบัติเพื่อให้

เกิดผลจริง

จากกรอบหรือแนวทาง และลักษณะสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้

ก) ประโยชน์ต่อรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ 2 ประการ⁵¹คือ (ก) เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย ซึ่งรัฐบาลควรที่จะต้องตรากฎหมายออกมาให้รองรับกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และ(ข) เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย ส่งผลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นหลักการที่ต่างไปจากนโยบายของรัฐบาล

ข) ประโยชน์ทั่วไปดังนี้ (ก) ทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั้นมีความสมบูรณ์มากขึ้น พร้อมกับการสร้างพันธะผูกพันในการนำไปปฏิบัติของรัฐบาล และเป็นการวางหลักประกันให้ประชาชนในการได้รับการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านที่สำคัญ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต (ข) ทำให้ปัญหาพื้นฐานของประเทศและประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยา และเป็นการเพิ่มศักยภาพของประเทศและประชาชนให้มั่นคงอีกด้วย (ค) ทำให้การแข่งขันทางอำนาจระหว่างกลุ่มอำนาจที่เป็นฝ่ายการเมือง และการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลจะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมถึงการความต่อเนื่องของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็จะอยู่

⁵¹ มานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2541), หน้า 114-115.

ยาวนาน (ง)ทำให้เป้าหมายทางการปกครองเกิดความยุติธรรมและเกิดหลักประกันในการทำประโยชน์สูงสุดเพื่อส่วนร่วม รวมทั้งการมีมาตรฐานอ้างอิงในการตรากฎหมาย

3) ผลทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจก่อนถึงประเด็นผลทางกฎหมายว่า ผลทางกฎหมายคือ ความรับผิดของบุคคล โดยที่หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของบุคคล สามารถที่จะแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐาน “ความผิด (Fault) เป็นไปตามหลัก “ไม่มีความผิด ถ้าปราศจากความผิด” หรือ Liability as a result of fault และความรับผิดที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (without fault) ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่งเรียกว่า “ความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict liability)” หรือในทางกฎหมายปกครองเรียกว่า “ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (Le responsabilité sana faute)” หากพิจารณาหลักความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐคงจัดอยู่ในความรับผิดชอบของอำนาจมหาชน ซึ่งสาระสำคัญความหมายถึง กรณีที่บุคคลเป็นบุคคลธรรมดาหรือรัฐมีหน้าที่ หรือความผูกมัดที่จะต้องใช้ หรือแก้ไขเยียวยาสิ่งที่ตนได้ทำขึ้นเพื่อแสดงออกถึงความรับผิดชอบ โดยปกติการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐมักจะเป็นการกระทำของบุคคล หรือคณะบุคคลซึ่งเป็นผู้กระทำการแทนรัฐ ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทน หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอาจต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย ซึ่งมีข้อยกเว้นในบางกรณีแม้การกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้น โดยการกระทำของรัฐหรือผู้แทนรัฐก็ถือเป็นความรับผิดของรัฐ⁵² โดยการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลนั้นอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเรียกว่า “การกระทำละเมิด” หรือความรับผิดอย่างอื่นเท่านั้น

ดังนั้นการจะพิจารณาผลทางกฎหมายคือ ความรับผิดของรัฐในการไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่สามารถให้รัฐรับผิดได้ เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้มีการกำหนดให้รัฐรับผิดและรัฐมิได้มีตัวตนตามกฎหมายภายใน จึงทำให้หากจะพิจารณาเทียบเคียงว่ารัฐจะมีความรับผิดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดฐานละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นเพียงเท่านั้น และหากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วเจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญบางประเทศเช่น ประเทศไทย ต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเสนอให้มีบทบัญญัติในกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ จะมีผลทำให้การฟ้องร้องศาลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ในทางปฏิบัติก็มีได้เกิดผลทางกฎหมาย

⁵² ฉันทิกา กุลธำรงค์, ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 17-18.

ใดๆเมื่อรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งในส่วนผลทางการกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวคงมีแต่ความรับผิดชอบของรัฐในการกระทำละเมิด ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปในกฎหมายปกครอง และผู้ศึกษาต้องการอธิบายเป็นแนวทางเพื่อใช้ในการอธิบายและวิเคราะห์รายละเอียดต่อไปในบทที่สามและบทที่สี่ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

2.3 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนที่กฎหมายให้ไว้ในอันที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการเพื่อประโยชน์แก่ปัจเจกบุคคลผู้ทรงสิทธินั้น ในที่นี้เพื่อความเข้าใจชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผู้เขียนขออธิบายความหมายของสิทธิเสรีภาพ ประเภทของสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับหน้าที่ของรัฐไปด้วย นอกจากนี้การที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับตามกฎหมายนั้น จำต้องใช้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทั้งหลายของรัฐ ซึ่งมาจากพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักนิติรัฐ และการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ โดยจะได้กล่าวต่อไป

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิและเสรีภาพในปัจจุบันนี้พัฒนามาจากสิทธิและเสรีภาพของชนชั้นกลางในยุคกลางของยุโรป ซึ่งชนชั้นกลางในยุโรปมีการบังคับให้ขุนนางและกษัตริย์มอบหลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่พวกตน โดยพัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนนำมาสู่ที่มาของพัฒนาการของทฤษฎีว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา และในศตวรรษที่ 17 ถือเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความเข้าใจในสิทธิและเสรีภาพตามความหมายของสมัยใหม่

โดยในศตวรรษที่ 16 และศตวรรษที่ 17 มีแนวคิดที่ถือว่ามิบทบาทสำคัญในยุคนี้คือทฤษฎีสัญญาประชาชน (die Gesellschaftsvertrags-theorien) และแนวคิดแบบมนุษยนิยม (Humanismus) ทั้งสองแนวคิดนี้ยังได้ส่งผลต่ออิทธิพลทางความคิดของ John Milton ซึ่งได้เรียกร้องสิทธิที่มีความจำเป็นต่อประชาชนได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย กรรมสิทธิ์ เสรีภาพ เสรีภาพในทางศาสนาและในทางความเชื่อ เสรีภาพในการพูดและเสรีภาพของหนังสือพิมพ์⁵³ นอกจากนี้ยังมีบุคคลที่ได้กล่าวถึงความสำคัญและสนับสนุนแนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคือ John Locke ซึ่ง Locke ได้กล่าวถึงสภาพธรรมชาติของมนุษย์มีสิทธิเสรีภาพ และมีความเท่าเทียมกันอยู่

⁵³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 36.

ภายใต้รัฐธรรมนูญชาติ สิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด ไม่มีใครสามารถละเมิดหรือถอนไปได้ รวมทั้ง Locke ยังได้กล่าวถึง รัฐบาลควรมีอำนาจจำกัด มีอำนาจตามกฎหมายกำหนด หาก รัฐบาลดำเนินการอะไรที่เกินขอบเขตกฎหมายกำหนด นั้นหมายความว่ารัฐได้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควรที่จะมีการแบ่งแยกอำนาจแบบรัฐสภา แบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ⁵⁴ แนวคิดดังกล่าวก็ได้รับการพัฒนาต่อมาโดย Montesquieu และถูกนำไปใช้เป็นหลักการในกฎหมายหลายฉบับ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ เหตุการณ์ในศตวรรษที่ 18 เกิดเหตุการณ์ที่สำคัญ 2 เหตุการณ์ ได้แก่

การประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาจากอังกฤษเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1776 ซึ่งเนื้อหาในคำประกาศดังกล่าว มีสาระสำคัญที่กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในย่อหน้าที่ 2 กล่าวคือ

“เรารู้ว่าความจริงต่อไปนี้เป็นสิ่งที่ประจักษ์แจ้งอยู่ในตัวเอง นั่นคือมนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมาอย่างเท่าเทียมกัน และพระเจ้าผู้สร้างได้มอบสิทธิบางประการที่จะเพิกถอนมิได้ไว้ให้แก่มนุษย์ในบรรดาสิทธิเหล่านั้น ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และการเสาะแสวงหาความสุข”⁵⁵

และการประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง(Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789) ในประเทศฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 ถูกจัดทำขึ้นโดยสภาแห่งชาติฝรั่งเศส โดยคำประกาศดังกล่าวมีสาระสำคัญ กำหนดให้สิทธิของบุคคลทุกคนและสิทธิของพลเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่อาจละเมิดได้โดยองค์กรใดๆ และเนื้อหาในคำประกาศข้อ 1 ได้กล่าวถึงหลักสิทธิและเสรีภาพ

“มนุษย์เกิดมาพร้อมกับอิสรภาพและความเสมอภาคกันในด้านสิทธิและจะดำรงสิ่งเหล่านี้ตลอดไป การทำให้เกิดความแตกต่างทางสังคมจะสามารถทำได้เพียงเพื่อประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”⁵⁶

⁵⁴ ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, *เรื่องเดิม*, หน้า 75-76.

⁵⁵ U.S. History, *The Declaration of Independence*, Retrieved June 1, 2017, from <http://www.ushistory.org/declaration/document/>.

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน, Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789*, ค้นวันที่ 2 มิถุนายน 2560 จาก <http://library.nhrc.or.th/Dictionary/index.php?keyword=%&page=8>.

โดยคำประกาศทั้ง 2 ฉบับสะท้อนแนวคิดของการร่างคำประกาศดังกล่าวมาจากแนวคิดของ John Locke และ Montesquieu ซึ่งเน้นไปที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเหมือนกัน และมีอิทธิพลต่อประเทศต่างๆทั่วโลกตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

2.3.1 ความหมายของสิทธิเสรีภาพ

ความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญ คำว่า “สิทธิ”(Right) ตามความหมายทั่วไปหมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย⁵⁷

“สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิ “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตดินแดนสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายความรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ ซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ หรือเสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น ดังนั้นสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ อีกทั้งยังเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรต่างๆใช้อำนาจรัฐที่จะต้องปกป้อง คุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ⁵⁸

นอกจากนี้ยังมีนักคิดต่างๆได้นิยามความหมายของสิทธิในมุมมองที่มีความหลากหลายแตกต่างกันพอสมควรสำคัญได้ดังนี้⁵⁹

Pieroth และ Schlink ได้นิยามความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามแนวคิดของเยอรมันโดยเรียกว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” นั้นอาจมีความหมาย 2 แนวทางคือ แนวทางที่ 1 สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐเสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลดังกล่าวเป็นเงื่อนไขอันชอบธรรมที่ก่อให้เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้สิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาคจึงผูกพันและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐ และแนวทางที่สอง สิทธิขั้นพื้นฐานรวมเป็นสิทธิทั้งหลายซึ่งตกได้แก่ปัจเจกบุคคลมิใช่ในฐานะที่เป็นมนุษย์ แต่หากได้รับสิทธิเช่นนั้นเพราะเป็นส่วน

⁵⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 21.

⁵⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 49.

⁵⁹ *เรื่องเดียวกัน*.

หนึ่งของรัฐหรือเป็นสมาชิกของรัฐโดยสิทธิเหล่านั้นมิได้อยู่โดยมีรัฐ หากแต่สิทธิทั้งหลายนั้นบุคคลล้วนได้รับไปจากรัฐทั้งสิ้น

Albert Bleckmann มีความเห็นว่าความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐานอาจให้ความหมายได้ 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรกเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายทางเทคนิคกฎหมาย การให้ความหมายในความหมายนี้หมายถึงการนิยามศัพท์ ซึ่งการนิยามศัพท์เหล่านี้จะถูกเชื่อมโยงไปสู่ผลของกฎหมาย ซึ่งในกรณีสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมหมายความว่า ผลของกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะนำมาใช้เมื่อเป็นกรณีที่เป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายนี้จึงหมายถึงเงื่อนไขในส่วนองค์ประกอบของกฎหมาย และลักษณะที่สอง สิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายโดยแท้ การให้ความหมายโดยแท้เป็นการให้ความหมายโดยไม่คำนึงถึงผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด การให้ความหมายในความหมายนี้จะต้องทำความเข้าใจความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐานจากคำสอนว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไป ดังนั้นการให้ความหมายสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายนี้ สิทธิขั้นพื้นฐานจึงมิได้มีความหมายเฉพาะว่าเป็นสิทธิป้องกันอันเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แต่สิทธิขั้นพื้นฐานยังมีความหมายเป็นสิทธิเรียกร้องให้กระทำการเป็นสิทธิเป็นการให้หลักประกันทางสถาบัน

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” หมายถึง⁶⁰ สิทธิเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามสิทธิทั้งนี้แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้นๆ ด้วย

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ได้นิยามความหมายของคำว่า “สิทธิ” หมายถึง⁶¹ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น สิ่งใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสิทธิหมายความว่า รัฐให้สิทธิแก่ประชาชน โดยรัฐมีพันธกรณี (หน้าที่) ที่จะต้องให้ประชาชนได้รับสิทธิในนั้น เปรียบดังตั้งรัฐเป็นลูกหนี้ ประชาชนเป็นเจ้าหนี้

⁶⁰ หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535), หน้า 224.

⁶¹ มานิตย์ จุมปา, ส่วนที่ 4 สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560, ค้นวันที่ 20 มิ น า ค ม 2561 จ า ก http://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data_web/3_%20Kong_Borikan/Ekkasan_prakop_kham_banyai/phak_1/4.a_manit_chumpa/4.2_a_manit_chumpa.pdf.

จากที่กล่าวไปข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของสิทธิ รวมทั้งนักคิดหลายท่านที่ได้นิยามความหมายของสิทธิที่มีความแตกต่างกันออกไป กล่าวโดยสรุปแล้วสิทธิ หมายถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และสิทธิก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นอีกด้วย

คำว่า “เสรีภาพ”(Liberty)หมายถึง สถานภาพของมนุษย์เราที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใครหรือหมายถึงอำนาจที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด⁶² หรืออาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพคือ อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจเหนือตนเอง ความแตกต่างของสิทธิและเสรีภาพ พิจารณาจากความหมายกล่าวคือ สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ส่วนเสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลนั่นเองที่อยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น

นอกจากนี้ยังมีนักคิดต่างๆได้นิยามความหมายของเสรีภาพในมุมมองที่มีความหลากหลายแตกต่างกันพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้นิยามความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง⁶³ สถานการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้นิยามความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง ความมีอิสระที่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ⁶⁴

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ได้นิยามความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น สิ่งใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นเสรีภาพ หมายความว่า ประชาชนมีเสรีภาพเช่นนั้น โดยรัฐมีหน้าที่ทั่วไปที่จะงดเว้นไม่ขัดขวางการใช้เสรีภาพนั้นของประชาชน แต่รัฐมีหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงที่จะต้องจัดหาสิ่งที่

⁶² Jean Rivero, Les Libertés publiques, ใน *สิทธิเสรีภาพของประชาชน* โดยอาจารย์ พันโท ดร.วีระ โลจายะ, พิมพ์ครั้งที่ 29 (กรุงเทพฯ มหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545), หน้า 462.

⁶³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 22.

⁶⁴ สุรรัตน์ ประจวบจันทน์, *สิทธิ เสรีภาพ: หลักทั่วไป*, คำนวณวันที่ 15 มีนาคม 2561 จาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/ex.41711-5.pdf>.

เป็นเสรีภาพ ให้เสรีภาพจึงต่างหากจากสิทธิที่สิ่งใดเป็นสิทธิ ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจาะจง ในการทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น⁶⁵

ดังนั้นจากที่กล่าวไปชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่า “สิทธิ” เป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่ “เสรีภาพ” เป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่ดเหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด เว้นแต่ “สิทธิในเสรีภาพ” นั้นหมายความว่าบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่ใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองในความหมายนี้ ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น ซึ่งบุคคลย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ไปละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น⁶⁶ ดังนั้น การที่รัฐได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนมากเท่าใดย่อมเป็นผลดีต่อประชาชน และในขณะเดียวกันหากรัฐได้จำกัดอำนาจของตนเองมากเท่าใด สิทธิเสรีภาพก็ย่อมจะมีมากขึ้นเพียงนั้นดังที่วูดโรว์ วิลสัน อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกากล่าวไว้ว่า “เสรีภาพไม่เคยมาจากรัฐแต่เสรีภาพมาจากมนุษย์เอง ประวัติศาสตร์ของเสรีภาพคือประวัติศาสตร์แห่งการจำกัดอำนาจลงของรัฐ ไม่ใช่ประวัติศาสตร์แห่งการเพิ่มพูนอำนาจรัฐ”⁶⁷

จากความหมายดังกล่าวสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้แก่ปัจเจกชนภายในรัฐ การศึกษาสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ ซึ่งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนนั้น รัฐจะต้องรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมไปพร้อมกันด้วย ดังที่ Carl Schmitt กล่าวว่า สำหรับแวดวงเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นโดยหลักแล้วเป็นเรื่องไม่จำกัด แต่สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐโดยหลักแล้วเป็นเรื่องจำกัด⁶⁸ นอกจากนี้ในปัจจุบันสิทธิและเสรีภาพยังเป็นข้อกำหนดฐานะของแต่ละปัจเจกชนที่มีต่อรัฐ และขณะเดียวกันก็บังคับให้รัฐต้องเคารพสถานะของปัจเจกชนด้วย โดยที่ปัจเจกชนมีสิทธิเรียกร้องได้หากว่ารัฐเกิดไม่ยอมปฏิบัติตาม

⁶⁵ มานิตย์ จุมปา, ส่วนที่ 4 สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560, ค้นวันที่ 20 มิ น า ค ม 2561 จ า ก http://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/files/Data_web/3_%20Kong_Borikan/Ekkasan_prakop_kham_banyai/phak_1/4.a_manit_chumpa/4.2_a_manit_chumpa.pdf.

⁶⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, หน้า 52.

⁶⁷ วิษณุ เครืองาม, **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 645.

⁶⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, หน้า 475.

2.3.2 ประเภทของสิทธิเสรีภาพ

ในส่วนของการพิจารณาการแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพ อาจแบ่งได้หลายประเภท โดยพิจารณาจากแนวคลาสสิกของเยอรมัน ผู้ทรงสิทธิ และการแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิ ได้ดังนี้

1) การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมันซึ่งเสนอโดย Georg Jellinek โดยแนวคิดดังกล่าวได้อาศัยความสัมพันธ์ของการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐ เป็นหลักในการพิจารณาในการแบ่งสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้เข้าใจพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ แต่ละประเภทว่ามีจุดมุ่งหมายอย่างไร สามารถแบ่งได้ 3 ประเภทดังนี้⁶⁹

(1) สิทธิเสรีภาพที่ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (status negativus) หมายถึงสิทธิเสรีภาพที่รัฐรับรองว่าจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง ก้าวก่าย หรือบังคับเอาแก่ปัจเจกบุคคลในรัฐ ซึ่งปัจเจกบุคคลนั้นสามารถดำเนินการหรือใช้สิทธิเสรีภาพประเภทนี้โดยประการใดก็ได้ตามใจสมัคร สิทธิเสรีภาพในประเภทนี้จึงปรากฏออกมาในรูปแบบของสิทธิเชิงป้องกัน ซึ่งเป็นการคุ้มครองในลักษณะที่เป็นเด็ดขาด อำนาจอรัฐมิอาจล่วงละเมิด มาบังคับหรือจำกัดสิทธิของประชาชนในประเภทนี้ได้ ดังนั้นหากมีการล่วงล้ำการใช้อำนาจอรัฐให้ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ปัจเจกบุคคลก็ชอบที่จะเรียกร้องให้รัฐมีการเยียวยา แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำการหรืองดเว้นกระทำต่อสิทธิเสรีภาพในกลุ่มนี้ได้ สิทธิเสรีภาพประเภทนี้เช่น สิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เสรีภาพในเคหสถานหรือเสรีภาพในการสื่อสาร เป็นต้น

(2) สิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสามารถเรียกร้องจากรัฐ (status positivus) หมายถึงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จึงถูกเรียกว่า “สิทธิเรียกร้อง” ให้กระทำกร เช่น สิทธิที่จะใช้ทางศาล สิทธิได้รับอำนวยความสะดวกของผู้พิการ เป็นต้น

(3) สิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง (status activus) เป็นสิทธิของปัจเจกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างอิสระปราศจากการครอบงำหรือบังคับจากผู้หนึ่งผู้ใด หรือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใด อาจเรียกว่า “สิทธิพลเมือง” เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิรับราชการ เป็นต้น

2) การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพจากผู้ทรงสิทธิ

⁶⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 52.

การแบ่งแยกสิทธิ เสรีภาพจากผู้ทรงสิทธิ มีข้อพิจารณาพื้นฐานจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครอง โดยเมื่อพิจารณาจากฐาน ความคิดดังกล่าวแล้ว สามารถที่จะแบ่งสิทธิและเสรีภาพได้ดังนี้

(1) สิทธิพลเมือง (Citizen Rights) สิทธิประเภทนี้ เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่อยู่ในฐานะพลเมืองของรัฐเท่านั้น เป็นสิทธิของคน ที่ถือสัญชาตินั้นเท่านั้นที่จะมีสิทธิและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ เช่น สิทธิในทางการเมือง เสรีภาพในการเลือกที่อยู่อาศัย เสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น

(2) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) สิทธิประเภทนี้เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ความคุ้มครองแก่ทุกคนที่อยู่ภายในรัฐนั้น โดยมีได้มีการแบ่งแยกว่าบุคคลดังกล่าวเป็น บุคคลสัญชาติใด เชื้อใด หรือนับถือศาสนาอะไร แต่ถ้าหากบุคคลนั้นได้เข้ามาอาศัยอยู่ในขอบเขตของ รัฐนั้นๆ รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นๆก็จะคุ้มครองบุคคลเหล่านั้นด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตามธรรมชาติ ที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ว่า ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น⁷⁰ ตัวอย่างสิทธิประเภทนี้ เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการนับถือ ศาสนา เป็นต้น

3) การแบ่งประเภทสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพ

การแบ่งแยกประเภทของสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้พิจารณาจากเงื่อนไขของการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพ เป็นการพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ เป็นสิทธิที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของ กฎหมายหรือไม่ สามารถแบ่งได้ดังนี้

(1) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญ เพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย สิทธิ และเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ประการอื่นๆ เป็นเพียงแต่สิทธิและเสรีภาพตามเงื่อนไขทั่วไป

(2) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญ เรียกร้องว่าการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันกับสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่ง หรือต้องผูกพันกับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือต้องดำเนินการโดยวิธีการที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

⁷⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 36.

(3) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใดๆทั้งสิ้น⁷¹

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพในประเภทต่างๆทั้งหมดที่กล่าวไป เป็นการพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่างๆ ได้แก่ 1) การพิจารณาจากแนวคลาสสิกของเยอรมัน ซึ่งการแบ่งตามแนวคลาสสิกของเยอรมันจะทำให้เข้าใจว่าสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทมีความมุ่งหมายอย่างไรและรัฐจะดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายด้วยวิธีการใด 2) การพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิทำให้สามารถแบ่งแยกการให้สิทธิและการจำกัดสิทธิระหว่างสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชนได้อย่างชัดเจนเนื่องจากมีความแตกต่างกันของผลประโยชน์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดและให้การรับรองไว้ และ3) การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธินั้น จะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบการทำงานของอำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิต่างๆ ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่นั่นเอง

2.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับหน้าที่ของรัฐ

จากแนวความคิดประเภทสิทธิเสรีภาพตามแนวคลาสสิกเยอรมันซึ่งเสนอโดย Georg Jellinek จะเห็นได้ว่าสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ได้พิจารณาถึงลักษณะของการใช้สิทธิ เสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณาหลัก ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการใช้สิทธิเสรีภาพกับหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นสิทธิที่ปัจเจกชนจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งรัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะปฏิบัติตามเพื่อให้สิทธิเสรีภาพประเภทนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมคือ สิทธิเสรีภาพประเภทที่สองนั่นเอง

สิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสามารถเรียกร้องจากรัฐเป็นสิทธิและเสรีภาพในการให้รัฐเข้ามาดำเนินการบางประการที่จะส่งผลต่อปัจเจกชนหรือสิทธิเรียกร้องนั่นเองโดยประเด็นดังกล่าวนี้สามารถอธิบายถึงการเข้ามาทำหน้าที่ของรัฐต่อประชาชนได้ ซึ่งจะได้ว่าเคราะห์ต่อไปในบทที่สี่ หากจะพิจารณาจากภารกิจของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่เดิมเป้าหมายของภารกิจของสิทธิและเสรีภาพเป็นสิทธิในการป้องกันของปัจเจกชนต่อการกระทำของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันสิทธิและเสรีภาพมิได้มีเพียงสิทธิในการป้องกันอย่างเดียว หากสิทธิและเสรีภาพยังมีภารกิจในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (Leistungsfunktion)

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้เรียกสิทธิดังกล่าวว่า “สิทธิและเสรีภาพในฐานะทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (Leistungsfunktion oder Teilhaberecht)”⁷² และได้อธิบายสรุปได้ว่า สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมุ่งไปที่การคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอ หรือผู้ที่ด้อยโอกาสกว่า

⁷¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 54-55.

ในทางสังคม ซึ่งสิทธิเรียกร้องปัจเจกชนจะใช้สิทธิเพื่อการคุ้มครองสิทธิของตนเองในเรื่องที่เรียกร้องให้รัฐกระทำการ ซึ่งมักจะจำกัดเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต (soziale Grundrechte) ตัวอย่างเช่น เรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย อาหาร หรือสาธารณสุขประเภทอื่นๆ ซึ่งหลักการในรัฐธรรมนูญรับรองจะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อรัฐได้นำหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติเป็นรูปธรรม และต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียม ทั้งถึงทุกพื้นที่ตามหลักความเสมอภาคอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามหากประชาชนใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการบางประการมากเกินไป รัฐก็ย่อมที่จะมีขอบเขตในเรื่องของงบประมาณทางการเงิน ซึ่งจะเป็นภาระและอุปสรรคแก่รัฐอย่างมีนัยยะสำคัญ

ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการว่า⁷³ เป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นสิทธิในทางกฎหมาย (Grundrechte als objective Rechte) โดยพิจารณาจากลักษณะและภารกิจของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจแยกสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่มีลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่ตนได้เน้นไปที่ “การกระทำ” ของรัฐ ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) สิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์เป็นเงิน หรือประโยชน์อื่นใดที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ (Leistungsrechte) กล่าวคือ สิทธิดังกล่าวจะเน้นการใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการต่อปัจเจกชนในรูปแบบของการให้เงิน หรือที่สามารถคำนวณเป็นเงิน ปัจเจกชนจะได้รับผลโดยตรงจากรัฐ ขั้นตอนกระบวนการในการรับสิทธิมิได้มีความซับซ้อน ตัวอย่างเช่น สิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินสวัสดิการเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น

2) สิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เงินหรือประโยชน์ที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ (Teilhaberechte) กล่าวคือ เป็นสิทธิเรียกร้องการดำเนินการจากรัฐที่มีเงินและคำนวณเป็นเงินไม่ได้ จะเน้นไปที่การให้รัฐดำเนินการบางอย่าง ให้มีความคล่องตัวและรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ในเชิงบวกแก่ปัจเจกชน ตัวอย่างเช่น สิทธิที่จะได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ภายในเวลาอันรวดเร็ว เป็นต้น

ดังนั้นจากความหมายของสิทธิและเสรีภาพ แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของกฎหมายซึ่งกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพเป็นอำนาจของปัจเจกชน ซึ่งจะใช้เพียงใดก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย นอกจากนี้สิทธิและเสรีภาพยังได้ก่อให้เกิดสิทธิบางประการต่อรัฐ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ หนึ่งในนั้นคือ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐต้องมีหน้าที่ต้องดำเนินการบางประการต่อปัจเจกชนหรือเรียกว่า “สิทธิและเสรีภาพในฐานะทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ” เป็นสิทธิและ

⁷² บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 57.

⁷³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 231.

เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการบางอย่าง เมื่อประชาชนใช้สิทธิเรียกร้องหรือเป็นสิทธิที่รัฐต้องดำเนินการบางอย่างอยู่แล้ว ในการคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าทางสังคม เป็นสิทธิทางกฎหมายที่รัฐอาจจะดำเนินการให้ผลประโยชน์ที่อยู่ในรูปแบบของเงิน หรือผลประโยชน์ที่ไม่ใช่เงินก็ได้แก่ปัจเจกชน แต่จะมีขอบเขตเพียงไรและมีความจำเป็นด้านใดบ้างนั้น ก็มีได้มีขอบเขตอย่างชัดเจน แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องพิจารณาถึงภาระงบประมาณของรัฐด้วยเช่นกัน เพื่อที่จะไม่ให้ไปกระทบกับภารกิจหลักของรัฐ และสิทธิเสรีภาพดังกล่าวย่อมมีขอบเขตผูกพันกับองค์กรผู้ใช้อำนาจของรัฐภายในดินแดนของรัฐนั้นเท่านั้น



803700131

บทที่ 3

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของ ต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีการวางแนวทางการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องที่สำคัญของรัฐเอาไว้ และบางประเทศได้มีกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รวมถึงประเทศไทยได้มีการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยเริ่มบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492 ต่อมามีการบัญญัติหมวดดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แต่อย่างไรก็ดีจากภายหลังจากมีการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เห็นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางประเด็น รวมทั้งเรื่องของสิทธิเสรีภาพบางประการ รัฐมิได้กระทำการในอันที่จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ประกอบกับความบกพร่องในหลายๆเรื่องซึ่งจะได้กล่าวต่อไป นั้น ทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าว ได้กำหนดบทบัญญัติหมวดใหม่ขึ้นมาเป็นประเทศแรกของโลกคือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทบังคับให้รัฐต้องกระทำการตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ ซึ่งหากรัฐไม่ดำเนินการ ประชาชนมีสิทธิที่จะติดตามและดำเนินการฟ้องร้องศาลได้ ดังนั้นในบทนี้ผู้ศึกษาถึงเจตนารมณ์และสาระสำคัญ สถานะทางกฎหมาย ผลผูกพันทางกฎหมาย และสิทธิของประชาชนและชุมชนของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ รวมถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อไปดังนี้



803700131

3.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ในหลายประเทศมีการกำหนดบทบัญญัติในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ โดยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดสังคมนิยม ที่เน้นให้รัฐเข้าไปแทรกแซงทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งพัฒนานำไปสู่การวางหลัก “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในที่นี้จะยกตัวอย่างของประเทศที่มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 (พ.ศ. 2501) ที่ใช้ในปัจจุบัน เกิดขึ้นจากความล้มเหลวของระบบการเมืองของฝรั่งเศสภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ซึ่งมีการกำหนดบทบัญญัติหลายประการให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลมากเกินไป ส่งผลทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ อาทิเช่น การกำหนดให้ประธานาธิบดีผู้เป็นประมุขของรัฐต้องมาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นต้น⁷⁴

ช่วงปี ค.ศ. 1958 ฝรั่งเศสต้องเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับดินแดนอัลจีเรียซึ่งในขณะนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส โดยมีขบวนการกู้ชาติอัลจีเรียได้ทำสงครามกับฝรั่งเศสเพื่อที่จะแยกเป็นอิสระจากฝรั่งเศส รัฐบาลในสมัยนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาได้จึงลาออก จนในท้ายที่สุดกองทัพฝรั่งเศสได้ไปเชิญนายพล Charles de Gaulle อดีตผู้นำประเทศให้กลับมาแก้ปัญหาวิกฤตของประเทศ และให้อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฝรั่งเศสขึ้นมา จนนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ถือเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญคือ การฟื้นฟูบทบาทของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐ มีการเพิ่มอำนาจของรัฐบาลเพื่อสร้างประสิทธิภาพและเสถียรภาพให้รัฐบาล ลดอำนาจของรัฐสภาซึ่งมีมากเกินไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และสร้างระบบการควบคุมทั้งประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา โดยศาลพิเศษและศาลอื่น ๆ⁷⁵

⁷⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549), หน้า 11-15.

⁷⁵ *เรื่องเดียวกัน*.

3.1.1.1 เจตนารมณ์และสาระสำคัญ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ถูกยึดโยงและขยายความในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญค.ศ.1946 โดยเป็นการสะท้อนเนื้อหาที่ชี้ให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการกระทำการให้เกิดขึ้นตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญ จึงอาจถือได้ว่าคำปรารภดังกล่าวเป็นการวางแนวทาง “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ที่กำหนดไว้รัฐธรรมนูญเช่นกัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมิได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแยกออกเป็นหมวดชัดเจน

คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ปรากฏสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนี้

“ ประชาชนชาวฝรั่งเศสแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตั้งที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อ ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1946 รวมทั้งบรรดาสีทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ.2004.....”

จะเห็นได้ว่าจากคำปรารภดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 นั้นได้มีการอ้างถึงหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตั้งที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญค.ศ.1946 เมื่อผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงเนื้อหาของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 และอารัมภบทในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 พบว่าประเด็นที่น่าสนใจคือ

1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 นั้นได้มีการอ้างถึงปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งหากพิจารณาจากอารัมภบทและเนื้อหาของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 พบว่า ปฏิญญาดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการปกป้อง พิทักษ์สิทธิมนุษยชนและพลเมือง นั้นหมายความว่าประชาชนทุกคนที่อยู่ภายในฝรั่งเศสจะได้รับการปกป้อง และพิทักษ์สิทธิตามปฏิญญาดังกล่าว เห็นได้จากอารัมภบทของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 คือ

“ ผู้แทนของพลเมืองฝรั่งเศสซึ่งรวมกันเป็นสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าการไม่รับรู้ การหลงลืม หรือการดูถูกสิทธิมนุษยชนเป็นที่มาเพียงประการเดียวของความหายนะของสังคม และการฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐบาล จึงลงมติให้ประกาศไว้ในปฏิญญาอย่างเป็นทางการถึงสิทธิตามธรรมชาติที่ไม่มีใครลบล้างได้ และศักดิ์สิทธิ์ของมนุษย์แต่ละคน เพื่อให้ปฏิญญานี้ ซึ่งจะอยู่ในจิตสำนึก



803700131

ของสมาชิกทุกคนของสังคมตลอดเวลา สามารถเตือนสติสมาชิกทุกคนของสังคม ให้ตระหนักถึงสิทธิ และหน้าที่ของเขา และเพื่อให้การกระทำของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และผู้ใช้อำนาจบริหารอาจนำมา เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของสถาบันทางการเมืองทุกสถาบันได้ตลอดเวลา เพื่อให้มีการเคารพสิทธิ และหน้าที่ดังกล่าวมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ข้อเรียกร้องของพลเมืองซึ่งตั้งอยู่บนหลักการที่เรียบง่าย แต่ไม่สามารถโต้แย้งได้ นำมาซึ่งการธำรงไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญและความผาสุกของทุกคน”⁷⁶

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 นั้นได้มีการอ้างถึงปฏิญญา สิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 นั้น มิได้มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแต่อย่างใด แต่เป็นการคงไว้ซึ่งการปกป้อง การพิทักษ์ คุ้มครองสิทธิมนุษยชนและพลเมืองแก่ประชาชนเท่านั้น เนื่องมาจากปฏิญญาดังกล่าวมีการบัญญัติไว้แล้วรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 จึง มิได้ทำการแก้ไขและคงให้ยึดตามเนื้อหาสาระเดิม

2) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้มีการอ้างถึงหลักสิทธิมนุษยชนและ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตั้งที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่ง ได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญค.ศ.1946 ปราบกฏการรายละเอียดดังนี้

“ในวันถัดไปของชัยชนะของประชาชนที่มีอิสระต่อระบอบการปกครองที่พยายาม ทำให้มนุษย์กลายเป็นทาสและตกต่ำลง ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอประกาศให้ทราบโดยทั่วไปอีกครั้ง หนึ่งว่า มนุษย์แต่ละคนโดยไม่มีการแบ่งแยกทางด้านเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือความเชื่อมีสิทธิที่มีอาจลบล้างได้และศักดิ์สิทธิ์ ประชาชนชาวฝรั่งเศสยังขอยืนยันอย่างเป็นที่แน่นอนถึงการถึงสิทธิและเสรีภาพของ มนุษย์และพลเมืองที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี 1789 และหลักการพื้นฐาน ที่ได้รับการรับรองโดยรัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐ”⁷⁷

นอกจากนี้ที่สำคัญในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญค.ศ.1946 มีการประกาศภารกิจของรัฐที่ จะต้องดำเนินการ ซึ่งถือว่าเป็นการสะท้อนถึงหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนี้

“..... ประชาชนชาวฝรั่งเศสยังขอประกาศว่า หลักการทางการเมือง เศรษฐกิจและ สังคมดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อยุคสมัยของเรา

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

ประเทศชาติย่อมดูแลปัจเจกชนและครอบครัวของเขา ในอันที่จะดำเนินการที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาการของเขาเหล่านั้น

ประเทศชาติย่อมให้หลักประกันแก่ทุกคนโดยเฉพาะเด็ก มารดา และคนงานที่สูงอายุ ในอันที่จะได้รับการคุ้มครองสุขภาพ ความมั่นคงในการดำรงชีวิต การพักผ่อนและการหย่อนใจ บุคคลทุกคนซึ่งด้วยเหตุผลทางอายุ สภาพทางกายหรือทางจิต หรือสถานะทางเศรษฐกิจ ตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถทำงานได้ มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสังคมให้สามารถดำรงชีพได้อย่างเหมาะสม

ประเทศชาติย่อมให้หลักประกันแก่เด็กและผู้ใหญ่ที่จะได้รับโอกาสในการศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ และวัฒนธรรม การจัดให้การศึกษายเป็นบริการสาธารณะที่จัดให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และปลอดเรื่องทางศาสนา ในทุกระดับการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ.....”⁷⁸

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ที่ได้บัญญัติหลักการของอารัมภบทตามอารัมภบทของรัฐธรรมนูญค.ศ. 1946 ตามเดิม ผู้เขียนมองว่ามาจากหลักการเดิมในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญค.ศ. 1946 มีหลักการที่ติดอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดหลักการใหม่ และอารัมภบทดังกล่าวสะท้อนถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐต่อประชาชนชาวฝรั่งเศสจึงทำให้อารัมภบทของรัฐธรรมนูญค.ศ. 1946 ยังมีผลบังคับใช้มาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

3.1.1.2 ผลผูกพันทางกฎหมาย

คำปรารภดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1946 นั้นเมื่อมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือ มีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่ เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงอย่างยิ่ง ก่อนปีค.ศ. 1971 เนื่องจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปีค.ศ. 1958 ได้กล่าวถึงความผูกพันหรือการยอมรับของประชาชนชาวฝรั่งเศส รวมทั้งได้รับการยืนยันและเติมเต็มโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งประเด็นคำปรารภดังกล่าวมีการแสดงความเห็นอยู่ 2 แนวทางคือ⁷⁹

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 29-31.

1) มีความคิดทำนองเดียวกับ Carré de Malberg และ Eismein มองว่าคำปรารภของรัฐธรรมนูญไม่มีผลทางกฎหมาย เพราะเป็นการประกาศเจตนาทางปรัชญาทั่วไปไม่มีความชัดเจนถึงขนาดที่จะเป็นบทบัญญัติทางกฎหมาย

นอกจากนี้มีการกล่าวว่า คำปรารภของรัฐธรรมนูญดังกล่าวสามารถดำรงอยู่ด้วยตัวของตัวเองได้ (une vie autonome) แม้รัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงคำประกาศนี้ได้สิ้นผลการบังคับใช้ไปแล้ว คำประกาศนี้ดำรงอยู่ในสถานะอะไรทางกฎหมาย เพราะการเป็นที่จะมีผลผูกพันทางกฎหมายจะต้องมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจลักษณะจากองค์กรของรัฐ หากไม่มีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจลักษณะแล้ว คำปรารภดังกล่าวเป็นเพียงแค่แนวคิดทางปรัชญา⁸⁰

2) เห็นด้วยกับแนวคิดของ Hauriou และ Duguit มองว่าคำปรารภนี้มีผลเป็นกฎหมาย หากพิจารณาในแง่ของการร่าง มีการดำเนินโดยองค์กรและกระบวนการเดียวทั้งคำปรารภและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองเดียวกัน โดยไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ที่จะแยกให้คำปรารภไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด และหากพิจารณาด้านเนื้อหาในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่จะให้ผูกพันต่อองค์กรต่างๆของรัฐ นอกจากนี้การวางหลักการต่างๆไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญย่อมชี้ให้เห็นถึงความต้องการในการวางเป้าหมายของรัฐ โดยต้องการให้เห็นชัดเจนก่อนบทบัญญัติอื่นๆ ตามความหมายในแนวทางที่สองจึงเห็นว่าคำปรารภมีผลทางกฎหมาย

จากแนวทางทั้ง 2 แนวทางดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับแนวทางที่ 2 เนื่องจาก ก่อนหน้านี้ในบทบัญญัติว่าด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปีค.ศ. 1946 ได้บัญญัติว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะใช้คำปรารภเป็นรากฐานในการให้ความเห็นทางกฎหมายไม่ได้ ส่งผลให้คำปรารภดังกล่าวไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย กรณีหากเป็นเช่นนี้ ถ้ารัฐสภาตรากฎหมายที่ขัด หรือแย้งกับคำปรารภ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับนั้นขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยอาศัยคำปรารภมาอ้างอิง แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

⁸⁰ เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, คั น วั น ที่ 20 ตู ล ำ ค ม 2560 จ ำ ก http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1403.

ฝรั่งเศส ฉบับปีค.ศ.1958 ในหมวด7 ว่าด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่มาตรา 56-63 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศสนั้น กลับมิได้มีการบัญญัติถ้อยคำดังที่ปรากฏในมาตรา92 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปีค.ศ.1946 แต่ประการใด แสดงให้เห็นว่าคำปรารภดังกล่าวสามารถใช้เป็นหลักในการอ้างอิงเพื่อวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ หรือมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อองค์กรต่างๆ ของฝรั่งเศส ส่งผลทำให้คำปรารภดังกล่าวบรรลุผลในการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้ง ทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ.1971 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับรองว่าคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 4 ฉบับวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ.1946 ว่ามีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นเดียวกับเนื้อหาส่วนอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย สองหลักการใหญ่ๆคือ หลักการที่มีความจำเป็นยิ่งแห่งยุคสมัย (Principes particulièrement nécessaires à notre temps) และหลักการพื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายแห่งสาธารณรัฐ (Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République)⁸¹ ดังนั้น คำปรารภในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ.1946 ที่กล่าวถึงหลักการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในส่วนที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ถือได้ว่ามีผลผูกพันให้รัฐต้อง ดำเนินการ ออกนโยบายเพื่อเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดว่า หากรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าวประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการได้ คงเป็น เพียงแต่กรอบแนวทางกว้างๆ หรือหากรัฐดำเนินการปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าวโดยการตราเป็น กฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ มีผลผูกพันกับทุกบุคคลเช่นเดียวกันกับกฎหมายอื่นๆ หรือ ขึ้นอยู่กับการบัญญัติถ้อยคำในกฎหมายนั้นว่าจะให้มีผลผูกพันกับบุคคลใด

3.1.1.3 สิทธิของประชาชน

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของฝรั่งเศสที่บัญญัติไว้ในรูปแบบของคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสฉบับปี 1946 นั้นมิได้มีการกล่าวถึง หรือบัญญัติให้สิทธิของประชาชนและ ชุมชนในการใช้สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล หากรัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานดังกล่าว เนื่องจากแนวคิดพื้นฐานของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐคือ แนวนโยบายพื้นฐานของฝรั่งเศสที่เป็น เพียงบทบัญญัติที่ประกาศ “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการวางหลักการด้านการทางนโยบาย

⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

ด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน จึงมิได้กำหนดสิทธิของประชาชนให้ฟ้องร้องคดีต่อศาลได้

การฟ้องร้องคดีต่อศาลของประชาชนและชุมชนตามระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องรัฐให้รับผิดชอบตามหลักกฎหมายมหาชนได้ในกรณีที่ถูกกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐนั้น บุคคลที่เป็น ข้าของรัฐ คือบุคคลที่ได้กระทำการโดยใช้อำนาจมหาชนเท่านั้น และตามหลักกฎหมายแพ่งที่ถือเสมือนว่ารัฐเป็นเอกชนคนหนึ่งในการที่รัฐดำเนินกิจกรรมเหมือนเอกชน และไม่ได้มีการใช้อำนาจมหาชนนั้น แต่เดิมถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อมาแนวคิดที่ว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบแม้จะใช้อำนาจมหาชนก็ได้รับการยอมรับ อีกทั้งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังมีหลักความรับผิดชอบส่วนตัว (faute personel) ของข้าราชการ ซึ่งข้าราชการจะต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อผู้เสียหายโดยตรงตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักที่คู่ขนานกับความผิดในการบริการสาธารณะซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบ⁸²

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากเนื้อหาของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ในมาตรา 15 มีสาระสำคัญว่า “สังคมย่อมมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนรายงานการปฏิบัติงานของเขาให้สังคมทราบได้” ในเนื้อหาส่วนนี้ตีความได้ว่าเป็นสิทธิการเรียกร้องที่ประชาชนสามารถเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยการรายงานความคืบหน้าการดำเนินการตามปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ให้ประชาชนและสังคมรับทราบ

3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ.1937

สาธารณรัฐไอร์แลนด์เป็นประเทศหนึ่งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยมีความสำคัญคือ รัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติเรื่องภารกิจ หรือหน้าที่ของรัฐไว้เป็นหมวดหมู่ อีกหมวดหนึ่งชัดเจน จนมีอิทธิพลกลายเป็นที่มาแบบแผนการกำหนดบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหลายๆประเทศ ยึดถือเป็นต้นแบบในการร่างรัฐธรรมนูญต่อมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีน (จีนคณะชาติ) รัฐธรรมนูญอินเดีย รวมทั้งของไทยด้วย

⁸² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, “รายงานการวิจัยเรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส,” เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, (ตุลาคม 2545), หน้า 259.

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับแรกของสาธารณรัฐไอร์แลนด์นั้น ประกาศใช้ในปีค.ศ. 1919 ซึ่งในขณะนั้นไอร์แลนด์ยังอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษและได้รับเอกราชในปีค.ศ. 1922 ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการครอบงำมาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศไอร์แลนด์กับประเทศอังกฤษ ซึ่งยังคงมีอิทธิพล การแสดงบทบาทของประเทศอังกฤษที่ยังคงมีอยู่ในระบบการปกครองของประเทศไอร์แลนด์ ต่อมาในปีค.ศ. 1937 ประเทศไอร์แลนด์ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สามของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้รับการรับรองจากประชาชนเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ปีค.ศ. 1937 สืบเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวในการกำจัดอิทธิพลของอังกฤษที่มีความพยายามครอบงำ เข้าแทรกแซงการปกครองของประเทศไอร์แลนด์ให้หมดไป และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการแก้ไขหลายครั้ง

ลักษณะของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันภายใต้ Constitution of Ireland 1937⁸³ มีลักษณะคล้ายๆกับรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยหลายๆประเทศคือ มีการกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กำหนดที่มาของประมุขของรัฐ (ประธานาธิบดี) ต้องมาจากการเลือกตั้ง ในส่วนของรัฐสภาแห่งชาตินั้นประกอบด้วยสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และมีการกำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในประเทศอื่นๆบางประเทศที่มีการกำหนดบทบัญญัติรับรองประเด็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่สำคัญมีการกำหนดบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ⁸⁴

3.1.2.1 เจตนารมณ์และสาระสำคัญ

ในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญประเทศไอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1937 นั้นได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 13 มาตรา 45 มีชื่อเรียกว่า “แนวนโยบายทางสังคม” (Directive Principles of Social Policy) ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการกำหนดบทบัญญัตินโยบายที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นแนวทางกว้างๆในการ

⁸³ Constitution of Republic of Ireland (1937).

⁸⁴ Neil Collins and Terry Cradden, *Irish Politics Today*, 3rd (New York: Manchester University Press, 1997), page 96–97.

พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางทั่วไปในการอภิปรายของรัฐสภา นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁸⁵

1) แนวนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้หลักการเหล่านี้บรรลุผลจริงในทางปฏิบัติ คือ การประกอบกิจการในระบบการแข่งขันเสรีซึ่งมีผลเป็นการรวมศูนย์กรรมสิทธิ์ และอำนาจการควบคุมสินค้าจำเป็นขั้นพื้นฐานจะได้อยู่ภายใต้ภาคเอกชน ซึ่งจะส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมจะกระทำมิได้ การจัดการสินเชื่อควรมุ่งหมายไปที่การสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งเพื่อสร้างสวัสดิการให้แก่ประชาชน รวมทั้งยังกำหนดให้ประชาชนทุกระดับสามารถมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจเท่าที่จะเป็นไปได้ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการริเริ่มอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมโดยเอกชน รัฐพึงพยายามที่จะรักษาให้วิสาหกิจเอกชนต้องดำเนินการเพื่อประกันความมีประสิทธิภาพในการผลิตและการจัดจำหน่ายสินค้า เพื่อปกป้องสาธารณชนที่อ่อนแอจากการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นพิเศษ และจัดให้มีสวัสดิการแก่ผู้ป่วย หญิงหม้าย เด็กกำพร้า และคนชรา

2) แนวนโยบายทางด้านสังคม มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้หลักการเหล่านี้บรรลุผลจริงในทางปฏิบัติ คือ การให้พลเมืองทั้งชายหญิงมีสิทธิที่จะครอบครอง หรือได้รับปัจจัยในการดำรงชีพอย่างเพียงพอ รวมถึงมีสิทธิที่จะประกอบอาชีพที่เหมาะสม และการตอบสนองความต้องการของตน ในส่วนของทรัพย์สินนั้นกำหนดให้กรรมสิทธิ์และอำนาจการจัดการทรัพย์สินของส่วนรวมจะต้องถูกจัดสรรระหว่างปัจเจกชนและชนชั้นต่างๆ ให้ดีที่สุดสำหรับการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ รัฐต้องส่งเสริมสวัสดิการเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตแก่ประชาชน กำหนดให้รัฐต้องพยายามให้หลักประกันว่า ผู้ใช้แรงงานชาย หญิง และเยาวชนจะต้องไม่ถูกบังคับโดยความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่จะเข้าทำงานซึ่งไม่เหมาะสมกับเพศ วัย หรือความแข็งแรงของพวกเขา

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวแล้วสามารถที่จะสรุปเป็นขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ได้ดังนี้⁸⁶

⁸⁵ MÁIRTÍN Ó MURCHÚ, *BUNREACTH NA hÉIREANN Constitution of Ireland*, (Dublin: the Stationery Office, 1999), page 173-177.

- 1) ความยุติธรรมและการกุศล (justice and charity) จะต้องปรากฏอยู่ในทุกสถาบันของชาติ
- 2) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการประกอบอาชีพอย่างเพียงพอ
- 3) ตลาดเสรีและทรัพย์สินเอกชนจะต้องถูกกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อผลประโยชน์แห่งความผาสุกส่วนรวม
- 4) รัฐต้องป้องกันการผูกขาดโคถัณฑ์ที่จำเป็นไปอยู่ในมือของคนส่วนน้อย
- 5) รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมวิสาหกิจอุตสาหกรรมของเอกชนตามความจำเป็น
- 6) รัฐต้องช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในวิสาหกิจอุตสาหกรรมของเอกชนและพิทักษ์ปกป้องการขูดรีดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ
- 7) รัฐต้องดูแลผู้สมควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ทุพพลภาพ สตรีม่าย เด็กกำพร้า และผู้สูงอายุ
- 8) รัฐต้องพยายามให้ความมั่นใจว่า พละกำลัง และ สุขภาพของคนวัยทำงาน และวัยเด็กจะไม่ถูกเอาเปรียบและใช้ไปในทางที่ผิด ประชาชนไม่ควรถูกบังคับโดยความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่จะนำไปสู่การประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมกับเพศ อายุ หรือ พละกำลัง

จากแนวนโยบายทางสังคมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศไอร์แลนด์นั้น ถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่เน้นแนวนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส แต่รัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์มีการกำหนดบัญญัติดังกล่าวไว้เป็นหมวดหมู่ และมีการกำหนดภารกิจ หน้าที่ที่ชัดเจนกว่า และแนวนโยบายทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวนี้ เป็นแนวนโยบายที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในไอร์แลนด์ รวมทั้งเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกเพศทุกวัยในไอร์แลนด์เอง ซึ่งหลักการของบทบัญญัติดังกล่าวยังคงอยู่และบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมา

⁸⁶ Richard Boyle, **The state of Policy Evaluation in Ireland**, RESEARCH PAPER NO. 14: State of Public Service Institute of Public Administration (IPA), 2014.

3.1.2.2 ผลผูกพันทางกฎหมาย

ในส่วนผลผูกพันทางกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ได้วางหลักการไว้ในมาตรา 45 วรรคแรกซึ่งสามารถนำมาตีความได้ว่า “หลักการของนโยบายสังคมซึ่งจัดไว้เป็นลำดับในมาตรานี้ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปแก่รัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อาจอยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาของศาลใดๆ”⁸⁷

จากบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 45 วรรคแรกนั้นตีความถึงความมุ่งหมายว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่านโยบายทางสังคมเป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป (general guidance) ไม่มีผลผูกพัน บังคับให้รัฐสภาจำต้องตรากฎหมาย ซึ่งรัฐสภาสามารถเลือกที่จะดำเนินการตรากฎหมายตาม บทบัญญัติดังกล่าว หรือไม่ก็ได้ ตามดุลยพินิจ จึงทำให้รัฐสภามีความยืดหยุ่นพอสมควรในการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว โดยหากรัฐสภาตรากฎหมายขึ้นมาตาม บทบัญญัติดังกล่าวออกมาและอยู่ในขอบเขตของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านใด ย่อมมีผลผูกพัน กับทุกองค์กรของรัฐ

3.1.2.3 สิทธิของประชาชน

บทบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 45 วรรคแรก ซึ่งให้เห็นชัดเจนว่าเป็นเรื่องของรัฐสภา (Oireachtas) เท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าว หากรัฐและรัฐบาลไม่ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือกระทำการละเว้น หรือไม่ปฏิบัติ หรือจงใจปฏิบัติล่าช้า หรือกระทำการที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ จึงเห็นได้ชัดว่าในทางกฎหมายไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ หรือการบังคับใช้ทางศาลต่อประชาชน รวมทั้งศาลไม่สามารถที่จะนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวไปใช้ในการตีความ หรือบังคับใช้ทางกฎหมายในคดีที่ขึ้นสู่ศาล

⁸⁷ Article 45 The principles of social policy set forth in this Article are intended for the general guidance of the Oireachtas. The application of those principles in the making of laws shall be the care of the Oireachtas exclusively, and shall not be cognisable by any Court under any of the provisions of this Constitution.

เนื่องจากศาลต้องยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ ซึ่งจะไม่มีการก้าวล่วงอำนาจระหว่างกัน

ดังนั้น บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ เป็นกฎหมายอีกหนึ่งประเทศที่มีการกำหนดไว้ชัดเจนถึงเจตนารมณ์ในการไม่ก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาล

3.2 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่อประชาชนและระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมากกว่าบทบัญญัติอื่นๆ สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกันกับประเทศอื่นๆ ที่ยกตัวอย่างมา จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดบทบัญญัติหมวดใหม่เพิ่มเติมขึ้นมาคือ หมวดว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” เพื่อเป็นหลักประกันต่อประชาชนว่ารัฐจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประกอบกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางที่กว้างๆ มิได้มีกลไกบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามส่งผลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางด้านไม่ถูกนำมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลและไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงไว้ซึ่งบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เช่นเดิม โดยบทบัญญัติทั้งสองหมวดจะมีความสำคัญและความแตกต่างอย่างไร ผู้ศึกษาจะได้กล่าวต่อไป

3.2.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเดิมชื่อ แนวนโยบายแห่งรัฐ ถูกบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2492 รวมทั้งสิ้น 19 มาตรา และได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา โดยมีการเพิ่มเติมนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบเข้าไปเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง จนทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538 มีความยาวถึง 35 มาตรา และทำให้แนวนโยบายมีลักษณะสำคัญคือ คล้ายกับแนวนโยบายรัฐบาลเช่น รัฐต้องสงวนอาชีพที่สำคัญบางประเภทให้แก่คนไทย และรัฐพึง



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ส่งเสริมการศึกษา เป็นต้น ซึ่งไม่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างและวางพื้นฐานการปกครองประเทศ⁸⁸ จึงเป็นเหตุให้สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 เปลี่ยนชื่อหมวดดังกล่าวเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เพื่อกำหนดกรอบของหมวดนี้ให้ชัดเจนว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ควรบัญญัติไว้ในหมวดนี้จะต้องเป็นแนวนโยบายที่กำหนดหลักการพื้นฐานในการรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

ด้วยเหตุนี้ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการกำหนดนโยบายพื้นฐานจริงๆ มิใช่แนวนโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลาและสถานการณ์ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดหลักการและวิธีการใหม่คือ⁸⁹ 1)การเปลี่ยนแปลงจากการที่ไม่มีสภาพบังคับเป็นกึ่งสภาพบังคับอย่างค่อยเป็นค่อยไปแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2534 เช่น การกำหนดให้ต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การรายงานต่อรัฐสภาประจำปี 2) ขอบเขตของนโยบายพื้นฐานมีน้อยกว่านโยบายแห่งรัฐคือ มีการกำหนดเนื้อหาที่สำคัญเท่านั้นเพียง 18 มาตราและ 3) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสอดคล้องกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ เป็นการเสริมสิทธิเสรีภาพให้ประชาชน จะช่วยให้รัฐบาลเร่งดำเนินการ ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้แบ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกเป็น 5 ด้านคือ (1) ด้านความมั่นคงของชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 71, 72 และ 74 (2) ด้านการบริหารและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ปรากฏอยู่ในมาตรา 75 (3) ด้านการเมือง การปกครอง ตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ปรากฏอยู่ในมาตรา 76-79 (4) ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข ปรากฏอยู่ในมาตรา 73 และ 80-82 และ(5) ด้านเศรษฐกิจ ปรากฏอยู่ในมาตรา 83-87⁹⁰

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นมาใหม่ โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและสภาร่าง

⁸⁸ กระมล ทองธรรมชาติ, **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 217-18.

⁸⁹ อมร รักษาสัตย์, **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ฉบับวิจารณ์**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 83-86.

⁹⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 219.

รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้มีการแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งไม่ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้รัฐบาลมิได้นำแนวทางดังกล่าวกำหนดเป็นนโยบายไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีการเปลี่ยนแปลงหลักการให้ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง โดยในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้วางบัญญัติสรุปสาระสำคัญได้ว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและกำหนดให้ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่ามีการกำหนดแผนการดำเนินการอย่างไร กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และรายงานผลการดำเนินการ ปัญหาต่างๆ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากคำว่า “แนวทาง” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาเป็นคำว่า “เจตจำนง” หมายความว่าต้องการที่จะบังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างจริงจัง

โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสรุปได้ 9 ด้านคือ 1) ด้านความมั่นคงของรัฐ มาตรา 77 2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 3) ด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม มาตรา 79-80 4) ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มาตรา 81 5) ด้านการต่างประเทศ มาตรา 82 6) ด้านเศรษฐกิจ มาตรา 83-84 7) ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 8) ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และพลังงาน มาตรา 86 และ 9) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87⁹¹ บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เป็นอันต้องสิ้นผลไป เมื่อความวุ่นวายทางการเมืองในปี.ศ. 2557 นำมาสู่การรัฐประหารโดยพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกและคณะในขณะนั้น นำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วยกันสองคณะ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะแรกมีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน

⁹¹ ณัฐพล บุญชิต, สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 132-44.

ยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น ถูกสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่รับร่างฉบับดังกล่าว จนนำมาสู่การแต่งตั้ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะที่สอง มีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานยกร่างรัฐธรรมนูญ ร่าง รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะดังกล่าว ผ่านการลงประชามติและประกาศใช้ บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

3.2.1.1 เจตนารมณ์และสาระสำคัญ

จากปัญหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ดังที่ได้กล่าวไปนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำเสนอประเด็นและมีการแก้ไขจุดบกพร่องของปัญหา หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีการเปลี่ยนชื่อหมวดจาก “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” กลับไปใช้คำว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ตามเดิมและให้นำเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บางประการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 ไปกำหนดไว้ให้เป็น หน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีผลทางกฎหมายคือประชาชนสามารถฟ้องร้องรัฐได้หากไม่ดำเนินการตามหน้าที่ ของรัฐ การเพิ่มเติมหมวดหน้าที่ของรัฐเข้าไปในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ และการคงไว้ซึ่ง หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการ พิจารณาภาพรวมเพื่อจำแนกบทบัญญัติในแต่ละมาตราว่า มาตราใดควรบัญญัติไว้ในหมวด แนวนโยบายแห่งรัฐ หรือควรบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

เพื่อเกิดความชัดเจนในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีการ กำหนดหลักการของหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐไว้สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁹²

1) เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้ สอดคล้องกันเท่านั้น โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐเพื่อบังคับให้รัฐต้องดำเนินการแต่อย่างใด แต่ไม่หมายความรวมถึงรัฐดำเนินนโยบายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁹² ดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์, **สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 16**, คัน
วัน ที่ 1 ธันวาคม 2560 จ ก
https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid.

2) แผนนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เห็นควรกำหนดหลักการให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิและผลประโยชน์แห่งชาติ รวมทั้งครอบคลุมในเรื่องเกี่ยวกับการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ

3) แผนนโยบายแห่งรัฐในเรื่องการพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาชาติ เห็นควรกำหนดหลักการให้รัฐต้องถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อรัฐอื่น รวมทั้งพึงให้ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ เพื่อให้แนวทางให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยสอดคล้องกับหลักสากล

4) แผนนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา เห็นควรยึดหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่วางหลักให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น พร้อมทั้งมีแนวคิดในกรณีว่าสมควรให้รัฐป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนส่วนใหญ่นับถือมาเป็นเวลานานในทุกกรณีด้วย

5) แผนนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการพึงจัดระบบการบริหารกระบวนการยุติธรรมเห็นควรยึดหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการบริหารงานความยุติธรรมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกและรวดเร็ว พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนด้วย

จากหลักการทั่วไปทั้ง 5 ประการของหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นนั้นสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของหมวดดังกล่าวโดยจะเห็นได้คำปรารภส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่กล่าวถึงหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐไว้คือ

“...การกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่นๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป...”⁹³

และหลักการดังกล่าวถือเป็นกรอบที่จะนำมาสู่การกำหนดสาระสำคัญและบทบัญญัติของหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวด 6 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ได้กำหนดเนื้อหาสาระสำคัญตั้งแต่มาตรา 64 ซึ่งเป็นหลักการของบทบัญญัติดังกล่าวคือ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ถึงมาตรา 78 โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- 1) ด้านระบบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา 65) รัฐพึงพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ดี (มาตรา 76)
- 2) ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา 65) รัฐพึงต้องบริหารกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 68) รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายให้ประชาชนเข้าใจและเข้าถึงกฎหมาย (มาตรา 77)
- 3) ด้านการต่างประเทศ ได้แก่ รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ (มาตรา 66)
- 4) ด้านสังคมและศาสนา ได้แก่ รัฐพึงอุปถัมภ์คุ้มครองพระพุทธรศาสนาและศาสนาอื่น (มาตรา 67) รัฐพึงคุ้มครองชาวไทยชาติพันธุ์ต่างๆ (มาตรา 70) รัฐพึงส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และระบบครอบครัว (มาตรา 71) รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตย (มาตรา 78)
- 5) ด้านวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รัฐพึงพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและวิทยาการต่างๆ (มาตรา 69) รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน (มาตรา 72)

⁹³ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560,” ราชกิจจานุเบกษา 134 (6 เมษายน 2560), หน้า 1.



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

6) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ รัฐพึงช่วยเหลือเกษตรกร (มาตรา 73) รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ (มาตรา 74) รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน (มาตรา 75)

สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวด 6 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ทั้ง 6 ด้านที่กล่าวไปนั้นยังคงยึดหลักการใช้สำหรับเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งผู้ศึกษามองว่ามีลักษณะคล้ายกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ประเด็นที่น่าสนใจของสาระสำคัญของบัญญัติหมวดนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นอยู่ตรงที่ประเด็น การกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติไว้ในมาตรา 65 โดยบัญญัติไว้ว่า

“ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁹⁴

จากบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติสูงสุดของกฎหมายภายในประเทศไทย โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีผลให้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 เพื่อกำหนดกระบวนการจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นแผนระยะยาวไม่น้อยกว่า 20 ปี และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติกำหนดแผนดังกล่าวเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งถือได้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำคัญมาก หรืออาจจะเรียกได้ว่าสามารถกำหนดกรอบนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาวมีผลผูกพันต่อ

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ซึ่งรวมถึงรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระและองค์อื่นๆด้วย นอกจากนี้มีผลผูกพันต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และต้องมีกระบวนการติดตามตรวจสอบ หากไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติโดยกำหนดความรับผิดชอบแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ทั้งทางอาญาและวินัยด้วยเช่นกัน⁹⁵

ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ การให้อำนาจแก่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวอาจจะมีอำนาจมากกว่าคณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้กำหนดและวางแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน กลายเป็นอุปสรรคและกลไกในการควบคุมคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินอีกช่องทางหนึ่งมากกว่าการส่งเสริม ประกอบกับผลผูกพันของแผนยุทธศาสตร์ชาติต่อหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจะเป็นการขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของหมวดนโยบายแห่งรัฐที่เป็นเพียงแนวทางการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องรัฐ

3.2.1.2 ผลผูกพันทางกฎหมาย

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 6 ว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 64 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า

“ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ”⁹⁶

นั่นหมายความว่าแนวนโยบายแห่งรัฐจะมีประเด็นที่ชัดเจนแน่นอน 2 ประเด็นด้วยกันคือ 1) เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และ 2) เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้กล่าวไปแล้วว่า แนวนโยบายแห่งรัฐในส่วนของประเทศไทยและประเทศต่างๆที่ตั้งขึ้นมา มีลักษณะเหมือนกันคือแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงแต่แนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแนวทางกลางๆเพื่อให้รัฐตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย

⁹⁵ ชีรวัดน์ ขวัญใจ, จากแนวนโยบายแห่งรัฐสู่ยุทธศาสตร์ชาติ: เหล้าเก่าในขวดใหม่?, ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2560 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642673>.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

การบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละด้านโดยมิได้มีผลผูกพันบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม รัฐจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใดๆก็ได้

แต่ทั้งนี้ในมาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้วางแนวทางให้รัฐต้องกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา กล่าวคือ

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ภายในสิบห้า วันนับแต่เข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”⁹⁷

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้บทบัญญัตินโยบายแห่งรัฐจะมีผลผูกพันไม่บังคับให้รัฐปฏิบัติตาม แต่การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐต้องกำหนดให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากรัฐตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินใดตามแนวนโยบายแห่งรัฐย่อมมีผลผูกพันทุกองค์ของรัฐให้ปฏิบัติตาม

เป็นที่น่าสังเกตว่าเพิ่มเติมจากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้กำหนดให้รัฐพึงจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้วนั้น ในเนื้อหามาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้นโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องแถลงต่อรัฐสภาต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติอีกด้วย ยิ่งเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยผู้ศึกษาจะได้กล่าวดังนี้

ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มีผลบังคับใช้ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่าง “พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติพุทธศักราช...” เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจนมีการประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

26 กรกฎาคม พ.ศ.2560 โดยมีชื่อว่าพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติพุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ซึ่งปรากฏในหมายเหตุของกฎหมายฉบับดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้คือ มีการอ้างอิงความในมาตรา 65 ของบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าวจึงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติในมาตรา 5 และในหมวด 3 มาตรา 23 ถึงมาตรา26 ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติพุทธศักราช 2560 โดยมีการกำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

“มาตรา 5 ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบปี

การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคสองและวรรคสาม

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ การกำกับดูแลตามวรรคสี่ ให้หมายความถึงการประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐองค์กรดังกล่าว”

“มาตรา 23 ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการยุทธศาสตร์ชาติ ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ...”



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv : 13062561 10 : 46 : 57 / seq : 25

“มาตรา 24 เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักงาน ภายในเวลาและตามรายการที่สำนักงานกำหนด

ให้สำนักงานจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการ ... ทั้งนี้รายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุความก้าวหน้าของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย...”

“มาตรา 25 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณารายงานตามมาตรา 24 แล้ว เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 26 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานรัฐนั้นตามหน้าที่และอำนาจให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติออกกล่าวหาว่ามีมูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป”

“มาตรา 26 ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้องและข้อเสนอแนะในการปรับปรุง และเมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประการใดแล้วให้แจ้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามวรรคสองไม่มีเหตุอันควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

แจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความในมาตรา 25 มาบังคับใช้โดยอนุโลม⁹⁸

จากเนื้อหาทั้งหมดที่กล่าวไปผู้ศึกษาขอตั้งข้อสังเกตไว้ดังนี้

1) ตามบทบัญญัติในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ซึ่งอยู่ในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้กำหนดรัฐพึงจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศและเป็นแนวทางในการจัดทำแผนต่างๆ รวมทั้งมีการกำหนดการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนดบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากมาตราอื่นๆ ใหม่วัดเดียวกันที่มีได้มีลักษณะบังคับให้รัฐต้องเร่งดำเนินการตรากฎหมาย

2) เห็นได้ชัดเจนนยิ่งขึ้นเมื่อมีการกำหนดเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาโดยต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยเนื้อหาในส่วนนี้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ในอดีต ที่เพียงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดนโยบายสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

3) การให้ความสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติภายหลังรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน ได้มีการดำเนินการร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติพ.ศ.2560 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เช่นเดียวกันห้วงเวลาของการออกกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตมักจะกระทำภายหลังจากคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว และเมื่อผู้ศึกษาพิจารณาจากเนื้อหาในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนว่ามีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศและมีระยะเวลาการบังคับใช้ไม่น้อยกว่า 20 ปี ซึ่งการกำหนดเนื้อหาดังกล่าวเป็นการกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนและมีน้ำหนัก การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเป็นระยะเวลากว่า 20 ปีนั้นส่งผลเสียต่อการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งความคล่องตัวของคณะรัฐมนตรีในการที่จะกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของตน และไม่สอดคล้องกับบริบทของสถานการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาแม้จะมีการกำหนดให้ทบทวนทุกระยะเวลา 5 ปีก็ตาม

⁹⁸ “พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติพ.ศ.2560”, ราชกิจจานุเบกษา 134 (31 กรกฎาคม 2560), หน้า 2,8-9.

4) จากบทบัญญัติในมาตรา 23 ถึงมาตรา 24 ที่กำหนดให้ คณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ในการติดตาม การตรวจสอบ การประเมินผลตามคำแนะนำของ คณะกรรมการยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติค่อนข้างที่จะ มาก ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ คณะรัฐมนตรีคือองค์กรที่สำคัญและมี อำนาจที่สุดในการกำหนดแนวทางนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งขัดกับเนื้อหาของบัญญัติ ดังที่ได้กล่าวไป ประกอบกับผลผูกพันในการลงโทษแก่หัวหน้าของหน่วยงานของรัฐนั้นที่ไม่ดำเนินการ ตามมาตรา 25 และมาตรา 26 เป็นการดำเนินการลงโทษที่รุนแรงโดยมีการส่งเรื่องถึงคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งหากมีการชี้มูลความผิด ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูก กล่าวหานั้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือ สั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป

ที่กล่าวไปผู้ศึกษาต้องการจะให้เห็นว่าจากข้อสังเกตทั้งสี่ประการดังกล่าว นำมาสู่ประเด็นผลผูกพันทางกฎหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐในส่วนของกรจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามมาตรา 65 และมาตรา 162 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 5 มาตรา 23 ถึงมาตรา 26 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการอย่าง แน่นนอนและเด็ดขาด รวมทั้งมีการกำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติมีผลผูกพันกับทุกองค์กรของรัฐให้ต้อง ปฏิบัติยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวและหากไม่ดำเนินการตามหลักยุทธศาสตร์ชาติจะส่งผลให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบ และหากมีมูล ต้อง ได้รับบทลงโทษถึงขั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือ สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมองว่าอาจจะขัดกับหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเป็นเพียงแค่ บทบัญญัติที่ไม่มีผลผูกพันที่แน่นนอนและเด็ดขาดต่อรัฐ แต่เป็นหลักการในการวางแนวทาง การวาง กรอบกลางๆสำหรับรัฐในการใช้ตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น อีกทั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดบทบัญญัติหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมเข้า มาแล้ว หากมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแน่นนอน ก็จะส่งผลทำให้รัฐ หรือคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินไม่มีความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการกำหนด นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของตน เนื่องจากต้องกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินให้ สอดคล้องถึงสามกรอบด้วยกันคือ หน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

3.2.1.3 สิทธิของประชาชน

ในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชี้ให้เห็นชัดแล้วว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐเพื่อบังคับให้รัฐต้องดำเนินการอย่างไรใด ดังนั้นประชาชนและชุมชนจึงไม่มีสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาล กรณีที่รัฐไม่ได้ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ไม่ได้หมายความว่าความรวมถึงรัฐดำเนินนโยบายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

และในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ประเด็นของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งมีการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ดำเนินการเอาผิดกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 24ถึงมาตรา 26 และมีการกำหนดแนวทางให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบ โดยหากมีมูลจะส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติดำเนินการใช้สิทธิทางกฎหมายต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และในส่วนของประชาชนและชุมชนนั้นมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาล หรือฟ้องร้องต่อหน่วยงานตรวจสอบของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติพ.ศ.2560 ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนและชุมชนด้วย

3.2.2 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากปัญหาของแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีได้มีผลผูกพันบังคับให้รัฐต้องกระทำการ หรือดำเนินการอย่างไรใด รวมทั้งมิได้มีการกำหนดสิทธิให้ประชาชนและชุมชนใช้สิทธิทางศาลในกรณีที่รัฐมิได้ดำเนินการดังกล่าว ประกอบกับสิทธิบางประการของประชาชนรัฐมิได้ดำเนินการให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ ทำให้ประชาชนต้องเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากการมีสิทธิดังกล่าว ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่ทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานได้ตั้งคณะอนุ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

กรรมาธิการศึกษาแก้ไขในประเด็นดังกล่าว จนนำมาสู่ที่มาของการบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เพิ่มเติมเข้ามาเป็นบทบัญญัติหมวดใหม่และ เน้นการบังคับให้รัฐต้องกระทำการตามหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กำหนดไว้ หากรัฐไม่ดำเนินการก็จะ ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งจะได้กล่าวอธิบายรายละเอียดต่อไป

3.2.2.1 เจตนารมณ์และสาระสำคัญ

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เกิดจากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้พิจารณาทบทวนรัฐธรรมนูญในอดีต พบว่า สิทธิบางประการที่เขียนไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญและแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้ ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การ จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืน เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนจะเสียสิทธิบางอย่างไป รวมทั้งเพื่อทำ ให้สิทธิของประชาชนที่ควรจะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญจึงนำเนื้อหาสาระที่สำคัญในสิทธิของประชาชนและแนวนโยบายแห่งรัฐบางส่วนไปบัญญัติ ไว้ในหมวดใหม่ชื่อว่า “หน้าที่ของรัฐ” โดยเน้นประเด็นที่สำคัญเท่านั้น ยังมีการกำหนดให้รัฐต้องทำ ตามหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งประชาชนไม่ต้องกังวลว่าจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้อง ดำเนินการ มีการวางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างจากแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุ ฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติตามได้ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องหลักการสำคัญและจำเป็น เท่านั้นซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานะทางการเงินการคลัง⁹⁹ หลักการ ดังกล่าวยิ่งต่อยอดได้จาก การพิจารณาบทให้สัมภาษณ์ของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญว่า

⁹⁹ วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, คืบวันที่ 2 ธันวาคม 2560 จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-061.pdf>.

“เรื่องสิทธิเสรีภาพแทนที่จะเขียนลอยๆ ว่ามีสิทธิอะไรให้ไปเรียกร้องเอาเอง คราวนี้เขียนใหม่ให้เป็นหน้าที่ของรัฐ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐไปทำให้สิทธินั้นเกิดขึ้น อะไรที่คิดว่าทำให้เกิดการพัฒนาในทางที่ดีขึ้นถ้าประชาชนไปใช้สิทธินั้น เราก้เขียนให้เป็นหน้าที่ของรัฐ”

นอกจากนี้ในการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 15 วันอังคารที่ 27 ตุลาคม 2558 ณ ห้องประชุมงบประมาณชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 ได้พิจารณาหลักการที่สมควรกำหนดไว้ในหมวด 5 “หน้าที่ของรัฐ” โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้¹⁰⁰

1) หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยให้รัฐมีหน้าที่จัดให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยไม่จำกัดเฉพาะเด็กที่มีสัญชาติไทย แต่ครอบคลุมไปถึงเด็ก ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก รวมทั้งกำหนดให้ในการดำเนินการหรือจัดการศึกษานั้นจะต้องมุ่งพัฒนาคนให้เป็นคนดีมีวินัย เนื่องจากการสร้างคนดีมีวินัยนั้น เป็นพื้นฐานอันสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2) หน้าที่ของรัฐในการจัดให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพโดยให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้คนไทยได้รับการทางสาธารณสุขที่มีคุณภาพและทั่วถึง สำหรับกรณีคนต่างด้าวจะเป็นการให้สิทธิตามที่กำหนดไว้ในหลักสิทธิมนุษยชน

3) หน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมและได้รับการพัฒนา

4) หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หากมีการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อความสงบสุข สุขภาพ หรือวิถีชีวิตของประชาชนหรือชุมชนหรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับ

¹⁰⁰ ดวงจิตกร ก่อเจริญวัฒน์, **สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 15**, ค้นวันที่ 2 ธันวาคม 2560 จ. ก https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=index.

ฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายของประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรม

5) หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดให้มีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้เกิดความเป็นธรรมเป็นหลักในการดำเนินการ

6) หน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือสร้างหนี้สาธารณะเกินสมควรอันเป็นการสร้างภาระให้รัฐบาลในขณะนั้น รัฐบาลในอนาคตและประชาชนในที่สุดด้วย

7) หน้าที่ของรัฐในการขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในการใช้มาตรการและกลไกทั้งปวงเพื่อการขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำหรับภาคเอกชนรัฐเพียงกำกับดูแลให้เป็นไปตามกลไกทางกฎหมายและมาตรการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลตามปกติอยู่แล้ว

จากหลักการทั่วไปทั้ง 7 ประการถือได้ว่าเป็นกรอบที่นำมาสู่การร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นแนวทางกว้างๆ ครอบคลุมทั้งประเด็นการศึกษา การสาธารณสุข การคุ้มครองมนุษย์ การคุ้มครองทรัพยากร การรักษาวินัยทางการเงิน และการขจัดการทุจริต ซึ่งภายหลังก็ได้มีการพิจารณาบัญญัติเป็นรายมาตราและเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเจตนารมณ์ในการกำหนดบทบัญญัติหมวดนี้ขึ้นมา โดยปรากฏถ้อยคำส่วนหนึ่งในคำปรารภของรัฐธรรมนูญว่า

“...คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่...การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ...”

สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 5 ว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มีการกำหนดบทบัญญัติในหลายมาตราตั้งแต่



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

มาตรา 51 ถึงมาตรา 63 โดยผู้ศึกษาขอจัดแบ่งขอบเขตหน้าที่ของรัฐออกเป็น 2 ประเภทตามความมุ่งหมายในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงดังนี้¹⁰¹

1) ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐอย่างเจาะจงกล่าวคือ หน้าที่ของรัฐในประเภทแรกจะพิจารณาจากความมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเจาะจงเน้นไปที่ประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 54

2) ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐเป็นการทั่วไปกล่าวคือ หน้าที่ของรัฐในประเภทที่สองจะพิจารณาจากความมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งเน้นไปที่ประชาชนบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 และมาตรา 63

โดยขอบเขตประเภทของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไปข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐอย่างเจาะจงและผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐเป็นการทั่วไป ขอบเขตของหน้าที่ของรัฐทั้ง 2 ประเภทนี้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่มีความมุ่งหมายและความแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา ในการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้เป็นบทบัญญัติเด็ดขาด ซึ่งมีความสำคัญและจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงในการที่รัฐจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและหากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก็จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องแก่ประชาชน โดยจะได้วิเคราะห์และอธิบายในบทที่ 4 ต่อไป

¹⁰¹ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” ราชกิจจานุเบกษา 134 (6 เมษายน 2560), หน้า 14-17.

3.2.2.2 ผลผูกพันทางกฎหมาย

จากเจตนารมณ์และหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการแก้ไขปัญหาในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ที่มีได้มีลักษณะเป็นผลผูกพันให้รัฐต้องดำเนินการส่งผลให้รัฐไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการรับประโยชน์ดังกล่าว จึงมีการร่างบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐขึ้นมา เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่ารัฐจะดำเนินการตามเนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในหมวดดังกล่าว และมีผลผูกพันต่อองค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตาม

ประกอบกับในมาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้วางแนวทางให้รัฐต้องกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา กล่าวคือ

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ นโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ภายในสิบห้าวันนับแต่เข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”¹⁰²

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าก่อนที่รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปนั้น ต้องมีการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาก่อน โดยนโยบายดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐด้วย และหากรัฐตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินใดตามหน้าที่ของรัฐย่อมมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐให้ปฏิบัติตาม

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

3.2.2.3 สิทธิของประชาชน

ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชี้ให้เห็นชัดแล้วว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีผลผูกพันทางกฎหมายที่รัฐจะต้องกระทำการตามบทบัญญัติดังกล่าว หากรัฐไม่กระทำการ หรือถ่วงกระทำการจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ หรือเรียกว่า “สิทธิของประชาชนที่จะให้รัฐดำเนินการ” รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องรัฐอีกด้วย พิจารณาได้จากบทบัญญัติในมาตรา 51 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

“การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”¹⁰³

จากบทบัญญัติในมาตรา 51 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงสิทธิของประชาชนด้วยกัน 2 ประการคือ 1) สิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และ 2) สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาล เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในเชิงรูปธรรมอย่างแท้จริงถือเป็นการกำหนดผลผูกพันทางกฎหมายที่เด็ดขาดเป็นอย่างมาก

เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดหน้าที่ของรัฐ จะเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีถูกฟ้องร้อง

ดังนั้นในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่มีการบัญญัติหมวดดังกล่าวขึ้นมา เนื่องมาจากในรัฐธรรมนูญหลายประเทศได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ หรือภารกิจของรัฐไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐไว้สำหรับเป็นกรอบและแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น เพื่อให้อำนาจแก่รัฐ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งมีอำนาจและมีสิทธิ และความคล่องตัวที่จะกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินด้วยตนเอง รวมทั้งผลผูกพันทางกฎหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงกรอบกลางๆสำหรับรัฐ มิได้มีผลผูกพันบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม

¹⁰³ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 14.

และไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งจะส่งผลดีต่อรัฐและคณะรัฐมนตรี แต่ในขณะที่เดียวกันบางครั้งการที่รัฐไม่ดำเนินการตามสิทธิและแนวนโยบายแห่งรัฐที่ถูกกำหนดไว้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เกิดประโยชน์แก่ประชาชนย่อมส่งผลเสียต่อประชาชน

บทบัญญัติหน้าที่ของรัฐ ในรัฐธรรมนูญของไทยจึงมีผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อจัดให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์นั้นจะส่งผลดีต่อประชาชน เนื่องจากประชาชนจะได้รับประโยชน์จากสิทธิดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นการประกันว่ารัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว และรัฐจะเกรงกลัวต่อบทบัญญัติดังกล่าวหากไม่รัฐไม่ดำเนินการใด ตลอดจนรัฐอาจจะโดนศาลพิพากษาลงโทษได้ ในส่วนของข้อเสียอาจจะส่งผลในทางลบแก่รัฐ โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่อาจจะไม่มีโอกาสเสนอนโยบายใหม่ที่ขัดกับหน้าที่ของรัฐ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินอาจจะถูกฟ้องร้อง รวมทั้งการกำหนดบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวเป็นการกำหนดบังคับรัฐมากจนเกินไปรัฐอาจจะไม่มีแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน

3.3 ข้อเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศทั้ง 2 ประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ.1937 รวมทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่กล่าวไปแล้วนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาจะได้ทำการเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เพื่อประกอบการทำความเข้าใจและเห็นภาพรวมเกี่ยวกับประเด็นเจตนารมณ์และสาระสำคัญ สถานะทางกฎหมาย ผลผูกพันทางกฎหมาย ตลอดจนสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาลให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังจะให้เห็นจากตารางนี้



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ตารางที่ 3.1 ตารางข้อเปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ กับ
แนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช
2560

ประเด็น	ประเทศ ฝรั่งเศส	แนวนโยบาย พื้นฐานแห่ง รัฐ สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	แนวนโยบาย พื้นฐานแห่ง รัฐ สาธารณรัฐ ไอร์แลนด์	แนวนโยบาย พื้นฐานแห่ง รัฐประเทศ ไทย	หน้าที่ของรัฐประเทศไทย
เจตนารมณ์และ สาระสำคัญ	-เป็นแนวทาง ในการตรา กฎหมายและ ก ำ หนด นโยบายการ บ ริ ห าร ร าช ก าร แผ่นดิน -น โย บ าย ด้ ำ น ข ่อ ง เศรษฐกิจ และสังคม การศึกษา และ การ บ ริ ก าร สาธารณสุข	-แนวนโยบาย ทางสังคม (Directive Principles of Social Policy) เพื่อ เป็นแนวทาง ทั่วไปในการ พ ั ฒ น ำ คุณภาพชีวิต ประชาชน และให้อำนาจ รัฐ ส ภ ำ ไอร์แลนด์ใน การ ต ร ำ กฎหมาย	-แนวนโยบาย การพัฒ นา ประเทศ -แนวนโยบาย แห่ง รัฐ เกี่ยวกับการ พื ง จั ด ใ ห้ มี ยุทธศาสตร์ ชาติ -แนวนโยบาย ด้านระบบ การบริหาร ร ำ ช ก ำ ร แผ่นดิน -แนวนโยบาย ด้านกฎหมาย แ ล ะ กระบวนการ ยุติธรรม -แนวนโยบาย ด้าน การ ต่างประเทศ	-เป็นกรอบใน การพัฒ นา ประเทศ -แนวนโยบาย แห่ง รัฐ เกี่ยวกับการ พื ง จั ด ใ ห้ มี ยุทธศาสตร์ ชาติ -แนวนโยบาย ด้านระบบ การบริหาร ร ำ ช ก ำ ร แผ่นดิน -แนวนโยบาย ด้านกฎหมาย แ ล ะ กระบวนการ ยุติธรรม -แนวนโยบาย ด้าน การ ต่างประเทศ	-ประเภทที่ 1 ผู้ที่ได้รับ ผลประโยชน์ตามหน้าที่ของ รัฐอย่างเจาะจง ได้แก่ มาตรา 54 หน้าที่ในการจัด การศึกษา -ประเภทที่ 2 ผู้ที่ได้รับ ผลประโยชน์ตามหน้าที่ของ รัฐเป็นการทั่วไป ได้แก่ มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 และ มาตรา 63 ตัวอย่างเช่น มาตรา 53 หน้าที่ของรัฐ ด้านการบังคับใช้กฎหมาย มาตรา 56 หน้าที่ของรัฐ ด้ ำ น ก ำ ร พ ั ฒ น ำ สาธารณสุขภาค



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ประเด็น	ประเทศ นโยบาย พื้นฐานแห่ง รัฐ สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	นโยบาย พื้นฐานแห่ง รัฐ สาธารณรัฐ ไอร์แลนด์	นโยบาย พื้นฐานแห่ง รัฐประเทศ ไทย	หน้าที่ของรัฐประเทศไทย
			-นโยบาย ด้านสังคม และศาสนา	
			-นโยบาย ด้าน วิทยาศาสตร์ และ สิ่งแวดล้อม	
สิทธิของประชาชน	-ไม่ก่อให้เกิด	-เป็นหน้าที่	-ไม่ก่อให้เกิด	-ก่อให้เกิดสิทธิของ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ประเด็น	ประเทศ แนวนโยบาย พื้นฐานแห่ง รัฐ สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	แนวนโยบาย พื้นฐานแห่ง รัฐ สาธารณรัฐ ไอร์แลนด์	แนวนโยบาย พื้นฐานแห่ง รัฐประเทศ ไทย	หน้าที่ของรัฐประเทศไทย
	สิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องรัฐ	ของรัฐสภาเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องรัฐ	สิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องรัฐ	ประชาชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ -สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่กล่าวมาทั้งหมดและในตารางเปรียบเทียบข้างต้นชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจน โดยในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ.1937 นั้นมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้เช่นเดียวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และมีการคงไว้ซึ่งหลักการในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 นั้นมีเฉพาะประเทศไทยที่บัญญัติหมวดนี้ขึ้นมาใหม่ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ.1937 มิได้กำหนดไว้ เหตุที่ผู้ศึกษากรณีตัวอย่างสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศและของไทยมาเปรียบเทียบกัน เนื่องมาจากที่มาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ส่วนหนึ่งมีที่มาและเจตนารมณ์มาจากการแก้ไขข้อบกพร่องในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางประการของรัฐธรรมนูญไทยในอดีต ซึ่งรัฐมิได้ดำเนินการให้เกิดผล



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ในทางปฏิบัติและประกอบกับสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีเจตนารมณ์เป็นการกำหนดบทบาทภารกิจของรัฐ จึงมีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกันกับหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาจึงนำมาเปรียบเทียบให้เห็นภาพเบื้องต้นนั่นเอง ซึ่งจากตารางดังกล่าวข้างต้นสามารถที่จะสรุปถึงรายละเอียดข้อเปรียบเทียบใน 3 ประเด็นหลักได้ดังนี้

1) เจตนารมณ์และสาระสำคัญในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศและนโยบายแห่งรัฐของไทยจะมีเจตนารมณ์เหมือนกันคือ ต้องการให้เป็นแนวทางแก่รัฐในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนเนื้อหาสาระจะเน้นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่วนของประเทศไทยจะมีรายละเอียดที่มากกว่า และในส่วนของหน้าที่ของรัฐ นั้นมีเจตนารมณ์ที่ต้องการบังคับให้รัฐดำเนินการตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเคร่งครัด เนื้อหาสาระสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนของขอบเขตเนื้อหาหน้าที่ของรัฐ จะเป็นการกำหนดหน้าที่ที่สำคัญของรัฐ เช่น หน้าที่ของรัฐด้านการรักษาความมั่นคงของชาติ หน้าที่ของรัฐด้านกฎหมาย เป็นต้น

2) ผลผูกพันทางกฎหมายจะเห็นได้ว่าทั้งในส่วนของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศและนโยบายแห่งรัฐของไทยนั้นมีผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐต้องดำเนินการ และมีผลผูกพันให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องปฏิบัติตาม และในส่วนของหน้าที่ของรัฐนั้นผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐต้องดำเนินการอย่างแน่นอน และมีผลผูกพันให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องปฏิบัติตามด้วยเช่นกันและหากรัฐไม่ดำเนินการดังกล่าวจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐ

3) สิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาลจะเห็นได้ว่าทั้งในส่วนของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศและนโยบายแห่งรัฐของไทยนั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่แตกต่างกับหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ชัดเจนว่า หากรัฐไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ จะก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ ที่สำคัญจะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาจากข้อเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 แล้วนั้นผู้ศึกษาสามารถที่จะสรุปข้อดีและข้อเสียของบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังนี้



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

1) ข้อดีของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวได้ว่า หากพิจารณาจากเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและรัฐธรรมนูญของไทยจะพบว่า เนื้อหาดังกล่าวก็คือ หน้าที่ของรัฐซึ่งกำหนดภารกิจของรัฐด้านต่างๆเอาไว้ เป็นกรอบกว้างๆในการที่รัฐจะกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน หากรัฐไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องรัฐ ซึ่งประเทศต่างๆนิยามกำหนดไว้เป็นเพียงแต่กรอบแนวนโยบายเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารราชการแผ่นดินและการกำหนดนโยบายของรัฐ นั่นทำให้บทบัญญัติดังกล่าวขาดผลผูกพันอย่างเคร่งครัดทางกฎหมาย แต่ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นถือเป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ที่มีการกำหนดขึ้นมาเนื่องมาจากข้อบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับอดีตที่ผ่านมาของไทย ซึ่งรัฐมิได้นำบทบัญญัติของทั้ง 2 หมวดบางประการมาก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติจนทำให้ประชาชนต้องเสียผลประโยชน์ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นบทบัญญัติที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างเด็ดขาดในการกำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างชัดเจน หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าวประชาชนในฐานะผู้เสียผลประโยชน์จากการดำเนินการของรัฐตามหน้าที่ของรัฐ สามารถที่จะใช้สิทธิในการฟ้องรัฐได้โดยตรง ประกอบกับสภาพปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินการตามนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนบางประการ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจึงกำหนดหน้าที่ของรัฐที่สำคัญเอาไว้อย่างชัดเจน หากเกิดกรณีที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลซึ่งมาจากต่างพรรคการเมือง จะเป็นการประกันว่าหน้าที่ของรัฐซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเอง

2) ข้อเสียของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศแล้วจะพบว่า การกำหนดหน้าที่ของรัฐเอาไว้อย่างชัดเจนจะส่งผลให้รัฐที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของตนมากนัก เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้เป็นไปตาม



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

หน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งการกำหนดนโยบายของรัฐจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง 3 ส่วน โดยในแต่ละส่วนจะมีการกำหนดบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนมีความแตกต่างกัน การดำเนินการทั้ง 3 ส่วนอาจจะเป็นข้อจำกัดของรัฐหลายประการเช่น ระยะเวลาของการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง 3 ส่วน ผลผูกพันทางกฎหมายที่มีความเด็ดขาดขึ้น เป็นต้น ประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐดังที่กล่าวไปมีการกำหนดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐแก่ประชาชน หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐมองว่าเป็นกลไกที่ดี แต่ในขณะเดียวกันอาจจะส่งผลให้พรรคการเมืองต่างๆต้องตระหนักถึงภารกิจและหน้าที่ของรัฐที่มีการก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐแก่ประชาชน หากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลและหากมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐอาจจะมี การฟ้องร้องจากประชาชนได้ ผู้ศึกษจึงมองว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐอาจจะกลายเป็นข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญที่ส่งผลเสียในทางปฏิบัติและความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐได้

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งเน้นการกำหนดกรอบนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ไม่มุ่งการลงโทษรัฐและไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชน หากรัฐไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 นั้นได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน ในลักษณะบังคับให้รัฐต้องดำเนินการ หากรัฐไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว จะส่งผลก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการเร่งรัดและติดตาม และโดยเฉพาะหากรัฐยังไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาล



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของ รัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อได้ศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ รวมทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาแล้วนั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และเนื้อหาสาระ ผลผูกพันทางกฎหมาย สิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเพื่อนำเสนอประเด็นวิเคราะห์ในมุมมองที่น่าสนใจในการตอบปัญหาการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วย หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในส่วนของการวิเคราะห์เจตนารมณ์และเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนแรกวิเคราะห์เจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยใช้หลักการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ โดยมีการนำทฤษฎีอำเภोजิต (Subjective Theory) และทฤษฎีอำเภอการณ์ (Objective Theory) มาปรับใช้ในการวิเคราะห์ และส่วนที่สองวิเคราะห์เนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยใช้หลักการตีความตามตัวอักษรมาใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งทั้งสองส่วนจะมีการวิเคราะห์เชื่อมโยงให้มีความสอดคล้องกันเพื่อทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



803700131

4.1.1 วิเคราะห์เจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในส่วนของการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะใช้หลักการตีความตามเจตนารมณ์เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ โดยการตีความตามเจตนารมณ์เป็นวิธีการหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นๆ เหตุผลที่มีหลักการตีความตามเจตนารมณ์เนื่องจากหลักที่ว่า กฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นนั้นก็เพื่อจะเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วเลือกฟันถ้อยคำมาใช้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายดังกล่าว โดยเหตุนี้เมื่อหยั่งทราบเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายแล้ว ก็สามารถทราบความหมายของถ้อยคำที่เขียนไว้ในกฎหมายนั้นได้ ในเรื่องของเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้สามารถอธิบายได้จากทฤษฎี 2 ทฤษฎี¹⁰⁴คือ

1) ทฤษฎีอำเภोजิต จะเน้นค้นพบเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายนั่นเอง ในทางประวัติศาสตร์ เช่น พิจารณาจากต้นร่างกฎหมายนั้น รายงานการประชุมพิจารณากฎหมาย เป็นต้น

2) ทฤษฎีอำเภอการณ ไม่ต้องค้นหาเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายในทางประวัติศาสตร์ แต่ค้นหาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเองว่ากฎหมายนั้นมีความมุ่งหมายอย่างไร

จากแนวคิดและหลักการดังกล่าวผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยพิจารณาจากองค์ประกอบของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

(1) คำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวว่า

“...สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า นายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลว่า นับแต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อย

¹⁰⁴ หยุด แสงอุทัยและสมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 17 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 121–22.

เพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎหมายการปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน จนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม แต่เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายการเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาพการณ์บ้านเมืองและกาลสมัย ให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้แก้พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และล้มพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาดเพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามาใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป ทั้งยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นอย่างร่วมมือร่วมใจกัน รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง การจะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎหมายตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย



803700131

และประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญและความหมายโดยผ่านทางสื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญด้วยการเสนอแนะข้อควรแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวกและเป็นการทั่วไป และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ การออกเสียงลงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นการชอบด้วยผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในข้อความบางส่วน และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็นได้ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระราชนุมัติ

จึงมีพระราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป

ขอปวงชนชาวไทย จงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ เพื่อธำรงคงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย และนำมาซึ่งความผาสุกสิริสวัสดิ์พัฒนาชัชวาล อเนกคุณผลสกล



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

เกียรติยศสภาพรแก่อำณาประชาราษฎร์ทั่วสยามรัฐสีมา สมดังพระบรมราชปณิธานปรารภนาทุกประการ เทอญ”

ในส่วนของคำปรารภตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 นั้น ถือเป็นเนื้อหาสาระส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มีการบัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและรัฐธรรมนูญในอดีตของไทย แต่จะแตกต่างกันตรงเจตนารมณ์และรายละเอียดในเนื้อหาของที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ โดยเนื้อหาของคำปรารภถือเป็นบทนำ หรืออารัมภบทของรัฐธรรมนูญที่มีขึ้นด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้ทราบที่มา สภาพปัญหาหรืออำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ หรือปณิธานของรัฐธรรมนูญ อันจะระบุถึงข้อความที่แสดงถึงประวัติของชาติ ข้อความประกาศสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งให้ทราบประวัติการจัดทำรัฐธรรมนูญและหลักพื้นฐานทั่วไปของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำปรารภตามที่ปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงเนื้อหาดังที่กล่าวไปข้างต้นเอาไว้ และหากพิจารณาจากเนื้อหาคำปรารภโดยใช้หลักการตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วจะเห็นถึงสาระสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ดังจะวิเคราะห์ได้ดังนี้

ก) เนื้อหาคำปรารภในส่วนแรกที่กล่าวว่า “... นับแต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน จนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม แต่เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาวะการณ์บ้านเมืองและกาลสมัย ให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผล...”

ผู้ศึกษาพิจารณาเนื้อหาในส่วนแรกสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของคำปรารภในรัฐธรรมนูญได้ว่า มีการกล่าวถึงสภาพของปัญหาการปกครองของไทยที่ประสบปัญหาขาดเสถียรภาพต้องเผชิญกับความขัดแย้งมาโดยตลอด เกิดมาจากการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดหลักคุณธรรม



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ผู้นำของประเทศไม่เคารพกฎหมาย มีการทุจริต ประพฤติมิชอบและขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งเมื่อนำไปพิจารณาพร้อมกับสภาพปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับอดีตของไทย ซึ่งเกิดปัญหาต่างๆที่ได้กล่าวก่อนหน้านี้จะเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่บัญญัติไว้ในส่วนของคำปรารภอย่างชัดเจน สืบเนื่องมาจากพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินขาดธรรมาภิบาล ละเลยหน้าที่ในการนำบทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในแต่ละด้านไม่นำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องเสียสิทธิที่ควรจะได้รับเหล่านั้นไป เช่น สิทธิและเสรีภาพในการได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย สิทธิการได้รับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้รับมาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการทางสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น รวมทั้งคำปรารภได้กล่าวถึงกฎเกณฑ์การปกครองที่ไม่เหมาะสมสะท้อนได้จากการปัญหาในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในอดีตที่มีบัญญัติสิทธิในการฟ้องรัฐกรณีรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทำให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่เหมาะสมและส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ข) จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่เนื้อหาคำปรารภในส่วนสองที่กล่าว

“...การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาดเพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ”

จะเห็นได้ว่าคำปรารภในส่วนที่สองสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดจากการที่รัฐละเลยต่อการที่ประชาชนจะได้รับสิทธิและประโยชน์จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับอดีตของไทย โดยการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน รวมทั้งมีการวางกลไกการตรวจสอบ เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริหารประเทศที่ขาดหลักธรรมาภิบาลเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน และใช้อำนาจตามอำเภอใจ นั้นหมายถึงการกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเอาไว้อย่างชัดเจนรวมไปถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอื่นๆและกฎหมายอื่นๆประกอบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไป



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

(2) บันทึกหลักการและเหตุผลของการร่างรัฐธรรมนูญ ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบันทึกหลักการและเหตุผลของการบัญญัติบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเอาไว้กล่าวคือ

“ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้ รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนด้วยเพื่อให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชนทุกคน หรือทุกชุมชนเป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละชุมชนไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอต่อไป ถ้ารัฐไม่กระทำตามที่ก็จะจะเป็นกรณีจึงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือถ้ากระทำไม่ดี ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นได้”¹⁰⁵

เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของหน้าที่ของรัฐแล้ว ติความได้ชัดตามหลักการ ติความตามเจตนารมณ์และแนวคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตย จะเน้นค้นพบเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายนั้นเองในทางประวัติศาสตร์ ซึ่งในที่นี้พิจารณาจากต้นร่างกฎหมายนั้นเอง พบว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการรัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน โดยเป็นไปในลักษณะของการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าว โดยที่ประชาชนมีต้องร้องขอให้รัฐดำเนินการรวมทั้งหากรัฐไม่ดำเนินการ หรือรัฐละเลยการปฏิบัติตามจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งสิทธิในการฟ้องร้องรัฐได้เพื่อให้ตนได้รับประโยชน์

ซึ่งสอดคล้องกับบันทึกการให้สัมภาษณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2560 ได้ให้สัมภาษณ์ถึงประเด็นการบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

“หน้าที่นี้จะมีสภาพบังคับให้รัฐต้องทำต่างจากเดิมที่จะเป็นการเขียนให้เป็นสิทธิของประชาชนไว้ เช่น ให้ประชาชนมีสิทธิขอข้อมูลจากรัฐได้ แต่ในทางปฏิบัติรัฐไม่ให้ เช่น ให้ประชาชนมีสิทธิขอข้อมูลจากรัฐได้ แต่ในทางปฏิบัติรัฐไม่ให้ โดยการอ้างระเบียบต่างๆ จึงเขียนกำหนดให้เป็นหน้าที่รัฐแทนว่า ต้องเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน ซึ่งหากไม่ทำตาม ก็สามารถนำไปฟ้องทางอาญาหรือฝ่ายรัฐสภาก็อาจจะยกเป็นเหตุละเลยต่ออำนาจหน้าที่ นำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่เงื่อนไขเหล่านี้ จะไม่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะเขียนไว้เพียงกว้างๆ ...

การกำหนดหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องลงพื้นที่ฟังความคิดเห็นของประชาชนอยากให้

¹⁰⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ, ค้นวันที่ 5 มี น ำ ค ม 2561 จ ำ ก https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=440&filename=index.

รัฐทำอะไรหรือไม่ นายมีชัยกล่าวว่า ไม่จำเป็น เพราะบางข้อเสนอมอาจเป็นไปได้ที่จะกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญ เช่น ขอให้กำหนดว่า รัฐบาลต้องกำหนดราคารับซื้อข้าวจากชาวนาเกวียนละ 50,000 บาท ซึ่งมันทำไม่ได้ ถ้าทำก็ล้มละลายกันหมด ส่วนจะมีการกำหนดให้รัฐต้องสร้างความปรองดองหรือไม่ นั้น มองว่าเขียนลำบาก ขึ้นอยู่กับว่าเราจะคิดวิธีออกหรือไม่ หากเขียนไปลอยๆ ให้ปรองดอง โดยไม่มีวิธีดำเนินการ เดียวก็เอาเงินไปแจก”¹⁰⁶

บทสัมภาษณ์ดังกล่าวของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ในฐานะของประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสะท้อนเจตนารมณ์ของหน้าที่ของรัฐไว้ชัดเจนและผู้ศึกษามองว่ายังมีเจตนารมณ์บางประการซึ่งสะท้อนออกมาเป็นข้อสังเกตกล่าวคือ

1) เนื้อหาบทสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งซึ่งมีการกล่าวถึงการที่ไม่กำหนดหน้าที่ของรัฐในเชิงนโยบาย เช่น หากประชาชนร้องขอให้กำหนดหน้าที่ของรัฐว่า รัฐต้องรับซื้อราคาข้าวตันละ 50,000 บาท เช่นนี้ผู้ศึกษาวิเคราะห์ตั้งข้อสังเกตโดยตีความเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่า อาจจะเป็นการเปิดช่องให้พรรคการเมืองบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยการอ้างความชอบธรรมของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดเป็นนโยบายพรรค ในการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รับเลือกเป็นรัฐบาลมากกว่า หรือการกำหนดให้รัฐต้องสร้างความปรองดอง ซึ่งหากไม่กำหนดรายละเอียด พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลอาจจะมีคามมุ่งหมายใช้กฎหมายไปในทางที่ผิด เน้นใช้ไปทางนโยบายประชานิยมเพื่อหาเสียงจากประชาชน โดยการใช้เงินของรัฐลงไปในพื้นที่อย่างอดีตที่เคยเป็นมา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างสิ้นเปลืองส่งผลต่อภาวะทางการเงินและการคลังของประเทศ ที่สำคัญผลประโยชน์มิได้ตกอยู่กับประชาชน แต่ตกอยู่พรรคการเมืองซึ่งมีวัตถุประสงค์แอบแฝงทางการเมืองของนักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศโดยการใช้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการเรียกคะแนนนิยมนั่นเอง

2) หากเราพิจารณาในเชิงนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆในอดีตที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามิได้มีความแตกต่างในเชิงนโยบายมากนัก จึงมีความจำเป็นจะต้องบัญญัติหน้าที่ของรัฐเอาไว้มีผลผูกพันทางกฎหมายเอาไว้ให้ชัดเจน เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางของการพัฒนาประเทศให้มั่นคง ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลในอนาคตจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัดและมีความต่อเนื่อง สืบเนื่องจากบริบททางการเมืองของไทยในอดีตที่ผ่านมาที่มีความขัดแย้งมาโดยตลอด ส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล รัฐบาลไม่สามารถที่จะอยู่ครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 4ปี ประกอบกับรัฐบาลบางคณะเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรคการเมืองทำให้ความคิดเห็นในเชิงนโยบายมีความหลากหลาย ไม่ลงตัว มีการต่อรองผลประโยชน์ และส่งผลทำให้นโยบาย

¹⁰⁶ เติลนิวัสส์, มีชัยแจงหน้าที่รัฐในรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับ, ค้นวันที่ 5 มีนาคม 2561 จาก <https://www.dailynews.co.th/politics/356050>.

ไม่มีความต่อเนื่อง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแม้ว่ารัฐเดิมจะดำเนินการริเริ่มนโยบายไว้เป็นอย่างดี ในทางการเมืองแล้วรัฐบาลที่มาจากพรรคใหม่ก็มักจะไม่สามารถสานต่อนโยบายของรัฐบาลเดิม¹⁰⁷

และในส่วนของการวิเคราะห์ตามแนวคิดของทฤษฎีอำเภอการณ์ โดยพิจารณา ติความจากเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเองว่ากฎหมายนั้นมีความมุ่งหมายอย่างไร ผู้ศึกษาเห็นว่า ใน ส่วนของหน้าที่รัฐนั้นชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ หลักในการกำหนดกรอบและควบคุมการใช้อำนาจ ตลอดจนการทำงานของรัฐบาลอย่างเคร่งครัดดัง ปรากฏในหลายบทบัญญัติ โดยเฉพาะการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับหน้าที่ ของรัฐ เพื่อให้เห็นว่าเจตนารมณ์ในการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นครั้งแรก และอีกทั้งยังมีเจตนารมณ์ให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน ในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง

ดังนั้นในส่วนของการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นโดยใช้หลักตีความตามเจตนารมณ์ ประกอบกับทฤษฎีอำเภอการณ์และทฤษฎีอำเภอการณ์ควบคู่กัน และใช้องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับ หน้าที่ของรัฐมาหยั่งทราบเจตนารมณ์ของหน้าที่ของรัฐดังกล่าว โดยรวมจะเห็นได้ว่าหน้าที่ของรัฐมี เจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการกำหนดภารกิจบทบาทของรัฐ ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ที่สำคัญเป็นการกำหนดหน้าที่ไว้ชัดเจนเพื่อวางกลไกไม่ให้พรรคการเมืองใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ในการหาเสียงคะแนนนิยมจากประชาชน และเพื่อเป็นการวางรากฐานให้เกิดการดำเนินนโยบาย พื้นฐานอย่างต่อเนื่องของรัฐอีกด้วย

4.1.2 วิเคราะห์เนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การวิเคราะห์เนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาที่สำคัญที่สุด เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในมาตรา 51 จะเห็นถึงความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าวในการที่ จะให้บทบัญญัติในหมวดนี้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งเป็นเนื้อหาแห่งสิทธิมุ่งไปที่เป้าหมาย ปลายทางของบทบัญญัติคือ ประชาชน ดังนั้นในการวิเคราะห์เนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

¹⁰⁷ จริญญา ภักดีธนากุล, ในรายงานศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศของสุรพล ศรีวิทยา , (กรุงเทพมหานคร: ธนาพรส, 2560), หน้า 494-495.

ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาจะขอแบ่งขอบเขตหน้าที่ของรัฐหน้าที่ของรัฐออกเป็น 2 ประเภทตามความมุ่งหมายในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงได้ดังนี้

1) ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐอย่างเจาะจงกล่าวคือ หน้าที่ของรัฐในประเภทแรกจะพิจารณาจากความมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเจาะจงเน้นไปที่ประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 54 มาตรา 54 เป็นหน้าที่ของรัฐด้านการจัดการศึกษา เกิดจากในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือ รัฐมิได้ดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิทางการศึกษา โดยรัฐจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับโดยไม่มีการค่าใช้จ่ายอย่างมีคุณภาพ แต่ผลปรากฏว่ารัฐมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในเนื้อหาสาระดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐแทน

มาตรา 54 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริม ให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษา ดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อย ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการ ให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสอง หรือให้ประชาชนได้รับ การศึกษาตามวรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา ตามความถนัดของตน

ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุน เป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

เดิมทีในประเด็นการศึกษาภาคบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540และ2550 กำหนดไว้เหมือนกันให้เป็น “สิทธิ” ของทุกคนกล่าวคือ ให้มีสิทธิเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี โดยรัฐจะต้องดำเนินการจัดให้เกิดขึ้นและไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ในมาตรา 54 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้ปรับเปลี่ยนจากเดิมกำหนดให้การศึกษาเป็นสิทธิของประชาชน กำหนดใหม่ให้เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยจะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาฟรียังเป็น 12 ปีเช่นเดิม แต่เปลี่ยนจุดเริ่มต้นเป็นตั้งแต่อ่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับคือระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่3 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

เจตนารมณ์ที่กำหนดให้ส่งเสริมการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน สืบเนื่องจากช่วงวัยที่เหมาะสมแก่การปลูกฝังและมีการพัฒนาการที่ดีที่สุดจะต้องอยู่ระหว่างอายุ 2-5 ขวบ ประกอบกับระบบการศึกษาในปัจจุบันไม่มีความเท่าเทียม บุคคลที่มีฐานะจะส่งเสริมให้บุตรหลานได้รับการศึกษาที่สูง ซึ่งแตกต่างจากบุคคลที่มีฐานะทางการเงินต่ำ ดังนั้นเมื่อศึกษาจนถึงระดับมัธยมปลายจะเกิดความเสียเปรียบ จะเกิดการแข่งขันไม่ได้เพราะในช่วงนั้นสมองของมนุษย์มีการพัฒนาในอัตราค่อนข้างน้อย อีกทั้งการที่กำหนดให้รัฐจัดการศึกษา 12 ปีนั้นเพื่อรองรับบุคคลที่มีฐานะทางการเงินต่ำ แต่ก็มีได้มีเจตนารมณ์ที่จะขัดขวางรัฐบาลใดที่อาจจะออกนโยบายการศึกษาให้เรียนฟรีเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็ได้ และการกำหนดไว้เพียง 12 ปี เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการได้รับการศึกษา เมื่อถึงระดับชั้นมัธยมปลายหากบุคคลใดไม่สามารถส่งเสริมการศึกษาให้บุตรหลานต่อได้ มาตรานี้ได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนการศึกษาไว้สำหรับคนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ถือเป็นมาตรการหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา รวมทั้งช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ หาก



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

พิจารณาจากปัจจุบัน ประเทศไทยมีกองทุนให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาหรือยศ. ดำเนินการให้กู้ยืมเงินในลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว

นอกจากนี้แนวทางการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม และให้ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในสาขาต่างๆ โดยเฉพาะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งยังส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมของชาติอีกด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญปี 2550 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้เพิ่มเรื่องการปลูกฝังให้มีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัยและค่านึงถึงประโยชน์ส่วนรวม เข้ามาในรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าแนวทางการจัดการศึกษาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 นั้นวางเนื้อหาสาระไว้เหมือนกันคือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้เสริมสร้างความรู้และปลูกจิตสำนึกให้ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

แต่ในส่วนของมาตรา 54 นี้จะเห็นได้ว่า แนวทางการจัดการศึกษาไม่ได้ระบุเรื่องการปรับปรุงการศึกษา การวิจัยและพัฒนาสาขาวิชาต่างๆ ไม่ได้กำหนดเรื่องการปลูกจิตสำนึกและเสริมความรู้เรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่สิ่งที่เพิ่มขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ คือ การมุ่งพัฒนาผู้เรียนในเป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของผู้เรียน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ เป็นการวางกรอบการศึกษาแบบที่ไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญปี 2540 หรือปี 2550¹⁰⁸

จากเนื้อหาสาระในมาตรา 54 นี้ตั้งข้อสังเกตว่า ประเด็นการศึกษาเป็นสิ่งที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 เป็นหลักการพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนสากล ควรที่จะถูกกำหนดไว้เป็นหลักการทั่วไปหรือไม่ ที่จะให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกการศึกษา การที่กำหนดบทบัญญัติดังกล่าวลงไปเป็นการกำหนดกรอบและภาระแก่รัฐบาล ซึ่งประเด็นการศึกษาเป็นหน้าที่ที่รัฐพึงต้องออกนโยบายทางการศึกษาอยู่แล้ว

¹⁰⁸ ILAW, สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: การศึกษาไม่เป็นสิทธิ รัฐต้องจัดเรียนฟรี 12 ปี จากอนุบาล 1 ถึง ม.3, ค้นวันที่ 18 ธันวาคม 2560 จาก <https://ilaw.or.th/node/4209>.

ดังนั้นประเด็นที่สำคัญหากพิจารณาเนื้อหาในมาตรา 54 แล้วจะพบว่าความมุ่งหมายของมาตรานี้มุ่งไปที่ประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนโดยตรงนั่นก็คือ ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาอย่างเจาะจงคือ เด็กทุกคน ที่จะต้องได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับนั่นเอง นอกจากนี้เพื่อให้บทบัญญัติในมาตรา 54 มีการดำเนินการไปอย่างรวดเร็วและมีการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ¹⁰⁹

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

...

จ.ด้านการศึกษา

(1) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามมาตรา 54 วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

(2) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 54 วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(3) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครู และอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพครู

(4) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัด และปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

ดังนั้นในมาตรา 258 ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาจะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐในมาตรา 54 ซึ่งรัฐต้องให้การศึกษภาคบังคับโดยเริ่มจากเด็กเล็กเป็นต้นมา รวมถึงรัฐต้องจัดให้มีการพัฒนาการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานสากล การปฏิรูปประเทศด้าน

¹⁰⁹ The Justice Group, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2560), หน้า 177–83.

การศึกษา ก็จะเป็นกลไกหนึ่งซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการปรับปรุง พัฒนาสภาพปัญหาของการศึกษาไทยที่เกิดขึ้นมาในอดีต โดยมีความพยายามในการปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นโอกาสดีในการปฏิรูป จะเห็นเนื้อหาสาระได้ว่ามีความครอบคลุมทั้งในส่วนผู้เรียน ในส่วนของกองทุนการศึกษาในการสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ในส่วนของกลไกและระบบการผลิตครูและอาจารย์ที่มีคุณภาพ ตลอดจนมีการปรับปรุงการเรียนการสอนให้ก้าวทันต่อโลกสมัยใหม่ ซึ่งจะเน้นการส่งเสริมการเรียนตามความถนัดของผู้เรียน และมีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อให้รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอีกด้วย

2) ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐเป็นการทั่วไป กล่าวคือ หน้าที่ของรัฐในประเภทที่สองจะพิจารณาจากความมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งเน้นไปที่ประชาชนบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 และมาตรา 63

มาตรา 52 หน้าที่ของรัฐด้านการรักษาความมั่นคงของชาติ เป็นหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันของชาติ อำนาจอธิปไตยของชาติ รวมทั้งการรักษาผลประโยชน์เกี่ยวกับคลื่นความถี่และดาวเทียม และการรักษาวินัยทางการเงินและการคลังของประเทศ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องและส่งผลต่อการรักษาความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก ได้แก่

มาตรา 52 รัฐต้องพิทักษ์ไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตยบูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ

กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย

ในส่วนของมาตรา 52 นี้จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของมาตรานี้คือ การให้รัฐมีหน้าที่รักษาความมั่นคง โดยการปกป้องและการดำรงไว้ซึ่งสถาบันหลักของชาติ ความเป็นเอกราช อธิปไตยของประเทศไทย เนื้อหาสาระตามมาตรานี้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยแนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั่นคือมาตรา 77 ซึ่งได้มีการแก้ไขถ้อยคำและนำมาบัญญัติใหม่



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

เป็นหน้าที่ของรัฐ หากรัฐได้ดำเนินการตามมาตราดังกล่าวประเทศจะเกิดความมั่นคง มีความสงบ เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนทุกคนในประเทศ

มาตรา 53 หน้าที่ของรัฐด้านการบังคับใช้กฎหมาย เกิดจากสภาพปัญหาในอดีตที่ผ่านมา รัฐมีการละเลยในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และมีได้มีการสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะผู้บริหารของประเทศกลับใช้อำนาจในทางที่ผิดเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย จนส่งผลเสียต่อความศักดิ์สิทธิ์ในระบบกฎหมายของประเทศ ดังนั้นหน้าที่ของรัฐด้านกฎหมายได้แก่

มาตรา 53 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

ในส่วนของมาตรา 53 นี้ถือเป็นหลักการทั่วไปซึ่งรัฐต้องดำเนินการอยู่แล้ว และเป็นลักษณะของกฎหมายคือ กฎหมายเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่ใช้ทั่วไปได้ทุกสถานที่และแก่บุคคลทุกคนโดยเสมอภาค กฎหมายเป็นข้อบังคับที่ใช้ได้เสมอไปจนกว่าจะถูกยกเลิก กฎหมายเป็นข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม ประชาชนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับไม่มีข้อยกเว้น และกฎหมายต้องมีสภาพบังคับ ผู้กระทำหรือตวันกระทำตามกฎหมายต้องถูกลงโทษ หากรัฐดำเนินการในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด สังคมจะมีกติกานำไปสู่สังคมที่ความสงบสุขภายใต้กติกานั้นก็คือกฎหมาย

มาตรา 55 หน้าที่ของรัฐด้านการให้บริการทางสาธารณสุข เป็นหน้าที่ซึ่งบ่งบอกถึงภารกิจที่สำคัญของรัฐในการบริการทางสาธารณสุขที่ดีมีคุณภาพแก่ประชาชน

มาตรา 55 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย

รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของมาตรา 55 หมายความว่ารัฐต้องมีหน้าที่จัดบริการทางด้านสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพเป็นไปโดยทั่วถึง รวมทั้งต้องเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานในการดูแลสุขภาพและการป้องกันโรค และสนับสนุนให้มีการพัฒนาทางด้านภูมิปัญญาแพทย์แผนไทยอีกด้วย และที่



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

สำคัญหากรัฐดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวผลประโยชน์ก็จะตกอยู่กับประชาชนทุกคน นั่นเป็นเป้าหมายของการกำหนดบทบัญญัติในมาตรานี้

แต่หากเราพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550¹¹⁰ นั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นด้านสาธารณสุข รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นสิทธิของประชาชนในการได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐ รวมทั้งมีการระบุไว้ชัดเจนว่า ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขอย่างเสมอกัน เป็นไปตามมาตรฐานและความเหมาะสม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเพื่อนำสิทธิดังกล่าวมาก่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ในขณะเดียวกันก็มีการบัญญัติประเด็นดังกล่าวไว้ในมาตรา 47 ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วยเช่นกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขของรัฐ รวมทั้งผู้ยากไร้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นการกำหนดบทบัญญัติที่มีลักษณะเกินความจำเป็น

ผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในมาตรา 47 นี้มีการตัดคำว่า สิทธิเสมอกันและการได้รับการที่ได้มาตรฐานและเหมาะสมออกไป ซึ่งหากพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการบัญญัติถ้อยคำเหล่านั้นลงไปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 เพื่อเป็นการประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐที่ได้มาตรฐานและเหมาะสม โดยปรากฏว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้ส่งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ผลเสียการกำหนดสิทธิเสมอกัน มองว่ายังเป็นปัญหาก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำโดยบุคคลที่มีฐานะการเงินพอจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางสาธารณสุขได้จะได้สิทธิด้วยเช่นกันทำให้ไม่สามารถแยกแยะได้ว่าใครคือ บุคคลผู้ยากไร้ที่ไม่สามารถรับผิดชอบต่อภาระค่าใช้จ่ายทางสาธารณสุขได้และที่ผ่านมาปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณทางการเงินแก่รัฐที่ต้องแบกรับมหาศาล ส่วนผลดีคือรัฐได้ช่วยเหลือประชาชนทุกคนในรัฐไม่ว่าจะอยู่ในฐานะไหน

ในส่วนของมาตรา 47 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จะเป็นการช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ทำให้รัฐสามารถแยกแยะผู้ที่ยากไร้สมควรจะนำเงินไปอุดหนุนและให้การช่วยเหลือ ตลอดจนลดภาระ

¹¹⁰ ILAW, **สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: สิทธิทางสาธารณสุข เพิ่มสิทธิมารดา** คำว่า สิทธิเสมอกันหายไป, ค้นวันที่ 18 ธันวาคม 2560 จาก <https://ilaw.or.th/node/4190>.

งบประมาณของรัฐ ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการทุ่มงบประมาณในการพัฒนามาตรฐานและการบริการที่ดีขึ้น

มาตรา 56 หน้าที่ของรัฐด้านการพัฒนาสาธารณูปโภค เป็นหน้าที่ของรัฐที่มีมาตั้งแต่ในสมัยอดีตในการพัฒนาสาธารณูปโภคด้านต่างๆของประเทศ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาของประเทศให้มีความเจริญและมีความทันสมัย รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการบริการสาธารณะให้กับประชาชนนั่นเอง ดังนั้นหน้าที่ดังกล่าวในมาตรานี้ ได้แก่

มาตรา 56 รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใดๆ รัฐต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

เดิมหากพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องทำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 จึงบัญญัติมาตรา 56 นี้ขึ้น โดยเป็นการกำหนดหน้าที่พื้นฐานของรัฐที่ต้องดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน การสร้างและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนต่างๆ ระบบราง เป็นต้น รวมทั้งการบริหารและปกป้องผลประโยชน์ในกิจการของรัฐที่ประกอบธุรกิจด้านการพัฒนาสาธารณูปโภค หรือกิจการที่ให้เอกชนร่วมลงทุน รัฐจะต้องได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม และการกำหนดค่าบริการต่อประชาชนต้องเหมาะสมกับปัจจัยที่ใช้ในการลงทุน

มาตรา 57 หน้าที่ของรัฐด้านวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญและมีความจำเป็น

มาตรา 57 รัฐต้อง



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในส่วนของมาตรา 57 มีเจตนารมณ์ด้วยกัน 2 ประการคือ 1) ต้องการให้รัฐอนุรักษ์ ฟื้นฟูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นรากเหง้าของวัฒนธรรมของชาติไทย เป็นคลังความรู้ที่คนรุ่นหลังจะได้ศึกษาและสืบทอดไว้ต่อไป 2) ต้องการให้รัฐอนุรักษ์ คุ้มครอง รวมทั้งการบริหารจัดการทุกอย่างที่มีความเกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความยั่งยืน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อความต้องการในการอุปโภค บริโภคของมนุษย์

เจตนารมณ์ทั้ง 2 ประการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรานี้เน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรัฐจะต้องให้สิทธิประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการบริหารจัดการทั้งในส่วนของการบริหารจัดการศิลปะ วัฒนธรรมและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนและชุมชน คือผู้ใช้ประโยชน์และได้รับประโยชน์จากเรื่องดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อผู้ศึกษาได้พิจารณาถึงเนื้อหาสาระในประเด็นดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าในเนื้อหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ได้กำหนดเนื้อหาสาระที่ใกล้เคียงกัน โดยกำหนดไว้ให้เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวกับการจัดการ ศิลปวัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติ หากพิจารณาในแง่ของเจตนารมณ์ที่ต้องการให้รัฐดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรานี้แล้วเห็นว่า หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่พื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการอยู่แล้ว และการกำหนดบทบัญญัติที่มีความใกล้เคียงกันและมีความซ้ำซ้อนนั้นไม่ควรจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะจะทำให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่กำหนดรายละเอียดจนเกินไป



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

มาตรา 58 หน้าที่ของรัฐในการปกป้องผลกระทบที่อาจจะเกิดต่อ
ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้น
อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วน
ได้เสีย สำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการ
การศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และ
จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมา
ประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ
ก่อนการดำเนินการ หรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อ
ประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการ
เยียวยา ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและ
โดยไม่ชักช้า

ในส่วนของมาตรา 58 มีเจตนารมณ์ต้องการให้มีการดำเนินการศึกษา การจัดทำ
วิเคราะห์ผลทางสิ่งแวดล้อมจากรัฐ กรณีที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม
สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง
จากการดำเนินการของรัฐ หรือเอกชน

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือที่มักเรียกกันว่า EIA ย่อมาจากคำว่า
Environmental Impact Assessment หมายถึง การใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการพัฒนา ที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อม
ในทุกๆ ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติ ทางเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบ
ในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดน้อยที่สุด นอกจากนี้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังใช้
เป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้บริหารว่าสมควรดำเนินการหรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการนำมาในการวางแผนป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ตั้งแต่ขั้นตอนศึกษาความเหมาะสมของโครงการจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น
ภายหลังดำเนินโครงการไปแล้ว¹¹¹

จากที่กล่าวไปจะเห็นได้ว่าการจัดทำ EIA ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก
การกำหนดภาระหน้าที่รัฐจะช่วยเป็นหลักประกันให้กับประชาชนด้วยเช่นกัน โดยหากพิจารณา
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 67 นั้นมีการกำหนดการ
จัดทำ EIA ไว้ในส่วนของสิทธิของประชาชน

มาตรา 59 หน้าที่ของรัฐด้านการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เดิมมีลักษณะเนื้อหา
สาระสำคัญที่กำหนดไว้ในสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทยพุทธศักราช 2550 เช่น บุคคลมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาระในความ
ครอบครองของหน่วยราชการ สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ เป็นต้น แต่
ปรากฏว่าเกิดปัญหาสืบเนื่องมาจากการให้ประชาชนมีสิทธิขอข้อมูลจากรัฐได้แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ได้แก่

*มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงาน
ของรัฐ ที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมาย
บัญญัติ และต้องจัดให้ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก*

ในส่วนของมาตรา 59 นี้มีความต้องการให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ
หน่วยงานรัฐต่อสาธารณะหรือประชาชน เพื่อความโปร่งใสในการทำงานและเพื่อเป็นการวางกลไกให้
ประชาชนตรวจสอบการทำงานของรัฐอีกช่องทางหนึ่งด้วย และหากพิจารณาในบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 41 นั้นได้บัญญัติสรุปสาระสำคัญว่า ให้บุคคลและชุมชนได้รับทราบ
และเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย มีลักษณะเนื้อหา
สาระคล้ายกับถ้อยคำในบทบัญญัติในมาตรา 59 ด้วยเช่นกัน ที่กำหนดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล หรือ

¹¹¹ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,
ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, ค้นวันที่ 19 ธันวาคม 2560 จาก
http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=127.

ข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก มองว่าเป็นความซ้ำซ้อนของการบัญญัติและการใช้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 60 หน้าหนึ่งของรัฐในการรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวถือว่าการรักษาคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม ถือเป็นทรัพย์สินของส่วนร่วมและเป็นอำนาจอธิปไตยของไทย

มาตรา 60 รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จาก คลื่นความถี่ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับ การดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในกรณีนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการ ป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้ง การกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในส่วนของมาตรา 60 นี้มีความมุ่งหมายให้รัฐต้องรักษาและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่และดาวเทียม เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีได้มีความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่งมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา การบริหารจัดการคลื่นความถี่และดาวเทียมจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ประกอบกับมูลค่าและผลประโยชน์มหาศาลที่จะตกอยู่กับประเทศชาติ และจะต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ กำกับดูแลรับผิดชอบคลื่นความถี่และดาวเทียม โดยเนื้อหาในลักษณะนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดง



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน มาตรา 47¹¹² กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาทำหน้าที่ดังกล่าว ต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติหรือ กสทช. ขึ้นมาเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

มาตรา 61 หน้าที่ของรัฐด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหน้าที่ของรัฐที่สำคัญอีกหน้าที่หนึ่งในบริบทสังคมโลกปัจจุบัน เนื่องมาจากการพัฒนาในระบบอุตสาหกรรมและการบริการมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ประชาชนในฐานะผู้บริโภคสิ่งเหล่านี้อาจจะไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการบริโภคสินค้าและบริการได้ การทำหน้าที่ดูแลผู้บริโภคจึงเป็นหน้าที่ของรัฐ ได้แก่

มาตรา 61 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ ของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรม ในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

ในส่วนของมาตรา 61 นั้นมีเจตนารมณ์ต้องการให้รัฐจัดให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับผิดชอบเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว ตั้งข้อสังเกตว่าเนื้อสาระในมาตรานี้มีความจำเป็นหรือไม่ที่ต้องกำหนดบังคับให้เป็นหน้าที่ของรัฐ มองว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากไปพิจารณาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเช่นกันได้มีการกำหนดสิทธิผู้บริโภคไว้ในมาตรา 46 โดยมีเนื้อหา คือ สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองรวมทั้งบุคคลการให้สิทธิรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค นั้นหมายความว่าสิทธิผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว

¹¹² “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” ราชกิจจานุเบกษา 124 (24 สิงหาคม 2550), หน้า 14.

มาตรา 62 หน้าที่ของรัฐด้านการรักษาวินัยการเงินและการคลังเป็นหน้าที่ที่ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติและขีดความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลัง ของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษี ให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการ ทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

ในส่วนของมาตรา 62 นั้นกำหนดเพื่อให้เป็นนโยบายที่ต้องนำไปใช้ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐต้องควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้งบประมาณอย่างไม่เหมาะสมอันจะนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี อาทิเช่น การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษี เป็นต้น ซึ่งจะต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมอีกด้วย เนื้อหาสาระในมาตรานี้มีลักษณะเช่นเดียวกับกับเนื้อหาสาระในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 84 (3) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดเรื่องการรักษาวินัยการเงินและการคลังเอาไว้

มาตรา 63 หน้าที่ของรัฐด้านการต่อต้านและป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบหน้าที่ในส่วนนี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการแก้ไขสภาพของปัญหาของการทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการบ่อนทำลายประเทศให้ลดน้อยลงและไม่เกิดขึ้นอีกต่อไป โดยบทบาทที่จะช่วยตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคือ ภาคประชาชน จึงกำหนดไว้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและรับรู้ถึงอันตรายของการทุจริต

มาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกใน



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

การส่งเสริม ให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง จากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในส่วนมาตรา 63 นั้นรัฐต้องป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการทุจริตในปัจจุบันมิได้มีเฉพาะภาครัฐ แต่มีภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ประกอบกับประเทศไทยมีพันธะตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ดังนั้น เจตนารมณ์ในมาตรานี้จึงต้องการปราบปรามการทุจริตให้ครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน จะเป็นการส่งสัญญาณในทางที่ดีว่าไม่ได้มุ่งจับทุจริตเฉพาะนักการเมืองเท่านั้น แต่เป็นการวางระบบเพื่อแก้ไขปัญหาในภาพรวม และมีการบัญญัติถ้อยคำให้เชื่อมโยงถึงการปราบทุจริตในภาคเอกชนด้วย

นอกจากนี้เมื่อผู้ศึกษาพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ จะสังเกตได้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีการกำหนดถ้อยคำโดยใช้คำว่า “ รัฐต้อง ” ในเกือบทุกมาตราของบทบัญญัติดังกล่าว โดยหากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “ ต้อง ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้นิยามความหมายว่า (2) ก.เป็นกริยาช่วยบอกความแน่ใจหรือบังคับ ดังนั้นตามความหมายพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ.2554 ดังกล่าวบังคับถึงความหมายในเชิงบังคับ ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายคำว่า “ ต้อง ” นั้น สอดรับกับหลักการและเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยหากพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีการกำหนดถ้อยคำว่า “ รัฐพึง ” ซึ่งคำว่า “ พึง ” ตามความหมายพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ.2554 ได้นิยามความหมายว่า ว.คำกริยาช่วยกริยาอื่น แปลว่าควร เช่น พึงไปว่า ควรไป ดังนั้นจากความหมายดังกล่าวสอดรับกับหลักการและเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางที่รัฐควรจะดำเนินการ ซึ่งแตกต่างกับหลักการและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐอย่างเด่นชัด

กล่าวโดยสรุปการวิเคราะห์เนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เป็นประเด็นที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจากเนื้อหาสาระของบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการกำหนดสาระสำคัญในหน้าที่ของรัฐแต่ละด้านที่มีความหลากหลาย โดยหลักๆจะเน้นไปที่หน้าที่ของรัฐทางด้านบริการสาธารณะ เช่น หน้าที่ของรัฐด้านสังคม นั่นคือการจัดการศึกษา การจัดการด้านสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งถ้าหากมีการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในแต่ละด้านก็จะเกิดผลประโยชน์เจาจงต่อกลุ่มเป้าหมายและเกิดผลประโยชน์เป็นการทั่วไปต่อประชาชน ตามความมุ่งหมายของแต่ละหน้าที่ของรัฐดังที่ได้วิเคราะห์และตั้งข้อสังเกตไปแล้ว



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

4.2 วิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเจตนารมณ์และสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วพบว่า สาระสำคัญของเจตนารมณ์และเนื้อหา มีลักษณะของการกำหนดหน้าที่ของรัฐให้รัฐต้องดำเนินการอย่างเด็ดขาด ซึ่งมีการกำหนดไว้หลากหลายด้านดังที่กล่าวไป หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องคดีต่อรัฐ ส่งผลให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจึงเป็นบทบัญญัติที่สำคัญ ที่รัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ ดังนั้นการที่จะนำหลักการดังกล่าวไปก่อให้เกิดผลจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงผลผูกพันของบทบัญญัติดังกล่าวว่ามีผลผูกพันต่อองค์กรใด รวมทั้งผลผูกพันทางการเมืองและผลผูกพันทางกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือในการดำเนินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการกำกับดูแล ตรวจสอบกรณีต่างๆซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไป

4.2.1 องค์กรที่ต้องผูกพันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ในประเด็นองค์กรที่ต้องผูกพันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องมาจากเป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ หากพิจารณาจากมาตรา 51 ตามบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ คำว่า “รัฐ” ที่กำหนดให้สิทธิประชาชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ “รัฐ” ในที่นี้เห็นว่าจะมีความมุ่งหมายในการมีผลผูกพันกับรัฐบาลโดยตรง และยิ่งพิจารณาในวรรคถัดไปมีการบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงเห็นได้ชัดว่ามีความมุ่งหมายไปยังรัฐบาล

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาลงไปในรายละเอียดของเนื้อหาและสาระสำคัญพบว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ บางประการจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายและการวินิจฉัยในประเด็นกฎหมาย เพื่อให้หน้าที่ของรัฐเกิดผลจริงในทางปฏิบัติและประชาชนจะได้รับซึ่งผลจากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ผลผูกพันจึงมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะฝ่ายที่ต้องตรากฎหมายและเกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายตุลาการในฐานะฝ่ายที่ต้องวินิจฉัยในประเด็นกฎหมาย ประกอบกับสถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดตามหลักการว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในฐานะบทบัญญัติหนึ่งในรัฐธรรมนูญ และหลักการแบ่งแยกอำนาจออกไปโดยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการส่งผลให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐต้องได้รับการปฏิบัติตามจากองค์กร



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องและทั้งนี้หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรา 230 (3) พบว่าได้บัญญัติถึงผลผูกพันของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐต่ออำนาจหน้าที่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่นเดียวกัน ดังนั้นจะได้วิเคราะห์องค์กรที่ต้องผูกพันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐได้ดังนี้

1) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยปกติแล้วเป็นที่ทราบกันว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีความเกี่ยวพันกับการตรากฎหมายและการก่อกองกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดรายละเอียดต่างๆตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือการดำเนินการด้านต่างๆซึ่งเกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการเป็นตัวแทนของประชาชนในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนและเจตนารมณ์ของตนเอง เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแล้วจะทราบว่า การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐบางประการจะต้องมีการตราเป็นกฎหมายออกมารองรับการดำเนินการขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและก่อกองกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยยึดหลักและคำนึงถึงความถูกต้องของการตรากฎหมายและการก่อกองกฎหมายที่จะต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญตามหลักการว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

อีกส่วนหนึ่งซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยคือ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน การพิจารณาจ่ายประจำปี และการควบคุมการใช้จ่ายเงินและการเก็บภาษีอากรอีกด้วย โดยใช้วิธีการต่างๆเป็นเครื่องมือ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย เป็นต้น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความผูกพันทั้งทางด้านกฎหมายและทางการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

2) องค์กรฝ่ายบริหาร

องค์กรฝ่ายบริหารถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจในแต่ละด้านผ่านกลไกการทำงานขององค์กรฝ่ายบริหารเพื่อให้ประเทศมีการพัฒนา เกิดความก้าวหน้าเจริญรุ่งเรืองและสามารถที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นได้ รวมทั้งมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้นหากพิจารณาประกอบกับความมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ที่มุ่งให้เกิดผลผูกพันโดยตรงนั่นคือ การที่รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชน



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

นั่นเอง ผ่านกลไกขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งก็คือ หน่วยงานของรัฐ โดยความหมายของหน่วยของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาได้ใช้นิยามความหมายคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพ.ศ.2560 ว่า หน่วยของรัฐ หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย โดยหน่วยงานของรัฐต่างๆ เหล่านี้จะเป็นส่วนสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลมาลงสู่การปฏิบัติจนเกิดเป็นรูปธรรม ทำให้มีผลผูกพันโดยตรงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้องค์กรฝ่ายบริหารยังมีหน้าที่ทางนิติบัญญัติที่สำคัญและมีผลผูกพันต่อหน้าที่ของรัฐในการเป็นเครื่องมือช่วยให้เกิดการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐให้ไปโดยความรวดเร็วและราบรื่นทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกล่าวคือ (1) องค์กรฝ่ายบริหารสามารถเสนอร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาได้ โดยรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารเอาไว้ในมาตรา 133 และ(2) องค์กรฝ่ายบริหารสามารถที่จะตรากฎหมายของฝ่ายบริหารหรือเรียกว่า “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายฝ่ายบริหาร” ได้แก่ พระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะตามมาตรา 172 และกฎหมายในชั้นลำดับรองได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศต่างๆ เหล่านี้จะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรฝ่ายบริหารเป็นไปด้วยความราบรื่น เนื่องจากบางครั้งกระบวนการตรากฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีความล่าช้า มีความยุ่งยากซับซ้อน ไม่ทันต่อการดำเนินนโยบายขององค์กรฝ่ายบริหาร

3) องค์กรฝ่ายตุลาการ

องค์กรฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีรวมทั้งวินิจฉัยประเด็นทางกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักกฎหมาย โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญได้แยกอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการออกจากอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารและอำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจ รวมไปถึงจนถึงป้องกันการเข้ามาแทรกแซง การครอบงำในการพิจารณาคดีจากอำนาจฝ่ายต่างๆ จึงต้องมีความบริสุทธิ์ ดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และความเป็นอิสระ

โดยเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐระบุไว้ชัดเจนว่า ประชาชนและชุมชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐซึ่งกำหนดไว้ ดังนั้นเนื้อหาสาระในส่วนนี้ถือเป็นผลผูกพันที่



803700131

ชัดเจนเป็นอย่างมากที่มุ่งหมายจะให้องค์กรฝ่ายตุลาการเข้ามาตัดสินและอำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐ

4) องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 5 ปีพุทธศักราช 2538 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 162 ทวิ มีการใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติคงผู้ตรวจการรัฐสภาไว้เช่นเดิมแต่เปลี่ยนไปใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” แทนและกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการคงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเอาไว้ มีการเพิ่มเติมหน้าที่บทบาทเข้าไป และมีการเปลี่ยนชื่อโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และคงให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดิม¹¹³ จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติหมวดที่ 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดินเอาไว้ และมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่า ในมาตรา 230 (3) ได้กำหนดผลผูกพันที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐไว้กล่าวคือ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และในมาตรา 231 ได้กำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยได้ ดังนั้นจากเนื้อหาที่กล่าวไปแสดงให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ต้องผูกพันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ผลผูกพันทางกฎหมายได้กำหนดองค์กรที่ต้องผูกพันทางกฎหมายเอาไว้อันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ โดยการกำหนดผลผูกพันเอาไว้เพื่อให้เจตนารมณ์ของกฎหมายเกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติซึ่งองค์กรที่ต้องผูกพันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และผู้ตรวจการแผ่นดินล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ พร้อมทั้งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งองค์กรต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่จะดำเนินการเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐทั้งหมดได้แก่ กระบวนการออกกฎหมาย กระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดี ให้

¹¹³ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, **ประวัติผู้ตรวจการแผ่นดิน**, ค้นวันที่ 6 มีนาคม 2561 จาก http://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp.

เป็นไปตามผลผูกพันที่กฎหมายกำหนดไว้ หากองค์กรที่ต้องผูกพันดังกล่าวไม่ดำเนินการตามกฎหมายกำหนดย่อมได้รับผลที่ตามมาตามผลผูกพันทางกฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน

4.2.2 วิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

การวิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจะยึดหลักในฐานะที่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอันมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด ย่อมมีผลผูกพันต่อองค์กรต่างๆ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากผลผูกพันขององค์กรต่างๆแล้ว กรณีอาจจะเกิดปัญหาว่า หากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจะเกิดปัญหาผลผูกพันอย่างไร ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวประกอบการพิจารณาเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และหลักการของกฎหมายมหาชนนั้น สามารถทำการวิเคราะห์ได้ดังนี้

4.2.2.1 ปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐต่อองค์กรต่างๆ

ในส่วนขององค์กรที่ต้องผูกพันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐดังที่กล่าวไปแล้วนั้น ผู้ศึกษามองว่าในประเด็นของผลผูกพันทางกฎหมายต่อองค์กรต่างๆสามารถที่จะวิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายที่น่าสนใจและมีประเด็นที่น่าศึกษาเช่น เรื่องของความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ ผลผูกพันต่อการพิจารณาวินิจฉัยคดีของฝ่ายตุลาการ เป็นต้น ซึ่งประเด็นศึกษาเหล่านี้จะได้วิเคราะห์ออกมาในเชิงปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

1) ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการตรากฎหมายและการกั้นกรองกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจจะเกิดกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีนี้เนื่องจากเป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ในรัฐธรรมนูญ กรณีถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ผลผูกพันทางกฎหมายอยู่ในหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 210 (1) กำหนดไว้ชัดเจนถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ตลอดจนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2561 มาตรา 7 (1)



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้หากฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ มีผลผูกพันให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว ไม่ใช่เฉพาะแค่บทกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบและมีการประกาศบังคับใช้แล้วเท่านั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ยังให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยไปจนถึงร่างกฎหมายอีกด้วย มองว่าการกำหนดดังกล่าวเป็นเครื่องมืออีกส่วนหนึ่งที่ช่วยในการตรวจสอบความชอบของรัฐธรรมนูญในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจจะตรากฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

(2) ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยในการตรากฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยในการตรากฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในรัฐธรรมนูญแล้ว มิได้มีผลผูกพันในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยในการตรากฎหมายดังกล่าว ทำให้การตรวจสอบของฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัด เนื่องจากหลักการแบ่งแยงอำนาจอย่างชัดเจนของอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงครอบงำอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง ประกอบกับฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมมากที่สุดในทางประชาธิปไตยกล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีที่มาจากประชาชนโดยตรง ดังนั้นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ศาลมักจะไม่ไปก้าวล่วงในแดนที่เป็นความอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความอิสระในการตรากฎหมายเพื่อประโยชน์มหาชน¹¹⁴ แต่ในขณะที่เกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดผลผูกพันให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหากกระทำการที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยวิธีการต่างๆ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

2) ฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมีอำนาจในเสนอร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา ตลอดจนมีอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารทั้งพระราชกำหนดและกฎหมายในชั้นลำดับรองเช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น ส่งผลให้ฝ่ายบริหารจึงมีผลผูกพันโดยตรงในการดำเนินการให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเกิดผลเป็นรูปธรรมโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่ง

¹¹⁴ บรรเจิด ลิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 77.

อาจจะเกิดกรณีที่ฝ่ายบริหารกระทำการที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

(1) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย(พระราชกำหนด)ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณากรณีถ้าหากฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ในระดับพระราชกำหนดและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาให้มีผลบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติแล้วที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ผลผูกพันทางกฎหมายอยู่ในหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 210 (1) กำหนดไว้ชัดเจนถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ตลอดจนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มาตรา 7 (1) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายเช่นเดียวกัน และมาตรา 7(4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ประกอบมาตรา 45 บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐและได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินไป ย่อมมีสิทธิขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7(4)

(2) ฝ่ายบริหารละเลย หรือไม่ได้ดำเนินให้มีการตรากฎหมาย หรือดำเนินการล่าช้าในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

(3) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

(4) ฝ่ายบริหารละเลย หรือดำเนินนโยบายดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

เดิมทีหากพิจารณาใน (2) การที่ฝ่ายบริหารละเลย หรือไม่ได้ดำเนินให้มีการตรากฎหมาย หรือดำเนินการล่าช้าในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ฝ่ายตุลาการจะไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการริเริ่มการตรากฎหมายระดับพระราชกำหนดและหากพิจารณากรณีตามที่ได้กล่าวไปใน (3) และ(4) นั้น เดิมการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเกิดกรณีตาม (3) และ (4) แนวทางของศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า การใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นการกระทำ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ทางรัฐบาล (Acte ad gouvernement) ไม่อยู่ในเขตอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง เนื่องจากไม่ใช่ การกระทำทางปกครอง (Acte administrative)¹¹⁵ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2561 ได้มีการกำหนดผลผูกพันเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐเอาไว้ จึงทำให้กรณี ดังกล่าวมีผลผูกพันต้องให้ฝ่ายตุลาการนั้นคือ ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมาย

กล่าวคือหากเกิดกรณีดังกล่าวทั้ง 3 กรณี เป็นการกระทำของฝ่ายบริหารที่ ส่งผลเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่ จะเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการ พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2561 มาตรา 7(4) กำหนดให้คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้อง หน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ประกอบมาตรา 45 บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐและได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ครบถ้วน หรือล่าช้าเกินไป ย่อมมีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7(4)

ดังนั้นทั้ง 3 กรณีจึงมีผลผูกพันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการ ละเลย หรือไม่ได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมาย หรือดำเนินการล่าช้าในการตรากฎหมาย (พระราช กำหนด) รวมทั้งฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดหรือแย้ง กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและฝ่ายบริหารละเลย หรือดำเนินนโยบายดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

(5) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการการกระทำทางปกครองออกกฎ คำสั่งหรือ การกระทำอื่นใดอันขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หรือพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ

กรณีตาม (5) เมื่อฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหาร ราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแล้ว ต่อไปก็เป็นหน้าที่ของฝ่าย ปกครองที่จะนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายใน ระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติซึ่งออกตามความใน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หรือมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐให้อำนาจฝ่าย ปกครองคือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทางปกครองออกกฎ หรือคำสั่ง หรือ

¹¹⁵ สุรพล ศรีวิทยา, เรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ, (กรุงเทพฯพมทานคร: ธนาเพรส, 2560), หน้า 491.

การกระทำอื่นใดตามกฎหมายดังกล่าว แต่หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจในการการกระทำทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หรือกฎหมายแม่บทอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ เดิมทีก่อนที่จะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ในกรณี (5) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถร้องต่อศาลปกครองว่าการกระทำทางปกครองนั้นมีชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่เมื่อมีการกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เฉพาะที่เป็นหน้าที่ของรัฐหากเกิดกรณี (5) เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มาตรา 7(4) กำหนดให้คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ประกอบมาตรา 45 บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐและได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินไป ย่อมมีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7(4)

(6) ฝ่ายปกครองละเลย หรือปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือดำเนินนโยบายล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ

กรณี (6) ฝ่ายปกครอง ได้แก่ หน่วยงานทางปกครอง (หน่วยงานของรัฐ) หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่รัฐ) ซึ่งมีใช่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐให้อำนาจว่า หากมีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ย่อมจะต้องถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ ประชาชนผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบของการกระทำดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มาตรา 45 (1) ซึ่งกำหนดให้บุคคลหรือชุมชนได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง

เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อมีการกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแล้ว และกำหนดสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลให้แก่ประชาชนผู้ที่เสียผลประโยชน์อันพึงได้รับจากหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีผลผูกพันต้องตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท กรณีฝ่ายปกครองในฐานะผู้



ปฏิบัติละเอียดต่ออำนาจซึ่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยปกติจะอยู่ในอำนาจวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง แต่ในกรณีนี้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารตราขึ้นในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐโดยตรงเท่านั้น ถือเป็นสิทธิพิเศษและอำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561

3) ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการรับเรื่องร้องเรียนที่ไม่เป็นธรรมของหน่วยงานต่างๆ พร้อมทั้งค้นหาความจริง และจัดทำรายงานข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานนั้นให้ขจัด หรือระงับความเดือดร้อนดังกล่าว เช่นเดียวกันดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 (3) ในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และมาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้ (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และ (2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

นอกจากนี้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพุทธศักราช 2560 ยังได้กำหนดผลผูกพันของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

มาตรา 22 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ (3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

มาตรา 23 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22 (1) (2) หรือ(3) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้



803700131

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จะเห็นได้ว่าจากที่กล่าวไปบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 230 และมาตรา 231 เกี่ยวกับผลผูกพันทางกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ดังที่กล่าวไป ซึ่งภายหลังมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เน้นย้ำถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งยังได้เน้นย้ำถึงเจตนารมณ์ในการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องคำนึงการขจัดความเดือดร้อนของประชาชนถือเป็นการวางหลักเกณฑ์ของการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้เหมาะสม

พร้อมทั้งนี้ในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักว่า ในกรณีต่อไปนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน (4) เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 22 (3) การวางหลักดังกล่าวมีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งคณะพิจารณาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงและพร้อมทั้งข้อเสนอที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอย่างรอบคอบ รอบด้านและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาอย่างในอดีตซึ่งคำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดินถูกเพิกเฉยจากองค์กรต่างๆอีกด้วย และในมาตรา 35 ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้เน้นย้ำในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้ จากหลักการเน้นย้ำในมาตรานี้ชี้ให้เห็นว่า การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากจะรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนแล้ว การรายงานผลคำแนะนำไปยังคณะรัฐมนตรีอันเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะรายงานให้รัฐสภาและประชาชนทราบด้วยก็ได้ ซึ่งเป็นทางเลือกที่จะทำให้ผู้แทนของประชาชนและประชาชนรับทราบถึงการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยเช่นกัน



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาแล้วว่า หากเกิดกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินละเลย หรือปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการล่าช้าเกินสมควรตามอำนาจหน้าที่ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพุทธศักราช 2560 ให้อำนาจหน้าที่ไว้จะอย่างไร วิเคราะห์ได้ดังนี้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหมดแล้วพบว่ามิได้มีการกำหนดกลไกการตรวจสอบการทำงาน รวมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานดังจะเห็นได้จากสาระสำคัญของมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพุทธศักราช 2560 “กรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว” เนื้อหาดังที่เห็นใช้ถ้อยคำว่า “ดำเนินการต่อไปโดยเร็ว” ซึ่งไม่มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอน แตกต่างจากการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐจะมีกรอบระยะเวลาในการทำงาน รวมทั้งการดำเนินการเมื่อมีการร้องทุกข์จากประชาชนให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน ทั้งนี้สาเหตุที่เป็นเช่นนี้มองว่าเกิดมาจากการที่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับองค์กรอิสระในการทำหน้าที่อย่างเป็นทางการ เป็นกลาง มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นในขณะเดียวกันคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานนั้นกลับมองข้ามกลไกการถ่วงดุลและการตรวจสอบขององค์กรอิสระอย่างผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งทำหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชนจากการได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐเอง

4.2.2.2 ผลผูกพันทางการเมืองเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

จากเนื้อหาขององค์กรที่ต้องผูกพันทางกฎหมายและปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้น ยังมีประเด็นการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับผลผูกพันทางการเมืองของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่แสดงให้เห็นถึงหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารผ่านกลไกต่างๆ ได้ดังนี้



803700131

1) การแปลงนโยบายต่อรัฐสภา

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตราแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 162 ได้กำหนดให้ “ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแปลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มา ของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้า วัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่...”

จะเห็นว่าจากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดผลผูกพันทางกฎหมายให้ฝ่ายบริหาร ต้องแปลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กร การแปลงนโยบายต่อรัฐสภาเปรียบเสมือนบททดสอบแรกของฝ่ายบริหารก่อนที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน อย่างเต็มรูปแบบ โดยการแปลงนโยบายต่อรัฐสภานั้นเกิดขึ้นภายหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไป จะมีการ โหวตเลือกนายกรัฐมนตรี เมื่อได้มีการโหวตเลือกนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็จะมีการจัดตำแหน่งใน คณะรัฐมนตรี ความเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเริ่มเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และจะเข้ารับ หน้าที่เป็นฝ่ายบริหารยังมีได้จนกว่าจะได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตน รวมทั้งการที่ฝ่ายบริหารจะบริหาร ราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้นั้น เมื่อได้แปลงนโยบายดังกล่าวต่อรัฐสภาแล้วเท่านั้นตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 162

พร้อมทั้งนี้ส่งผลให้การแปลงนโยบายของฝ่ายบริหารจึงเป็นเงื่อนไขประการหนึ่ง ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน โดยนโยบายของฝ่ายบริหารที่แปลงต่อรัฐสภานี้ จะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์เพื่อให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบล่วงหน้าว่า ฝ่ายบริหารมีนโยบายอย่างไร โดยเฉพาะบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ จะเป็นบทบัญญัติครั้งแรกที่มีลักษณะเด็ดขาดในการผูกมัดฝ่าย บริหารที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายในส่วนของหน้าที่ของรัฐดังที่ได้แปลงไว้ต่อ ฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งเป็นแนวทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินใน เมื่อฝ่ายบริหารเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว โดยกลไกที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ให้ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม หรือการยื่นขอเปิด อภิปรายทั่วไป เพื่อให้ชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นว่าทำไมจึงไม่ปฏิบัติตาม ตลอดจนสามารถยื่นญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจได้ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งจะได้กล่าว อธิบายและวิเคราะห์ต่อไป นโยบายของรัฐบาลนอกจากนำมาจากนโยบายของพรรคการเมืองของตน และนโยบายที่เป็นพรรคร่วมฝ่ายบริหารแล้ว จะต้องคำนึงถึงหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ชัดเจนและมีผล ผูกพันเด็ดขาดด้วย



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

2) การขอรับฟังความคิดเห็น

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 165 ได้กำหนดให้ “ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรี เห็นสมควร จะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภา จะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้”

ในส่วนของมาตรา 165 นี้จะเห็นได้ถึงเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะขอฟังความคิดเห็นจากสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเดียวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 อาจจะทำให้เกิดปัญหาต่อฝ่ายบริหารถึงแนวทางการปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจึงสามารถใช้กลไกตามมาตรา 165 ในการขอรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวเนื่องมาจากหน้าที่ของรัฐได้ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะลงมติปัญหาที่อภิปรายได้

3) การตั้งกระทู้ถาม

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 150 ได้กำหนดให้ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุม แห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย

รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

บทบัญญัติในมาตรา 150 ถือได้ว่าเป็นกลไกหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการที่ฝ่ายบริหารอาจละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้กลไกนี้ในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร

กระทู้ถามคือ คำถามที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น เพื่อถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี โดยต้องระบุว่าให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาหรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบซึ่งการที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามนั้นเป็นวิธีการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่

จะต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับงานในหน้าที่ในฐานะผู้รับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน¹¹⁶

กระทู้ถามที่สมาชิกตั้งถามรัฐมนตรีมี 2 ลักษณะ คือ

(1) คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะถามเกี่ยวกับปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง

(2) คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกตั้งขึ้น เมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือดำเนินการบริหารผิดพลาดบกพร่องไม่ตรงตามนโยบาย

จากที่กล่าวไปเป็นข้อมูลทั่วไปของการตั้งกระทู้ถามในอดีต ซึ่งการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาจะขึ้นอยู่กับข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาที่ได้กำหนดรายละเอียดหรือประเภทของการตั้งกระทู้ถามไว้ ซึ่งในขณะที่ผู้ศึกษาได้ทำการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นการที่อธิบายถึงลักษณะของกระทู้ถามในอดีตซึ่งยึดถือข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา อาจจะมีการเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกประเภทของกระทู้ได้ในอนาคต

นอกจากนี้ตามบทบัญญัติในมาตรา 150 จะมุ่งหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยส่วนหนึ่งต้องกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัด ดังนั้นหากฝ่ายบริหารไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐก็จะเป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งกระทู้ถามได้ ในขณะที่บทบัญญัติในมาตรา 150 ก็ได้วางแนวทางให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาเมื่อฝ่ายบริหารเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

4) การขอเปิดอภิปรายทั่วไป

การขอเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นกลไกที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดผลผูกพันให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและเป็นไปตามหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน เป็นผลผูกพันที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างมีนัยยะสำคัญและมีประสิทธิภาพมาก การเปิดอภิปรายทั่วไปมักจะใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่สะท้อนการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ในการเดียวกันกฎหมายก็กำหนดผลผูกพันที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ

¹¹⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฯ 2550 และวุฒิสภา*, (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2552), หน้า 130.

มีหน้าที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้โดยแสดงผล หลักฐานของตนและฝ่ายบริหารสามารถที่จะตอบข้อซักถาม ข้อสงสัย และข้ออภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยทั่วไปการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น มีทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สามารถพิจารณาได้ดังนี้

(1) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่ 2 ประเภทคือ ก) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยลงมติหรือไม่ก็ได้ และ ข) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะ ดังนี้

ก) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยลงมติหรือไม่ก็ได้

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 152 ได้กำหนดให้ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริง หรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นถึงหลักเกณฑ์ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติหรือไม่ก็ได้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแยกได้ดังนี้

(ก) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(ข) ทำการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป

(ค) อภิปรายซักถามข้อเท็จจริง หรือเสนอแนะปัญหาต่อฝ่ายบริหาร โดยไม่มีการลงมติ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า การที่กำหนดผลผูกพันทางกฎหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถยื่นขอเปิดญัตติอภิปรายทั่วไป โดยใช้เสียงสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และจะลงมติหรือไม่ก็ได้ มีความมุ่งหมายในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านมีจำนวนเสียงไม่พอที่จะยื่นขอเปิดญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะ จึงกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำไว้เพียงแค่ 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านขอเปิดญัตติอภิปรายทั่วไปได้กรณีหากรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ และสามารถที่จะใช้กลไกนี้ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เพราะในอดีตที่ผ่านมาพรรครัฐบาลมีจำนวนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร และพรรคฝ่ายค้านมีเสียงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงเกณฑ์ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารอาจไม่กระทำตามหน้าที่ของรัฐได้



803700131

ข) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 151 ได้กำหนดให้ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อได้มีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมี การถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสี่

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกับ วันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวัน ก่อนวันที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ให้รัฐมนตรีคนนั้น ยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นถึงหลักเกณฑ์ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแยกได้ดังนี้

(ก) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(ข) เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

(ค) เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมี การถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามข้อ (ง)

(ง) เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

(จ) การลงมติตามมิให้กระทำในวันเดียวกับ วันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

(ฉ) มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน



803700131

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(ข) รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามข้อ (ก) หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกิน 90 วันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามข้อ (ก) แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นให้รัฐมนตรีคนนั้น ยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 151 ที่ได้กล่าวไปในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะนั้นพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวตีความ ความเป็นรัฐมนตรีและคณะ รวมนายกรัฐมนตรีไว้ด้วย จึงมิได้มีการเขียนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถึงหลักเกณฑ์การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแยกต่างหากจากรัฐมนตรีและคณะดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งเนื้อหาสาระในข้อ (ค) ที่กำหนดห้ามมิให้มีการยุบภายหลังการเสนอญัตติเพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหลบหนีการอภิปราย เว้นแต่จะมีการถอนญัตติออกไป หรือการลงมติมิได้เป็นไปตามข้อ (ฉ) เพราะถ้าหากมีการลงมติตามเกณฑ์ข้อ (ฉ) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีรายบุคคล หรือทั้งคณะอาจจะพ้นจากตำแหน่ง หรืออาจจะลาออกจากตำแหน่งซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารนั่นเอง ส่วนเนื้อหาสาระในข้อ (จ) เหตุที่ห้ามมิให้มีการออกเสียงลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีเวลาไตร่ตรอง ซึ่งข้อตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เหตุที่มีให้กระทำการอภิปรายในวันเดียวนั้นอาจจะส่งผลดีต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านในการลอบบี้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลมหัศจรรย์มาสนับสนุนญัตติการอภิปรายของฝ่ายค้านและลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้เนื้อหาในข้อ (ข) ที่มีการกำหนดในวรรคท้ายของมาตราดังกล่าวเป็นมาตรการป้องกันมิให้เปลี่ยนแปลงตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเดิม แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่มีการเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจสามารถถูกอภิปรายได้ด้วย¹¹⁷

โดยสรุปการอภิปรายทั่วไปโดยเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น โดยส่วนใหญ่ฝ่ายนิติบัญญัติพรรคฝ่ายค้านจะเข้าชื่อตามรัฐธรรมนูญเพื่อขออภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารทั้งคณะ หรือรายบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยปกติประเด็นที่จะหยิบยกในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ อาทิเช่น เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ผิดพลาด ไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ เอื้อเพื่อผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องจนนำมาซึ่งความเสียหายอันใหญ่หลวงต่อประเทศชาติและประชาชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารจะ

¹¹⁷ ธีรพล บุญชิต, *เรื่องเดิม*, หน้า 177.

ควบคุมเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปกติมักจะได้รับการไว้วางใจ แต่ภายหลังที่การอภิปรายสิ้นสุดลง อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหาร มีการปรับฝ่ายบริหาร การโยกย้ายตำแหน่งข้าราชการ หรือการลงโทษ หรือการสอบสวนต่างๆเกิดขึ้นที่เกี่ยวกับเนื้อหาการอภิปราย

(2) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาทำได้เพียงกรณีเดียวคือ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 153 ได้กำหนดให้ “สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจง ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 153 สามารถสรุปหลักเกณฑ์และขั้นตอนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาได้ดังนี้

ก) สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของวุฒิสภา

ข) เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจง ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระในมาตรา 153 และหลักเกณฑ์ของมาตรา 153 แล้วจะเห็นได้ว่าแม้สมาชิกรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ก็ตาม แต่วุฒิสภายังสามารถที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อสอบถามข้อเท็จจริง หรือขอชี้แจง เกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินได้ อันถือเป็นหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามกฎหมาย หรือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน หรือนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ พร้อมทั้งจะได้แนะนำฝ่ายบริหารในการปรับปรุง หรือแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินให้ดีขึ้น เนื่องจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ถือได้ว่าการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภานั้นมาจากหลากหลายอาชีพทางกลุ่มอาชีพ ซึ่งมีประสบการณ์ในกลุ่มวิชาชีพมาอย่างยาวนาน และเป็นที่ยอมรับในกลุ่มวิชาชีพจนได้รับการคัดเลือกและผ่านคุณสมบัติตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภา ประกอบกับบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่จะได้รับการคัดเลือกภายหลังมีการดำเนินการสรรหาสมาชิกรัฐสภาครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นมีบทบาทอย่างมากเป็นครั้งแรกที่วุฒิสภาสามารถที่จะลงคะแนนเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี และมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

5) การตั้งคณะกรรมการ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ได้กำหนดให้ “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา ๑๓๗ เพื่อกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการตั้งคณะกรรมการ กิติ ในการดำเนินการของ คณะกรรมการกิติ ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ

ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคล หรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธี พิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ โดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการ สอบหา ข้อเท็จจริงหรือศึกษา ที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่ง เอกสาร หรือแสดงความเห็น ตามที่คณะกรรมการเรียก

คณะกรรมการเรียก ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงาน การสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของ คณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๔ ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตาม คำเรียกตามมาตรา นี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวน



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ตามหรือใกล้เคียงกับ อัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๒๘ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด”

จากเนื้อหาในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 129 แสดงให้เห็นถึงผลผูกพันทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา สามารถที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมา โดยคณะกรรมการถือเป็นองค์กรภายในสภาที่ประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภา โดยได้รับการแต่งตั้งจากสภาเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ตามที่สภามอบหมาย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา นอกจากนี้ Kenenth Bradshaw และ David Pring ได้กล่าวว่า คณะกรรมการเสมือนเป็นเครื่องมือของสภา โดยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการจะถูกนำมาพิจารณาอย่างเหมาะสม และการพิจารณาของคณะกรรมการส่วนใหญ่จะ ได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง และการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล¹¹⁸ นั้นหมายความว่าความรวมถึงการพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ หรือการสอบสวนข้อเท็จจริงอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่ของรัฐที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้เช่นกัน

ในส่วนเนื้อหาสาระของมาตรา 129 ดังกล่าวในวรรคแรกสามารถที่จะแบ่งประเภทของคณะกรรมการได้ออกเป็น 3 ประเภทคือ

(1) คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเลือก หรือแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกของแต่ละสภาประกอบเป็นคณะกรรมการ และตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา

(2) คณะกรรมการวิสามัญ คือ กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนตามที่ที่ประชุมของแต่ละสภากำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพิจารณาศึกษาและสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่แต่ละสภาพิจารณาเห็นว่ามีความสำคัญและจำเป็นในกิจการของแต่ละสภาซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการวิสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะ ควรได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว

¹¹⁸ ปิยะวรรณ ปานโต, คณะกรรมการ, ค้นวันที่ 10 มีนาคม 2561 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index>.



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

จะสิ้นสภาพไปยกเว้นคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดวาระของวุฒิสภา¹¹⁹

(3) คณะกรรมการร่วมกัน คือ เป็นคณะกรรมการที่เกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 137 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 137 (3) และสภาผู้แทนราษฎรเห็นเป็นอย่างอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกสภานั้นๆ หรือมิได้เป็นสมาชิกสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และคณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ดำเนินการต่อไปได้ แต่ถ้าหากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน อย่างไรก็ตามการตั้งคณะกรรมการร่วมกันทั้งสองสภาเพื่อหาทางปรองดอง ในการพิจารณาข้อขัดแย้ง ประเด็นปัญหาที่เห็นต่างของทั้งสองสภาให้ได้อยู่ดี

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการตั้งคณะกรรมการของทั้งสองสภาเป็นผลผูกพันทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากจำนวนระยะเวลาในการประชุมสภาค่อนข้างมีจำกัดในแต่ละวาระการประชุม ทำให้สมาชิกแต่ละสภามีได้มีโอกาสในการอภิปรายแสดงความคิดเห็น หรือไตร่ตรองกฎหมายอย่างรอบคอบ รวมทั้งเมื่อเกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองซึ่งส่งผลเสียต่อประชาชน โดยเฉพาะหน้าที่ของรัฐนั้น คณะกรรมการดังกล่าวก็มีอำนาจในการสอบสวน เรียกร้องหลักฐานทั้งบุคคล เอกสาร หรืออื่นๆ เข้ามาประกอบคำให้การ หรือชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อให้ความกระจ่าง หรือแก้ไข หรือยื่นข้อเสนอไปยังองค์กรเหล่านั้นได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในการวิเคราะห์ผลผูกพันทางการเมืองเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่แสดงให้เห็นถึงการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ต่อกัน ตามที่ผลผูกพันทางการเมือง รวมทั้งยังพบว่าผลผูกพันทางการเมืองที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้นถือได้ว่าเป็นการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐของฝ่ายบริหาร ซึ่งหากฝ่ายบริหารกระทำการที่ผิด หรือละเลย หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหน้าที่ของรัฐที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้ผลผูกพันทางการเมืองซึ่งมีกลไกดังกล่าวในการตรวจสอบ การสอบถามข้อเท็จจริง รวมทั้งแนะนำให้ฝ่ายบริหารไปปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งอาจจะใช้มาเป็นเหตุผลในการกล่าวหาว่าฝ่าย

¹¹⁹ คณะกรรมการบริหารจัดการความรู้, คณะอนุกรรมการบริหารองค์ความรู้, **องค์ความรู้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555), หน้า 99.

บริหารหมดชอบความชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินและนำไปสู่การลงมติไม่ไว้วางใจ หรืออื่นใด ทั้งนี้เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐที่ประชาชนจะได้รับ

4.3 วิเคราะห์สิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญในการกำหนดผลผูกพันทางกฎหมาย และกำหนดสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นในส่วนนี้จะกล่าวถึงสิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัด ปัญหาข้อถกเถียงในสิทธิประชาชน บุคคลและกลุ่มบุคคลที่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาล และศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณา คดีอันเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ดังจะได้ทำการวิเคราะห์ดังนี้

4.3.1 สิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ

ในประเด็นเรื่องของสิทธิของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการสร้างผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ หากเกิดกรณีที่รัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนโดยในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดสาระสำคัญในมาตรา 51 ว่า

“ การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ...”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวได้กำหนดถึงสิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ จึงกำหนดประเด็นศึกษาได้ดังนี้

1) ประเด็นปัญหาข้อถกเถียงถึงสิทธิของประชาชนที่ได้รับจากหน้าที่ของรัฐ

ส่วนนี้ถือเป็นประเด็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันถึงเรื่องสิทธิของประชาชน โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้นำเนื้อหาบางส่วนของหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมาบัญญัติไว้เป็นหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุว่ารัฐไม่ดำเนินการให้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ดังที่กล่าวไปแล้วในหลายตอน ดังนั้นจึงมีบุคคลที่แสดง



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าวโดยให้เหตุผลพอสรุปได้ดังนี้

ในทางทฤษฎี การที่รัฐธรรมนูญรับรอง "สิทธิ" ของประชาชน จะมีผลให้ประชาชนเป็นเจ้าของสิทธิเป็นตัวเอง และจะสามารถอ้างสิทธินี้ขึ้นยืนต่อใครได้ทั้งรัฐไทย ทั้งประชาชนคนอื่น บริษัทเอกชน หรือรัฐต่างประเทศ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็น "หน้าที่ของรัฐ" เท่ากับประชาชนไม่ได้เป็นผู้ทรงสิทธิเหล่านั้นแต่เป็นผู้รองรับการจัดให้โดยรัฐ หากรัฐไทยภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ไม่จัดให้ประชาชนสามารถเรียกร้องให้ทำหน้าที่ได้ แต่จะเรียกร้องต่อประชาชนคนอื่น บริษัทเอกชน หรือรัฐต่างประเทศไม่ได้

ในรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 หมวดสิทธิและเสรีภาพ มีมาตราที่กำกับไว้ชัดเจนถึงผลผูกพันของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ และประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ มาตรา 25 ก็กำหนดผลที่ประชาชนจะได้รับจากการมีสิทธิไว้ชัดเจนว่า "สิทธิ" ต่างๆ ที่รับรองไว้ ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้แม้ยังไม่มีกฎหมายลูกบัญญัติรายละเอียด สามารถยกขึ้นต่อผู้ทางศาลได้ และหากถูกละเมิดสิทธิก็มีสิทธิได้รับการเยียวยาจากรัฐ ซึ่งผลที่ประชาชนจะได้รับเหล่านี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากเรื่องดังกล่าวบัญญัติให้เป็น "หน้าที่ของรัฐ" ไม่ใช่ "สิทธิ"¹²⁰

ที่กล่าวไปส่วนของเหตุผลของบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ศึกษามองว่าแม้ในทางทฤษฎีการที่รัฐธรรมนูญรับรอง "สิทธิ" ของประชาชน จะมีผลให้ประชาชนเป็นเจ้าของสิทธิเป็นตัวเอง และจะสามารถอ้างสิทธินี้ขึ้นยืนต่อใครได้ และ "สิทธิ" ต่างๆ ที่รับรองไว้ ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้แม้ยังไม่มีกฎหมายลูกบัญญัติรายละเอียด สามารถยกขึ้นต่อผู้ทางศาลได้ และหากถูกละเมิดสิทธิก็มีสิทธิได้รับการเยียวยาจากรัฐ ตรงนี้เป็นหลักการทั่วไปที่ถูกต้องอยู่แล้ว แต่ต้องพิจารณาจากเหตุเพิ่มเติมซึ่งจะได้กล่าวต่อไปพร้อมกับการแสดงเหตุผลประกอบกับประโยคที่ว่า

“ซึ่งผลที่ประชาชนจะได้รับเหล่านี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากเรื่องดังกล่าวบัญญัติให้เป็น “หน้าที่ของรัฐ” ไม่ใช่ “สิทธิ”

ผู้ศึกษาไม่เห็นด้วยกับประโยคดังกล่าว โดยสามารถวิเคราะห์และแสดงเหตุผลได้ดังนี้

(1) สืบเนื่องมาจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้ประกาศใช้เป็น

¹²⁰ ILAW, *สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: เมื่อสิทธิเสรีภาพเขียนใหม่เป็นหน้าที่ของรัฐ*, ค้นวันที่ 11 มีนาคม 2561 จาก <https://ilaw.or.th/node/4214>.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการติดตามและเร่งรัด รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีทางศาล หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐเป็นบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดสิทธิของประชาชนไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 51 โดยประชาชนถือเป็นผู้ทรงสิทธิมีอำนาจอันชอบธรรม รวมทั้งเป็นเจ้าของประโยชน์จากมาตราดังกล่าวที่สามารถใช้ยื่นยันต่อผู้อื่นได้ และเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้เป็นการเฉพาะและผลผูกพันของมาตรา 51 ยังมีผลผูกพันต่อทุกองค์กรทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

(2) ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับคำกล่าวของนายมิชัย ฤชุพันธุ์ที่ว่า “บางเรื่องเขียนไว้เป็นหน้าที่ของรัฐ ใครมีหน้าที่ต่อเราก็เกิดสิทธิขึ้นมาแล้ว”¹²¹ โดยเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของสิทธิในส่วนของบุคคลซึ่งมีหน้าที่นั้นจะเห็นได้ว่า บุคคลซึ่งจะต้องรับผิดชอบบังคับ (Sanction) เว้นแต่เขาจะกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่าง ทั้งนี้ เพราะสิทธิและหน้าที่ที่ย่อมเป็นของคู่กัน เมื่อมีเจ้าของสิทธิ ก็ต้องมีบุคคลผู้มีหน้าที่ต่อเจ้าของสิทธิดังกล่าว และจะเรียกว่าเขาเป็น “ผู้ถือหน้าที่” หรือ “ผู้ทรงหน้าที่” ก็ได้ ผู้ที่จะมีหน้าที่ย่อมจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเช่นเดียวกัน¹²² ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหน้าที่ของรัฐแล้ว แม้จะมีการบทบัญญัติสิทธิบางประการให้เป็นหน้าที่ของรัฐแล้ว แต่เมื่อพิจารณาแล้วว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ คำว่า “รัฐ” นั้นก็คือหน่วยงานของรัฐ ในฐานะนิติบุคคลผู้กระทำแทนรัฐ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐถือเป็นผู้ทรงหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของสิทธิ หรือผู้ทรงสิทธิ นั่นก็คือประชาชนตามหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

2) ประเด็นปัญหาการตีความผู้ทรงสิทธิตามหน้าที่ของรัฐ

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐมาตรา 51 ดังที่กล่าวไปแล้วมีการกำหนดสิทธิของประชาชนและชุมชน ในการติดตามและเร่งรัดหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งมีสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาล กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับหมวดหน้าที่ของรัฐคือ คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้คือ “ประชาชนชาวไทย” หรือหมายความรวมถึง “คนต่างด้าว” ซึ่งอยู่ในประเทศไทย ใครเป็นผู้ทรงสิทธิในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิคือ¹²³

(1) สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของทุกคนได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุกคน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด หรือ

¹²¹ เรื่องเดียวกัน.

¹²² หยุด แสงอุทัยและสมยศ เชื้อไทย, *เรื่องเดิม*, หน้า 170.

¹²³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 53-54.

ศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วยเช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพทางศาสนา เป็นต้น

(2) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้นเช่น สิทธิทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น

ดังนั้นหากพิจารณาจากหลักการตามเนื้อหาทั้ง 2 ข้อดังกล่าวแล้วประกอบกับการพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในมาตรา 51 ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่า “ การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชน ” และพิจารณาเนื้อหาของสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของสาระมีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนซึ่งอยู่ภายในราชอาณาจักรไทย นั้นหมายความรวมถึงคนต่างด้าวซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วยที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ

ตัวอย่างในมาตรา 55 ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ “ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรคและส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด...”

จากเนื้อหาของสาระของบทบัญญัติในมาตรา 55 จะเห็นได้ว่ารัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุข ในกติการะหว่างประเทศและในทางปฏิบัติที่ผ่านมาประเทศไทยต้องมีการดำเนินการให้คนต่างด้าวซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้รับการบริการทางสาธารณสุขด้วยตามหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งหากพิจารณาว่ารัฐไทยมีการดำเนินนโยบายในการป้องกันโรค หรือได้มีการออกมาตรการในการป้องกันโรค ผลลัพธ์ซึ่งเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นก็จะเกิดขึ้นกับประชาชนทุกคนซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทย

ดังนั้นจากเหตุผลดังที่กล่าวไป คำว่า “ ประชาชน ” ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ สรุปได้ว่า “ ผู้ทรงสิทธิ ” หมายความรวมถึงประชาชนทุกคนซึ่งอยู่ภายในประเทศไทย ทั้งในส่วนของพลเมืองชาวไทยและคนต่างด้าวซึ่งอยู่ภายในประเทศไทย

3) วิเคราะห์สิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ

สิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัดเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำผ่านกลไกต่างๆ และสามารถใช้อำนาจได้ดังนี้

(1) สิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 133 ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการเสนอกฎหมายว่า



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

“ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็
แต่โดย...

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
ตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่า
ด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่าง
พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ”

ในส่วนของข้อนี้จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิของ
ประชาชนตามมาตรา 133 (3) ซึ่งให้สิทธิประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา
ผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐโดยตรงถือเป็นสิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติหมวด
ใหม่ โดยมองว่าจะเป็นโอกาสของประชาชนชาวไทยในฐานะผู้ทรงสิทธิที่จะเสนอกฎหมายเพื่อให้ตน
ได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐ เป็นทางเลือกอีกหนึ่งของทางหากรัฐดำเนินการล่าช้า แต่ใน
ขณะเดียวกันก็ตั้งข้อสังเกตว่า ที่ผ่านมาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอเข้าสู่การพิจารณาสู่สภา
ผู้แทนราษฎรกลับถูกเพิกเฉย หรือไม่นำมาพิจารณา และโดยส่วนใหญ่หากเป็นพระราชบัญญัติที่มี
เนื้อหาตรง หรือมีลักษณะคล้ายกับร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเสนอ สภา
ผู้แทนราษฎรจะยึดหลักการและรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
เสนอเสมอ เหล่านี้จึงเป็นประเด็นปัญหาที่มองว่าขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการสิทธิแก่
ประชาชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างกฎหมาย เนื่องจากร่าง
พระราชบัญญัติที่ประกาศใช้มีผลผูกพันกฎหมายบังคับประชาชนให้ปฏิบัติตามนั่นเอง

อย่างไรก็ตามหากการเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับ
หน้าที่ของรัฐ มองว่าสิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัดสามารถกระทำผ่านสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรในเขตของตน หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเพิกเฉยต่อเสียงของประชาชน ก็อาจจะส่งผล
ต่อคะแนนเสียง ความนิยมในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น

(2) สิทธิของประชาชนชาวไทยในการติดตามและเร่งรัดผ่านการเรียกร้อง
ต่อรัฐโดยตรง สามารถพิจารณาได้จากการมีหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นสิทธิตามแนวคลาสสิกของเยอรมนี
โดยสามารถแบ่งได้เป็น status negativus, status positivus และ status activus มีรายละเอียด
ดังนี้¹²⁴

¹²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ ปัญหาการเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทย ”, วารสารศาล
รัฐธรรมนูญ 18 (2559): 119-120.

ก) สิทธิเสรีภาพที่ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (status negativus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิเสรีภาพที่รัฐรับรองว่าจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง ก้าวก่าย หรือบังคับเอาแก่ปัจเจกบุคคลในรัฐ ซึ่งปัจเจกบุคคลนั้นสามารถดำเนินการหรือใช้สิทธิเสรีภาพประเภทนี้โดยประการใดก็ได้ตามใจสมัคร สิทธิ เสรีภาพในประเภทนี้จึงปรากฏออกมาในรูปแบบของสิทธิเชิงป้องกัน ซึ่งเป็นการคุ้มครองในลักษณะที่เป็นเด็ดขาด อำนาจอรัฐมิอาจล่วงละเมิด มาบังคับหรือจำกัดสิทธิของประชาชนในประเภทนี้ได้ ดังนั้นหากมีการล่วงล้ำการใช้อำนาจอรัฐให้ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของเสรีภาพดังกล่าว ปัจเจกบุคคลก็ชอบที่จะเรียกร้องให้รัฐมีการเยียวยา แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำการ หรือดเว้นกระทำการต่อสิทธิเสรีภาพในกลุ่มนี้ได้ สิทธิเสรีภาพประเภทนี้เช่น สิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เสรีภาพในเคหสถานหรือเสรีภาพในการสื่อสาร เป็นต้น

ข) สิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสามารถเรียกร้องจากรัฐ (status positivus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนมีอาจจะมีบรรลุมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปแบบของ “สิทธิเรียกร้อง” กล่าวคือ เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ในกรณีที่มีรัฐมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตามความเห็นของ Jellinek เห็นว่าสิทธิเรียกร้องที่เป็นศูนย์กลางของสิทธิในกลุ่มนี้ ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข สิทธิทางศาล เป็นต้น

ค) สิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง (status activus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิเสรีภาพที่ปัจเจกชนซึ่งสิทธิของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างอิสระปราศจากการครอบงำหรือบังคับจากผู้หนึ่งผู้ใด หรือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใด อาจเรียกว่า “สิทธิพลเมือง” เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิรับราชการ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแล้ว ประกอบกับพิจารณาสิทธิตามแนวคลาสสิกของเยอรมนีแล้ว หน้าที่ของรัฐจะมีความสอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสามารถเรียกร้องจากรัฐ (status positivus) โดยสิทธิบางอย่าง เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข เป็นต้น ถูกกำหนดไว้เป็นหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ การที่ประชาชนชาวไทยในฐานะผู้ทรงสิทธิใช้สิทธิในการติดตามและเร่งรัดนั้น สามารถกระทำได้ด้วยการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวเพื่อให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ กรณีที่รัฐมิได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐดังกล่าวและเพื่อที่จะทำให้สิทธิของประชาชนชาวไทยสามารถบรรลุความมุ่งหมายได้ซึ่งอาจเรียกว่า “สิทธิที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีขึ้น” นั่นคือหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั่นเอง



803700131

ดังนั้นสิทธิของประชาชนชาวไทยในการติดตามและเร่งรัดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลสามารถกระทำผ่านรัฐได้โดยตรงนั่นก็คือ นิติบุคคลของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ประชาชนชาวไทยสามารถใช้สิทธิเรียกร้องโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ

(3) สิทธิของประชาชนชาวไทยในการติดตามและเร่งรัดผ่านการร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 มาตรา 22 ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐคือ ใน(3) ได้มีการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดังกล่าวใน (3) ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 มาตรา 24 ได้กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดังต่อไปนี้ (2) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณา รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 แล้วชี้ให้เห็นว่า สิทธิของประชาชนชาวไทยในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ สามารถกระทำผ่านช่องทางของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน หากประชาชนชาวไทยร้องเรียนโดยตรงต่อหน่วยงานรัฐแล้วได้รับการเพิกเฉย หรือไม่เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ หรือพบการกระทำอื่นใด หรือปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ สามารถร้องเรียนผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆเมื่อได้รับการร้องเรียนจากประชาชน เมื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและได้ข้อสรุปแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ รวมทั้งอาจจะรายงานต่อรัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบได้ด้วย



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องทำหน้าที่ในการขจัดและระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชนด้วย

4.3.2 สิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาลตามหน้าที่ของรัฐ

เมื่อประชาชนชาวไทยสามารถใช้สิทธิในการติดตามและเร่งรัดผ่านกลไกต่างๆดังที่กล่าวไปแล้ว หากหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ ประชาชนชาวไทยสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาล ตามสิทธิในมาตรา 51 ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐกำหนดไว้ ดังนั้นในส่วนนี้จึงเปรียบเสมือนที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนในการที่จะได้รับประโยชน์จากการที่รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นในหัวข้อนี้จะอธิบายและวิเคราะห์ถึงบุคคลที่สามารถจะฟ้องร้องคดีต่อศาลและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐได้ดังนี้

4.3.2.1 บุคคลที่มีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐได้กำหนดสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลให้แก่ประชาชนชาวไทย ส่งผลให้ประชาชนชาวไทยเป็นผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองและมีอำนาจอันชอบธรรมตามกฎหมายในการฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ แต่ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเกิดกรณีปัญหาว่าประชาชนกลุ่มใดที่จะสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ โดยพิจารณาจากเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ซึ่งบัญญัติถึงบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลอันเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้กล่าวคือ

บทบัญญัติมาตรา 45 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มีสาระสำคัญว่า “บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐและได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินไป ย่อมมีสิทธิขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7(4) ”

จากเนื้อหาสาระของบทบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 45 ประกอบกับมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่ามาตรา 45 ดังกล่าวใช้คำว่า “บุคคล หรือชุมชน” ดังนั้นหากพิจารณาคำว่า “บุคคล หรือชุมชน” ในที่นี้มองว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความมุ่งหมายในการใช้คำว่า “บุคคล” ให้ครอบคลุมหมายถึง สิ่งที่สามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย และมีได้หมายความเฉพาะมนุษย์ซึ่งก็เรียกว่าบุคคลธรรมดาเพียงอย่างเดียว แต่มาตราดังกล่าวมุ่งหมายรับรองบรรดาคณะบุคคลหรือกิจการและทรัพย์สินบางอย่างตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ให้เป็นบุคคลในความหมายของกฎหมายได้อีกประการหนึ่งกล่าวคือให้มีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดาเช่น ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติ



803700131

บุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ ซึ่งบุคคลดังกล่าวในมาตรา 45 จะต้องพิจารณาพร้อมกับมาตรา 41 ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญว่า ผู้ที่จะขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 7 จะต้องเป็นบุคคล หรือคณะบุคคล ตามกฎหมายอื่น นั่นก็คือบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนคำว่า “ชุมชน” ให้ครอบคลุมหมายถึง หมู่ชน หรือกลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันซึ่งเป็นชุมชนของประชาชนชาวไทย ดังนั้นคำว่า “บุคคลหรือชุมชน” ให้ความหมายถึงบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นประชาชนชาวไทย หรือนิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายไทยและชุมชนชาวไทย ไม่ได้เจาะจงเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นผลดีที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลและชุมชนสามารถใช้สิทธิในฐานะใดก็ได้ เพื่อใช้สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล และบุคคลหรือชุมชนดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือล่าช้าเกินสมควร

4.3.2.2 การใช้สิทธิของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องร้องคดีต่อศาลตามหน้าที่ของรัฐ

เมื่อมีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ภายหลังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้หลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องร้องคดีต่อศาลของประชาชนและชุมชน ได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2561 ในมาตรา 45 ได้ตามกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้น ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

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



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

(3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควรในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งบุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในระหว่างการพิจารณาคดีตามมาตรา นี้ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

ให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา นี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง

จากเนื้อสารดังกล่าวในมาตรา 45 สามารถที่จะสรุปและวิเคราะห์ได้ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการที่ประชาชนและชุมชนจะดำเนินการเพื่อให้ตนได้ประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐได้ดังนี้

1) บุคคลหรือชุมชนต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

2) หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง

3) บุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง

4) บุคคลหรือชุมชน ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งไปยังหน่วยงานนั้น

5) หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ

6) หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

7) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควรในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้

8) เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งบุคคลหรือชุมชนทราบ



803700131

9) หากบุคคลหรือชุมชน เห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

10) ในระหว่างรอการพิจารณาคดี ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

11) ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่รับคำร้อง

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์และวิธีการการใช้สิทธิของประชาชนตามมาตรา 45 แล้วพึงตั้งข้อสังเกตไว้

หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในมาตรา 45 แล้วจะเห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายซึ่งกำหนดขั้นตอนหลายขั้นตอนเพื่อให้มี “กระบวนการกรั่นกรองปัญหา ก่อน” กล่าวคือ การที่กำหนดให้บุคคลหรือชุมชนต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบและคณะรัฐมนตรีทราบถึงการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหน้าที่ของรัฐเป็นการกำหนดผลผูกพันโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงจากหน้าที่ของรัฐ จะได้รับรู้ถึงปัญหาจากการไม่ดำเนินการ หรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐจะได้มีการสั่งการให้มีการตรวจสอบประเด็นปัญหา หรือแก้ไขปัญหาก็หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของเนื้อหาสาระในแต่ละมาตราของหน้าที่ของรัฐ และการรักษาผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง อีกทั้งเมื่อผู้ร้องเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้นั้นเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการทั้งหมด ซึ่งจะเห็นได้ว่ากว่าที่จะมีการดำเนินการตามขั้นตอนในมาตรา 45 นั้นในแต่ละขั้นตอนจะผ่านการกรั่นกรองจนมาถึงศาลรัฐธรรมนูญเป็นการคำนึงถึงภาระของศาลรัฐธรรมนูญกล่าวคือ มองว่าหากให้ประชาชนร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ผ่านกระบวนการกรั่นกรองในขั้นตอนต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีภาระในการรับฟ้องคดีที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก ส่งผลทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับคำฟ้องจำนวนมาก จนอาจกล่าวได้ว่า “งานล้นศาล” ดังนั้น กระบวนการขั้นตอนต่างๆจึงเป็นการกำหนดที่มีความเหมาะสมพอควรแล้ว แต่อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาพึงตั้งข้อสังเกตว่า แม้จะมีกระบวนการกรั่นกรองแล้วแต่เพื่อความรวดเร็วในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนจะต้องพิจารณาถึงคุณภาพและระยะเวลาในการพิจารณาที่เหมาะสมด้วย ซึ่งจะได้เสนอแนะในข้อเสนอแนะบทที่ 5 ต่อไป



803700131

กล่าวโดยสรุปการใช้สิทธิของประชาชน ซึ่งหมายความรวมถึงชุมชนด้วยนั้นจะต้องเป็นไปตามการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายดังที่ได้กล่าวไป โดยแต่ละองค์กรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกัน โดยเริ่มจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปยังคณะรัฐมนตรีจนถึงการฟ้องคดีต่อศาลนั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ใช้อำนาจของตนเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริง และใช้ดุลยพินิจประกอบกับหลักกฎหมายเป็นหลักในการพิทักษ์ประโยชน์ของประชาชนและชุมชนจากหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่ด้วยกันประชาชนและชุมชนก็สามารถใช้สิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐเช่นกัน แม้ว่าอาจจะมีบางหลักเกณฑ์และวิธีการดังที่ตั้งข้อสังเกตและวิเคราะห์ไปแล้วนั้น อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชน อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้นั้น ก็ยังเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อให้การรักษาสิทธิประโยชน์ดังกล่าวเกิดขึ้นจริงและเพื่อไม่ให้สิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้สูญเปล่า

4.3.2.3 ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนประเด็นของศาลที่มีอำนาจการพิจารณาคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐได้กล่าวไปบ้างแล้วในการอธิบายที่ผ่านมา ซึ่งแน่นอนว่าหน้าที่ของรัฐเป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ในรัฐธรรมนูญและก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเป็นครั้งแรกของประชาชนและชุมชน ดังนั้นด้วยเหตุผลที่กล่าวมา บทบาทและอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้แก่ศาลในการวินิจฉัยคดีจะเป็นกลไกในการช่วยเหลือให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐคือ ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญนั้นเดิมมีที่มาจากความตื่นตัวในกรณีที่ศาลฎีกาได้พิพากษาว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามพ.ศ.2488 เป็นการใช้กฎหมายอาญาที่มีผลย้อนหลังเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้เป็นโมฆะ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาญากรรมสงครามที่ 1/2489 ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีนี้ ได้เกิดข้อพิจารณาว่าองค์กรใดควรมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ข้อพิจารณานี้เองจึงเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการก่อตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตั้งแต่นั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 เป็นต้นมาได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมา จนเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” มาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นต้น



803700131

มา¹²⁵จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดิม จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐนั่นเอง โดยสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในมาตรา 210 ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย และมีการขยายโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มาตรา 7 ซึ่งกำหนดให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

หน้าที่และอำนาจวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตาม (1) เป็นอำนาจวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ซึ่งกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว หรือร่างกฎหมาย ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 7 (1) โดยจะต้องมีผู้ร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายมายังศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561¹²⁶ ดังนั้นในกรณีตาม (1) มีกรณีดังต่อไปนี้ที่อาจจะเข้าข่ายการกระทำผิดตามมาตรา 7 (1) คือ ก) ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ และข) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ...

(4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

¹²⁵ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, **รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพมหานคร: นานาสีพิมพ์, 2544), หน้า 2.

¹²⁶ ดูเพิ่มเติมได้ใน “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561,” ราชกิจจานุเบกษา 135 (2 มีนาคม 2561).

หน้าที่และอำนาจวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตาม (4) เป็นอำนาจวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคดีที่ประชาชนหรือชุมชน ฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งในกรณีการกระทำที่เข้าข่าย (4) นั้นเป็นกรณีของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองได้กระทำในลักษณะดังต่อไปนี้คือ

ก) ฝ่ายบริหารละเลย หรือไม่ได้ดำเนินให้มีการตรากฎหมาย หรือดำเนินการล่าช้าในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ข) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ค) ฝ่ายบริหารละเลย หรือดำเนินนโยบายดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ง) ฝ่ายปกครองละเลย หรือปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือดำเนินนโยบายล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ

จ) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการการกระทำทางปกครองออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หรือพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ

หากเกิดกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองกระทำการเข้าข่ายในลักษณะของการกระทำทั้ง 5 กรณี จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องวินิจฉัยคดีตามหน้าที่และอำนาจใน มาตรา 7 (4)

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะศาลที่มีเขตอำนาจในการรับพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำหน้าที่ของรัฐ จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยยึดถือบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าว กรณีหากเกิดปัญหาที่ได้กล่าวไปแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีให้เกิดความกระจ่างและสามารถใช้หลักของกฎหมายปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ด้วยความรอบคอบ ที่สำคัญศาลจะต้องดำรงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ นั่นก็คือภารกิจในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นต่อประชาชนในการที่พึงจะได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้กรณีนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเป็นประการใด พิจารณาได้จากบทบัญญัติของมาตรา 74 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ซึ่งกำหนดไว้ว่า



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

“ มาตรา 74 ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล ”

เนื้อหาสาระตามมาตรา 74 จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดค่าบังคับของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน โดยศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดผลในอนาคต หรือกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการตามความเหมาะสมให้แก่องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับตามคำวินิจฉัย ซึ่งต้องมีการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด อีกทั้งยังมีการกำหนดให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับต้องรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นในมาตรา 74 ถือเป็นข้อกำหนดที่มีความชัดเจนอย่างยิ่งในการป้องกันกรณีที่จะก่อให้เกิดปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อหน่วยงานของรัฐ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยโดยหน่วยงานของรัฐอาจจะดำเนินการไม่ถูกต้อง หรือดำเนินการล่าช้า หรือละเลยในการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญอาจออกค่าบังคับเพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้ถือเป็นกลไกเครื่องมือที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการป้องกันปัญหาการละเลยการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐในอดีตที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุปทั้งหมดในส่วนสิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิในฐานะวิญญูชนที่มีความสามารถที่จะมีสิทธิและใช้สิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ แต่ในขณะเดียวกันจะต้องไม่ละเลยในส่วนที่เป็นความชอบธรรมของตนกล่าวคือใช้สิทธิของตนเอง ซึ่งในส่วนนี้สิทธิของประชาชนและชุมชนตามหน้าที่ของรัฐประกอบไปด้วยสิทธิในการติดตามและเร่งรัดผ่านองค์กรต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งสิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ เพื่อตนมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล โดยศาลที่มีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีคือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนนี้ของสิทธิประชาชนและชุมชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่กำหนดสิทธิประชาชนเป็นครั้งแรกในการฟ้องร้องคดีต่อศาลอันเกี่ยวกับการกระทำผิดหน้าที่ของรัฐ จึงกลายเป็นหัวใจที่สำคัญอย่างยิ่งที่ประชาชนและชุมชนจะดำเนินการต่อรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อที่จะได้รับ



803700131

ประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐ ตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv : 13062561 10:46:57 / seq : 25

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหมวดใหม่ซึ่งมีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เหตุผลที่มีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐขึ้นมา สืบเนื่องจากสภาพปัญหาความบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีข้อถกเถียงและมีการนำเสนอทางวิชาการว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น รัฐมิได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาดำเนินการให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ หรือรัฐละเลยในการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว หรือนำมาดำเนินการแล้วไม่ถูกต้องจนเกิดความล่าช้า ทำให้ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน สังคมและประเทศชาติที่พึงจะได้รับจากการเป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าว ทั้งยังมีปัญหาในเรื่องของผลผูกพันทางกฎหมายที่มีได้เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบทบังคับเด็ดขาดในการผูกมัดให้รัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ด้วยเหตุผลในความบกพร่องและสภาพปัญหาดังกล่าวจึงมีการบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐขึ้นมา เพื่อเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของรัฐที่สำคัญและจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นมา โดยกำหนดว่ารัฐจะต้องมีหน้าที่อย่างไรบ้าง พร้อมทั้งนี้ได้แก้ไขข้อบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในอดีต ด้วยการบัญญัติผลผูกพันทางกฎหมายโดยการใช้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลได้ หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและเป็นการทำให้ตนได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐนั่นเอง แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแล้วยังประสบกับปัญหาข้อบกพร่อง รวมทั้งความชัดเจนในประเด็นต่างๆ เช่น สภาพปัญหาในความชัดเจน และรายละเอียดว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีผลผูกพันต่อบุคคลใด หรือองค์กรใดที่จะต้องปฏิบัติตาม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดประเด็นการศึกษาด้วยกัน 3 ประเด็นคือ 1) เจตนารมณ์และสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2) ผลผูกพันทางกฎหมายในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตาม



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ3) สิทธิของประชาชนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากประเด็นการศึกษาทั้ง 3 ประเด็นเพื่อเป็นการทบทวนถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาจึงได้ทำความเข้าใจและอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ โดยยึดข้อความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ อันประกอบไปด้วย

1) แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและภารกิจของรัฐ โดยแนวคิดเกี่ยวกับรัฐได้ทำการศึกษาถึงความหมายของรัฐ โดยรัฐใช้เรียกชุมชนทางการเมืองที่มีการจัดการปกครองอย่างเป็นระบบ รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีทั้งกลุ่มคน อาณาเขต และอำนาจการปกครอง ความหมายของรัฐจึงมีความสำคัญทำให้เข้าใจที่มาของรัฐและองค์ประกอบของรัฐ นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการก่อกำเนิดสัญญาประชาคม ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการมีรัฐ โดยที่สมาชิกภายในรัฐจะมอบอำนาจและเสรีภาพบางส่วนของตนให้กับรัฐและรัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวในการปกป้องสมาชิกภายในรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญในการที่ประชาชนมอบอำนาจของตนให้แก่รัฐ เพื่อที่รัฐจะได้ใช้อำนาจดังกล่าวมาปกป้องประชาชนอีกทีหนึ่ง ส่วนภารกิจของรัฐนั้นเป็นแนวคิดที่สามารถอธิบายถึงหน้าที่ของรัฐได้อย่างชัดเจน โดยแบ่งเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐอันเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐ และภารกิจลำดับรองของรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ภารกิจของรัฐอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญยิ่งคือการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจในการสนองความต้องการด้านต่างๆของประชาชน สรุปลักษณะได้ 2 ลักษณะคือ เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง หรือบริการสาธารณะที่มีลักษณะอุตสาหกรรมและพานิชยกรรม

2) แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนของแนวความคิดหน้าที่ของรัฐได้มีการเสนอแนวความคิดที่มีความหลากหลาย แต่ที่นำมาอธิบายเป็นหน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง เนื่องมาจากเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงในการบังคับใช้รัฐบัญญัติและการกระทำทั้งหลายที่จำเป็นต่อการปกครองนั่นเอง และในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นแนวคิดที่กำหนดเป็นหลักการแห่งนโยบายซึ่งรัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในรัฐบาลจะมีนโยบายอย่างไร และจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนโยบายอย่างไร แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้วางหลักไว้เป็นกลางๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภาให้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางแห่งนโยบายนั่นเอง เหตุที่ต้องมีการอธิบายและทบทวนแนวคิดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น มีสาเหตุมาจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางในการบ่งบอกถึงหน้าที่ของรัฐในด้านต่างๆอย่างชัดเจนนั่นเอง

3) แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิ่งสำคัญในหน้าที่ของรัฐคือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งถ้าหากรัฐละเลยต่อการทำหน้าที่ของรัฐ ประชาชนย่อมที่มีสิทธิเสรีภาพ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

บางประการในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเอง ในฐานะผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับหน้าที่ของรัฐนั้นตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน ได้แบ่งประเภทของสิทธิที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวชัดเจน คือ สิทธิและเสรีภาพในฐานะทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (Leistungsfunktion oder Teilhaberecht) สิทธิดังกล่าวนี้มุ่งไปที่การคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอ หรือผู้ที่ด้อยโอกาสกว่าในทางสังคม ซึ่งสิทธิเรียกร้องปัจเจกชนจะใช้สิทธิเพื่อการคุ้มครองสิทธิของตนเองในเรื่องที่เรียกร้องให้รัฐกระทำการนั่นเอง

ข้อความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐทั้งหมดที่กล่าวไป ผู้ศึกษานำมาใช้เป็นหลักในการทบทวนหลักการของหน้าที่ของรัฐเบื้องต้นและเพื่อเป็นฐานความคิดในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐด้วย

ซึ่งจากการศึกษาถึงข้อความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนำมาสู่การเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ซึ่งในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มีการกล่าวถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ โดยมีได้แบ่งแยกเป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจน มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ.1937 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่มีการบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแยกออกเป็นหมวดหมู่ โดยมีการกำหนดเป็นเพียงคำแนะนำทั่วไป ในการบริหารราชการแผ่นดินแก่ฝ่ายบริหาร และให้อำนาจอธิปไตยในการตรากฎหมายเท่านั้น ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวเป็นแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมเช่นเดียวกับฝรั่งเศส ส่วนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 นั้นมีเนื้อหาของสาระเช่นเดียวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ คือเป็นเพียงคำแนะนำทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น และในส่วนของสิทธิประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาลนั้นรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดเอาไว้ ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนเอาไว้ให้รัฐ โดยมีความหลากหลายในหน้าที่และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างเด็ดขาด และที่สำคัญเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นการเฉพาะหมวดหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเมื่อนำบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ มาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นเนื่องมาจากในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศได้มีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

เอาไว้ แต่มีการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ ซึ่งมีหลักการใกล้เคียงกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ และส่วนหนึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ มีที่มาจากการแก้ไขข้อบกพร่องในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั่นเอง ที่สำคัญที่นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาใช้ในการเปรียบเทียบกับ เนื่องมาจากการตั้งข้อสงสัยว่าเมื่อมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแล้ว เหตุใดจึงมีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย ซึ่งจะได้กล่าวข้อเสนอแนะต่อไป ดังนั้นเมื่อมีการเปรียบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและรัฐธรรมนูญของไทย จึงเป็นส่วนสำคัญในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหากฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐให้มีความชัดเจนขึ้น โดยวิเคราะห์ยึดจากประเด็นการศึกษาทั้ง 3 ประเด็น สามารถสรุปได้ดังนี้

1) วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาได้ใช้หลักการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ โดยใช้ทฤษฎีอำเภोजิตและอำเภอการณประกอบในการตีความ ซึ่งพบว่าความมุ่งหมายของหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันการเปิดช่องให้พรรคการเมืองบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยการอ้างความชอบธรรมของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐไปใช้ในการแอบแฝงทางการเมืองของนักการเมือง โดยการนำไปกำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง รวมถึงป้องกันพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศใช้อำนาจฝ่ายบริหาร โดยการใช้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการเรียกคะแนนนิยมให้ฝ่ายของตน รวมทั้งเพื่อเป็นการกำหนดทิศทางของการพัฒนาประเทศให้มั่นคง ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลในอนาคตจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัดและมีความต่อเนื่อง จึงต้องบัญญัติให้เป็นที่หน้าที่ของรัฐโดยตรง ส่วนเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้น สามารถแบ่งขอบเขตประเภทของหน้าที่ของรัฐได้ดังนี้ ได้แก่ (1) ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐอย่างเจาะจงกล่าวคือ หน้าที่ของรัฐในประเภทแรกจะพิจารณาจากความมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเจาะจงเน้นไปที่ประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 54 (2) ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ตามหน้าที่ของรัฐเป็นการทั่วไปกล่าวคือ หน้าที่ของรัฐในประเภทที่สองจะพิจารณาจากความมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งเน้นไปที่ประชาชนบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 และมาตรา 63 การจัดประเภทดังกล่าวผู้



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ศึกษาพิจารณาจากความมุ่งหมายของบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้เนื้อหาในแต่ละมาตราเกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในการดำเนินการของรัฐเพื่อให้หน้าที่ของรัฐเกิดผลเป็นรูปธรรม และที่สำคัญในเนื้อหาของสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในเกือบทุกมาตรา คณะกรรมการร่างมีการใช้ถ้อยคำว่า “ รัฐต้อง ” สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่ต้องการให้มีลักษณะบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

2) วิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐพบว่า ในส่วนขององค์กรที่ต้องผูกพันตามหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพิจารณาจากรัฐธรรมนูญมีด้วยกัน 4 องค์กรได้แก่ (1) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและการกฤษฎีกาหมาย รวมทั้งการกำหนดรายละเอียดต่างๆเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ (2) องค์กรฝ่ายบริหาร ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละด้านผ่านกลไกการทำงานขององค์กรฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในส่วนของหน้าที่ของรัฐมีความมุ่งหมายให้มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรงไปที่องค์กรฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ (3) องค์กรฝ่ายตุลาการ ในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาพิพากษาถรรถคดี รวมทั้งวินิจฉัยประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และ (4) องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ในฐานะที่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน และดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยได้ในประเด็นดังกล่าว

ในส่วนของการวิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายตามหน้าที่ของรัฐซึ่งสะท้อนถึงประเด็นปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายของหน้าที่ของรัฐพบว่า

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการตรากฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจจะเกิดผลผูกพันทางกฎหมายได้ดังกรณี ก) ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ในกรณีนี้มีผลผูกพันให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวทั้งในบทกฎหมายที่และร่างกฎหมาย ข) ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยในการตรากฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ มิได้มีผลผูกพันในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยในการตรากฎหมายดังกล่าว และองค์กรฝ่ายตุลาการจะไม่ได้ก้าวล่วงในแดนของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมีความชอบธรรมที่สุดเนื่องมาจากมีที่มาจากประชาชนโดยตรง และฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความอิสระในการตรากฎหมายเพื่อประโยชน์มหาชน

(2) ฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมีอำนาจในเสนอร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา รวมทั้งตราพระราช

กำหนด และกฎหมายในชั้นลำดับรอง ซึ่งอาจจะเกิดกรณีปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายได้กรณี ก) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย(พระราชกำหนด)ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ข) ฝ่ายบริหารละเลย หรือไม่ได้ดำเนินให้มีการตรากฎหมาย หรือดำเนินการล่าช้าในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ค) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ง) ฝ่ายบริหารละเลย หรือดำเนินนโยบายดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ จ) ฝ่ายปกครองละเลย หรือปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือดำเนินนโยบายล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ และ ฉ) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการการกระทำทางปกครองออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หรือพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ ทั้งหมดที่กล่าวไปมีผลผูกพันให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยคดีเนื่องมาจากอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ

(3) ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการรับเรื่องร้องเรียนที่ไม่เป็นธรรมของหน่วยงานต่างๆ พร้อมทั้งค้นหาความจริง เพื่อขจัดและระงับความเดือนร้อน รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน กรณีหากเกิดปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายว่าผู้ตรวจการแผ่นดินละเลย หรือปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการล่าช้าเกินสมควรตามอำนาจหน้าที่ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 ให้อำนาจหน้าที่ไว้พบว่ามิได้มีการกำหนดกลไกการตรวจสอบการทำงาน รวมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีความสำคัญกับความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนผลผูกพันทางการเมืองของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่แสดงให้เห็นถึงให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารผ่านกลไกต่างๆ สามารถสรุปถึงความสัมพันธ์ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้กลไกดังต่อไปนี้ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐคือ (1) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (2) การขอรับฟังความคิดเห็นจากรัฐสภา (3) การตั้งกระทู้ถามทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (4) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร (5) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะในสภาผู้แทนราษฎร (6) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาและ (7) การตั้งคณะกรรมการทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งกลไกทั้งหมดสะท้อนผลผูกพันทางการเมืองเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่แสดงให้เห็นถึง

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร รวมทั้งพบว่าหากกรณีที่ฝ่ายบริหารมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้กลไกเหล่านี้ในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้

3) วิเคราะห์สิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของได้กำหนดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเมื่อได้ทำการพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและวิเคราะห์แล้ว สามารถสรุปปัญหาของผู้ทรงสิทธิ โดยพิจารณาการตีความคำว่า “สิทธิของประชาชน” นั้นหมายความว่าถึง สิทธิที่กฎหมายให้การคุ้มครองและรองรับประชาชนชาวไทยและคนต่างด้าวซึ่งอาศัยอยู่ภายในประเทศ ทำให้ประชาชนชาวไทยและคนต่างด้าวเป็นผู้ทรงสิทธิตามโดยพิจารณาจากหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้วิธีการที่ประชาชนชาวไทยสามารถใช้สิทธิในการติดตามและเร่งรัดผ่านกลไกต่างๆได้ดังนี้ (1) สิทธิของประชาชนในการติดตามและเร่งรัดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คนสามารถเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐได้ ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยและทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัตินั้นในการพิจารณาตรากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องฟังเสียงของประชาชน (2) สิทธิของประชาชนชาวไทยในการติดตามและเร่งรัดผ่านการเรียกร้องต่อรัฐโดยตรง ตามแนวคิดคลาสสิกของเยอรมันคือ สิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสามารถเรียกร้องจากรัฐ (status positivus) ให้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและ (3) สิทธิของประชาชนชาวไทยในการติดตามและเร่งรัดผ่านการร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องมาจากกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว เพื่อขจัดและระงับความเดือดร้อนของประชาชน

ในส่วนของประเด็นสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาลตามหน้าที่ของรัฐ เป็นสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ดังที่กล่าวไปแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ซึ่งบัญญัติให้ “บุคคลหรือชุมชน” ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐสามารถใช้สิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดนั้น ในประเด็นนี้มีปัญหาพิจารณาว่าบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลคือใคร จึงตีความว่า “บุคคล หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นประชาชนชาวไทยหรือนิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ส่วนชุมชน หมายถึง กลุ่มชุมชนชาวไทย ดังนั้นบุคคลหรือชุมชนในที่นี้จึงให้สิทธิเฉพาะประชาชนชาวไทย นิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และชุมชนชาวไทย โดยบุคคลหรือชุมชนจะใช้สิทธิดังกล่าวในการฟ้องร้องคดีต่อศาลจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้ตามมาตรา 45 คือ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

- 1) บุคคลหรือชุมชนต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- 2) หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือ ไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง
- 3) บุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง
- 4) บุคคลหรือชุมชน ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งไปยังหน่วยงานนั้น
- 5) หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ
- 6) หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว
- 7) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควรในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้
- 8) เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งบุคคลหรือชุมชนทราบ
- 9) หากบุคคลหรือชุมชน เห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง
- 10) ในระหว่างรอการพิจารณาคดี ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย
- 11) ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันรับคำร้อง

และศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในมาตรา 210 และมีการขยายโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มาตรา 7 ซึ่งกำหนดให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีดังต่อไปนี้



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

(1) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ซึ่งกรณีการกระทำดังกล่าวที่เข้าข่ายการอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 7 (1) ได้แก่ ก) ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ และข) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย(พระราชกำหนด)ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ...

(4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งในกรณีการกระทำที่เข้าข่าย (4) นั้นคือ ก) ฝ่ายบริหารละเลยหรือไม่ได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมาย หรือดำเนินการล่าช้าในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ข) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ค) ฝ่ายบริหารละเลย หรือดำเนินนโยบายดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ง) ฝ่ายปกครองละเลย หรือปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือดำเนินนโยบายล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ และ จ) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการการกระทำทางปกครองออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หรือพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้ในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ยังได้ข้อกำหนดบทบัญญัติที่มีความชัดเจนอย่างยิ่งในการป้องกันกรณีนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อหน่วยงานของรัฐ ภายหลังศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยโดยหน่วยงานของรัฐอาจจะดำเนินการไม่ถูกต้องหรือดำเนินการล่าช้า หรือละเลยในการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญอาจออกคำบังคับเพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้ถือเป็นกลไกเครื่องมือที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการป้องกันปัญหาการละเลยการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ

ท้ายที่สุดจากบทสรุปที่กล่าวไปทั้งหมดสะท้อนให้เห็นว่า เจตนารมณ์ในการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อต้องการแก้ไขสภาพปัญหาความบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในอดีตของไทย ที่ไม่มีผลผูกพันในลักษณะบังคับให้รัฐต้องดำเนินการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิและประโยชน์จากบทบัญญัติดังกล่าว พร้อมทั้งเพื่อต้องการป้องกันปัญหาฝ่ายการเมืองในการแอบอ้างนำสิ่งที่บัญญัติไว้



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ในรัฐธรรมนูญไปแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองด้วยการกำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมืองในลักษณะนโยบายประชานิยมจึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐแล้วมองว่าอาจจะเป็นข้อจำกัดในความเป็นอิสระของพรรคการเมืองในการนำเสนอนโยบายใหม่ต่อประชาชน รวมทั้งอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากฝ่ายบริหารต้องพึงระวังว่าอาจจะกระทำผิดหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่งผลให้อาจจะถูกฟ้องร้องคดีจากประชาชนและถูกยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจจากพรรคฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารตามมา และทั้งนี้มองว่าการกำหนดหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือกลไกที่ออกมารองรับสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาลจะเป็นเรื่องที่ถูกหรือผิดหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากผลในทางปฏิบัติเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎหมายและมีการเลือกตั้งได้ฝ่ายบริหารมาดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐแล้ว โดยทั้งนี้มองว่าด้วยสภาพปัญหาการเมืองของไทยในอดีตที่ผ่านมา บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐอาจจะเหมาะสมและตอบสนองกับบริบทประเพณีการปกครองทางประชาธิปไตยของไทยที่จะต้องมีบทบัญญัติในลักษณะนี้เพื่อเป็นการบังคับให้รัฐดำเนินการอย่างเด็ดขาด เพื่อให้สิทธิและประโยชน์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสามารถที่จะบรรลุความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนชาวไทยทุกคน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปรากฏข้อบกพร่องและสภาพปัญหาดังที่กล่าวไป ซึ่งได้ทำการศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าวของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ใน 3 ประเด็นคือ 1) เจตนารมณ์และสาระสำคัญในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2) ผลผูกพันทางกฎหมายในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ 3) สิทธิของประชาชนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาขอเสนอข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ในการแก้ไข ปรับปรุงรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและจะได้เป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่จะศึกษาต่อไป โดยยึดจากบทวิเคราะห์ที่ได้ทำการศึกษาตามหลักกฎหมายมหาชน และหลักการทางวิชาการที่จะนำมาประกอบเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐขึ้นมา เป็นการกำหนดบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะเด็ดขาดในการ



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาและความบกพร่องในบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางประการที่ รัฐมิได้นำมาดำเนินการให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อป้องกันการที่ฝ่ายการเมืองแอบอ้างนำ สิ่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไปใช้เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นเจตนารมณ์ที่ดีและเมื่อ มีการกำหนดเนื้อหาสาระของบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาขอเสนอเพิ่มเติมว่าควรมีการกำหนด หน้าที่ของรัฐโดยการทบทวนหน้าที่ที่สำคัญเพิ่มเติมเข้าไป เช่น รัฐต้องให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ และ คุ่มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้ การบำบัดฟื้นฟู เยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว ซึ่งเนื้อหาที่ได้ยกตัวอย่างมานี้เป็นเนื้อหาและ สาระสำคัญซึ่งถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 6 ว่าด้วย แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 ซึ่งผู้ศึกษามองว่าเนื้อหาในมาตราดังกล่าวควรที่จะนำมากำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐ เนื่องมาจาก เหตุผลและความจำเป็นในการดูแลผู้สูงอายุ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการต่างๆเหล่านี้ เป็น หน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจังให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ประกอบกับประเทศไทยได้เข้า เป็นภาคีสัญญาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านเด็ก คนพิการ ทั้งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการเหล่านี้ โดยที่ประเทศไทยต้องดำเนินการตามและมีการรายงานผลการ ดำเนินการตามอนุสัญญาเหล่านี้อยู่แล้ว จึงสมควรที่จะนำมากำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐ

แต่ในขณะเดียวกันจะต้องพิจารณาในการกำหนดหน้าที่ของรัฐให้มีความรอบคอบและ กำหนดหน้าที่ที่มีความจำเป็นจริงๆลงไป เป็นกรอบกว้างๆ เพื่อที่จะไม่เป็นคู่มือการดำเนินการของรัฐ มากเกินไป หรือไปจำกัดความเป็นอิสระของรัฐในการนำเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน นอกจากหน้าที่ของรัฐ ทั้งจะต้องกำหนดความแตกต่างในเชิงเนื้อหาสาระระหว่างหน้าที่ของรัฐกับ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ชัดเจนด้วย มิฉะนั้นประชาชนผู้ที่ได้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญจะตีความเจตนารมณ์และความมุ่งหมายที่แท้จริง รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับไม่ตรงกับเนื้อหา สาระของบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานขั้นตอนต่างๆตามมา

2) ในกรณีที่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาการไม่ปฏิบัติตามผลผูกพันทางกฎหมายขององค์ฝ่าย บริหารต่อหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาเสนอให้มีกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมลงไป โดยพิจารณาจากบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162 ได้กำหนดสาระสำคัญว่า คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ ของรัฐ และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใน หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภา ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ซึ่งในส่วนนี้มองว่าการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานแสดง



803700131

ให้เห็นถึงการดำเนินการของรัฐ ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าดำเนินถึงขั้นไหน เป็นการประเมินการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเอง ตลอดจนการดำเนินการดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคอย่างไร หากปัญหาเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายรัฐสภาจะได้ช่วยกันพิจารณาหาทางออก เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล ดังนั้นควรที่จะกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง จะช่วยให้รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและผู้แทนปวงชนรับทราบถึงการดำเนินตามหน้าที่ของรัฐ และจะช่วยกันเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่อไปได้ พร้อมทั้งรัฐอาจจะเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้ เพื่อที่ประชาชนทราบถึงการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งจะได้พิทักษ์รักษาประโยชน์ของตนจากหน้าที่ของรัฐ

3) ในกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มาตรา 45 (3) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐกล่าวคือ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามความเห็นสมควร ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งบุคคลหรือชุมชนทราบ จากเนื้อหาสาระดังกล่าวมองว่า มิได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามเนื้อหาสาระดังกล่าวเหมือนกับขั้นตอนอื่นๆ ดังนั้นผู้ศึกษาเสนอให้เพิ่มเติมเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวโดยการเพิ่มเติมประเด็นการกำหนดกรอบของระยะเวลาการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจนภายหลังการรับเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อที่บุคคลหรือชุมชน ผู้ร้องจะได้ทราบว่ารัฐจะดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าใด

รวมทั้งภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีรับเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจจะให้คณะรัฐมนตรีตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง หากพบว่าหน่วยงานของรัฐมีมูลความผิดจริง ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากตำแหน่งเดิมไว้ก่อน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย หรือศาลปกครองมีคำสั่งประการใด แล้วแต่กรณี ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามคำวินิจฉัยและคำสั่งดังกล่าวต่อไป

4) ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีที่อาจจะเกิดปัญหาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจจะปฏิบัติตามผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐไม่ถูกต้อง หรืออาจจะละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือดำเนินการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจะส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากหน้าที่ของรัฐ หรือการดำเนินการต่อไปเพื่อให้ได้รับประโยชน์



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

จากหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาจึงมองว่าจะต้องนำข้อกฎหมายมาบังคับใช้ในกรณีปัญหาดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังนี้

หากพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. ซึ่งอยู่ในขั้นตอนเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปนั้น ในมาตรา 28 (1) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ซึ่งกำหนดสาระสำคัญว่า “ คณะกรรมการป.ป.ช.มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ”

จากสาระสำคัญในเนื้อหาของมาตราดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. จะเห็นได้ว่าเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะมีผลใช้บังคับใช้ในอนาคตกรณีอาจเกิดปัญหาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะปฏิบัติตามผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐไม่ถูกต้อง หรืออาจจะละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือดำเนินการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจะส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากหน้าที่ของรัฐ หรือการดำเนินการต่อไปเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐ สามารถใช้กลไกในมาตรานี้ร้องให้คณะกรรมการป.ป.ช.เข้ามาดำเนินการไต่สวน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหากเกิดกรณีดังกล่าวย่อมต้องมีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้หากการกระทำดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มีกลไกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 ซึ่งมีสาระสำคัญ “ ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับ โดยรวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย ” และต่อมามีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พุทธศักราช 2561 ซึ่งมีการประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2561 โดยอาศัยบทบัญญัติในมาตรา 219 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นมาตรการทางจริยธรรมที่เป็นอีกกลไกหนึ่งควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ.ที่จะบังคับใช้ในอนาคตจะเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ รวมถึงองค์กรอื่นๆหากเกิดกรณีปัญหาดังกล่าวด้วยเช่นกัน



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

6) กรณีที่อาจจะเกิดปัญหาว่าฝ่ายนิติบัญญัติละเลยต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ เป็นที่ทราบกันดีในข้อเท็จจริงว่า มิได้มีกลไกใดตรวจสอบกรณีปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นดังกล่าว เนื่องมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในการทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน โดยจะไม่มีมีการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของอีกฝ่าย ประกอบกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายที่มีความยึดโยงโดยตรงกับประชาชน ทำให้ฝ่ายตุลาการจึงไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการทำหน้าที่ดังกล่าวได้

ผู้ศึกษาจึงเสนอว่าเพื่อเป็นการแก้ไข ป้องกันกรณีปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้นั้น ควรที่จะมีกลไกบางอย่างมาดำเนินการต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยขอเสนอแนวคิดของดร.สุรพล ศรีวิทยา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ที่ได้ทำการศึกษารายงานการวิจัยเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ”¹²⁷ โดยสรุปในประเด็นข้อเสนอมให้มีให้นำหลักปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญไปตุ่เทศมาปรับใช้ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญไปตุ่เทศมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว หรือกฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้เท่านั้น แต่ยังสามารถถึงการที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติละเลยในการออกกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องออกกฎหมายเพื่อตรวจสอบและบังคับใช้หรือขยายความตามรัฐธรรมนูญ หากฝ่ายนิติบัญญัติละเลยโดยไม่ออกกฎหมายดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า “ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะการละเลยการออกกฎหมาย” โดยผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แก่ ประธานาธิบดี ผู้ตรวจการแผ่นดิน และประธานสภานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองเฉพาะกรณีละเลยไม่ออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองแคว้นตนเอง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ออกกฎหมายจริง ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งไปยังองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจ ทั้งนี้ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีผลผูกพัน หรือบังคับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะเป็นลักษณะการแจ้งให้ทราบโดยยังเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะมีการออกกฎหมายเมื่อใด และมีเนื้อหาสาระอย่างไร¹²⁸การที่ได้ขยายอำนาจให้แก่

¹²⁷ สุรพล ศรีวิทยา, เรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ, หน้า 503-504.

¹²⁸ ปิยบุตร แสงกนกกุล, ศาลรัฐธรรมนูญและคดีรัฐธรรมนูญไปตุ่เทศ, จาก www.publaw.net อ้างถึงในรายงานศึกษารายงานการวิจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศของสุรพล ศรีวิทยา (กรุงเทพมหานคร: ธนาพรส, 2560), หน้า 503.

ศาลรัฐธรรมนูญนี้ก็เพื่อต้องการให้มีการเติมเต็มในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากหน้าที่ของรัฐ เพราะเหตุจากการละเลยไม่ออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ถึงแม้ว่ากลไกกฎหมายดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจะมีได้มีการบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตาม เพราะมีเช่นนั้นแล้วจะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย เพราะฝ่ายตุลาการไม่สามารถที่จะสวมบทบาทแทนฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายได้ มิเช่นนั้นแล้วก็จะกลายเป็นกรณีศาลกลายเป็นผู้ออกกฎหมายเสียเอง แต่กลไกนี้จะนำไปในลักษณะของการส่งสัญญาณเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาการทำหน้าที่ของตน และจะเป็นกลไกกระตุ้นแก่ฝ่ายนิติบัญญัติว่าควรจะทำอย่างไร¹²⁹ ซึ่งเห็นว่าหากมีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้จะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาจจะให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการยื่นไปยังศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติละเลยต่อการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ และกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแนะนำไปยังฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจในการสั่งการหรือบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยแนะนำดังกล่าว

นอกจากแนวทางดังกล่าวเสนอว่า อาจจะให้ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากหน้าที่ของรัฐมีสิทธิร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อพบว่ากรณีฝ่ายนิติบัญญัติละเลยต่อการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ และผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ภายหลังมีการจัดทำรายงานเสร็จแล้วให้แจ้งไปยังฝ่ายนิติบัญญัติทราบ พร้อมทั้งแนบคำแนะนำไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติด้วย และผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องทราบ และอาจจะเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อประชาชนด้วยก็ได้

ดังนั้น จากข้อเสนอแนะที่ได้เสนอไปนั้น เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการในการแก้ไข ปรับปรุง ให้มีความเหมาะสมเพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดสภาพปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น มองว่าโดยเจตนารมณ์ หรือหลักการของหน้าที่ของรัฐเป็นไปในทางที่ดี การกำหนดบัญญัติหมวดใหม่นี้ขึ้นมาพร้อมทั้งให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นประเทศแรกของโลกถือเป็นความท้าทายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ ซึ่งภายหลังมีการเลือกตั้งและได้ฝ่ายบริหารมาดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐแล้วจะเป็นบททดสอบและบท

¹²⁹ Brioni C., The Protection of fundamental rights by the constitutional court, in Science and technique of democracy (23-25 September 1995): 135-154, อ้างถึงใน รายงานศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศของสุรพล ศรีวิทยา (กรุงเทพมหานคร: ธนาพรส, 2560), หน้า 504.

พิสูจน์ที่สำคัญว่าการดำเนินการหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างไร ผลผูกพันทางกฎหมายซึ่งกำหนดกลไกเอาไว้ จะใช้บังคับผลเป็นรูปธรรมแค่ไหน เพียงไรนั้น ต้องพิจารณากันต่อไป

ทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นที่ตั้งข้อสงสัยถึงเจตนารมณ์และหลักการส่วนหนึ่งเพื่อแก้ไขความบกพร่องของแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้มีผลผูกพันอย่างจริงจังในการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการ ด้วยเพียงเพราะหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงคำแนะนำทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นข้อสงสัยเมื่อมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐเอาไว้แล้ว เหตุใดจึงมีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเพิ่มเติมลงไปอีกหมวดหนึ่ง อาจจะก่อให้เกิดความสับสนได้ จึงมองว่าควรที่จะมีการกำหนดหลักการ ความแตกต่างระหว่างแนวนโยบายแห่งรัฐกับหน้าที่ของรัฐเอาไว้ให้ชัดเจน ซึ่งหน้าที่ของรัฐเป็น บทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะการบังคับเด็ดขาดว่ารัฐต้องดำเนินการ จึงต้องกำหนดหน้าที่ของรัฐ ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งลงไป ส่วนแนวนโยบายแห่งรัฐต้องกำหนดแนวทางหรือกรอบกว้างๆ ซึ่งเป็น คำแนะนำทั่วไปแก่รัฐเท่านั้น รัฐจะดำเนินการหรือไม่ เป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งการกำหนดผลผูกพันเอาไว้ เช่นนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องแล้ว ผู้ศึกษาเห็นด้วย แต่ดังที่กล่าวไปต้องมีออกกฎ ระเบียบ ซึ่งเป็นหลักการที่ชี้ชัดแยกความแตกต่าง ระหว่างหน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ชัดเจน

ส่วนอีกประเด็นหนึ่งสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ นโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งหากพิจารณารายละเอียดของหน้าที่ของรัฐในการมีผลผูกพันทางกฎหมายที่เด็ดขาดแล้ว ปรากฏว่าเมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกลับมีบทบัญญัติที่เด็ดขาดกว่าในการลงโทษหน่วยงานของรัฐที่ไม่ดำเนินการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเด็ดขาด เช่น การไล่ออกจากราชการ หรือการพักงาน เป็นต้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว พบว่ากลับให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ชาติมากเกินไป ทั้งที่เจตนารมณ์ หลักการ เนื้อหาสาระและความมุ่งหมายของหน้าที่ของรัฐซึ่งถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายสูงสุดควรมีความสำคัญมากกว่านี้ ดังนั้นจากที่กล่าวไปตั้งข้อสงสัยว่าบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ นโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาตินั้น รวมทั้งผลผูกพันทางกฎหมายที่เข้มงวดและเด็ดขาด ผู้ศึกษามองว่าบทบัญญัติทั้งหมดที่กล่าวมาอาจจะเป็นคู่มือการทำงานของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารที่กำหนดหน้าที่และแผนไว้ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการหมดแล้ว เพราะเพียงดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหน้าที่ หนักพอสมแล้ว ต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและยุทธศาสตร์ชาติด้วย ประกอบกับบทบัญญัติ หน้าที่ของรัฐกับยุทธศาสตร์ยังมีผลผูกพันทางกฎหมายที่เด็ดขาดต่อคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของ รัฐหากไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ และมองว่าบทบัญญัติทั้งหมดอาจจะมี หลักการที่ดีแต่ก็อาจจะกลายเป็นอุปสรรคแก่รัฐในการครอบงำเชิงนโยบายมากเกินไปจนอาจจะไม่มี



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

บุคคล หรือคณะบุคคลใดอาสาเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร ยังไม่รวมถึงกลไกอื่นๆของฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้ามาตรวจสอบการกระทำดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้แล้ว รัฐจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งเห็นว่า หน้าที่ของรัฐจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับทัศนคติของรัฐ หากมองว่าเป็นอุปสรรคบทบัญญัติดังกล่าวก็จะกลายเป็นอุปสรรค แต่ถ้าหากมองว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรค ก็จะทำให้ไม่เป็นอุปสรรคและยังสามารถช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยราบรื่น ทำหน้าที่ศึกษาเห็นด้วยกับการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ แต่อาจจะมีเนื้อหาสาระของหน้าที่ของรัฐที่อาจจะต้องพิจารณาทบทวนและแก้ไขให้มีความเหมาะสมมากกว่านี้ดังที่ได้เสนอแนะไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้ในส่วนสำคัญที่สุดที่สุดซึ่งจะได้เสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ด้วยการเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจนโดยเพิ่มเติมเนื้อหาในหมวดและมีการกำหนดดังนี้

“ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นบทบังคับเด็ดขาดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและมีผลผูกพันให้ทุกองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตาม การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการด้วย รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ และจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งและเผยแพร่รายงานแสดงผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบด้วย”

การที่ได้เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุง ถ้อยคำเช่นนี้เพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐมีความชัดเจนว่าเป็นบทบัญญัติเด็ดขาด ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ ตลอดจนการดำเนินการของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐมีผลผูกพันต่อทุกองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตาม พร้อมทั้งเพื่อแสดงให้เห็นถึงหลักประกันว่ารัฐจะดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้น ก่อนการบริหารราชการแผ่นดินรัฐจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาด้วยว่าจะดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐอย่างไร ภายในระยะเวลาใด เมื่อได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐแล้ว รัฐจะต้องจัดทำรายงานเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐไปถึงไหน มีผลการดำเนินงานในแต่ละหน้าที่อย่างไร รวมทั้งรัฐต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ในการนี้รัฐจะต้องเผยแพร่รายงาน



803700131

แสดงผลการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐให้ประชาชนทราบด้วย เพราะประชาชนคือผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากหน้าที่ของรัฐ

ดังนั้นเมื่อได้มีการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐทั้งหมดดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ผู้ศึกษามีเจตนาประเมินและความต้องการที่ดีในการทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ อย่างสุดความสามารถโดยยึดหลักทางวิชาการและหลักกฎหมายมหาชน จึงหวังว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาทางวิชาการ ตลอดจนนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป



803700131

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. **มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**. ค้นวันที่ 19 ธันวาคม 2560. จาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2017/4/2199_5930.pdf.
- กระมล ทองธรรมชาติ. **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. การกระทำทางรัฐบาล. **วารสารจลนิตี** 8, 2 (มีนาคม-เมษายน 2554): 62.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.
- คณะกรรมการบริหารจัดการความรู้, คณะอนุกรรมการบริหารองค์ความรู้. **องค์ความรู้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ**. ค้นวันที่ 5 มีนาคม 2561. จาก <https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2=440&filename=index>.
- คณิน บุญสุวรรณ. **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทยฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2548.
- จรัญ ภัคศิธนากุล. ในรายงานศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศของสุรพล ศรีวิทยา. กรุงเทพมหานคร: ธนาเพรส, 2560.
- จุฑาทิพ คล้ายทับทิม. **หลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555.
- ฉันทิกา กุลธำรงค์. **ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.
- เชาวนะ ไตรมาศ. **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของครุสภา, 2545.



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

- ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. รัฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ณัฐพล บุญชิต. สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- ดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 15. ค้นวันที่ 2 ธันวาคม 2560. จาก https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl=index.
- ดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 16. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2560. จาก <https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ew.php?nid>.
- ดิเรก ควรสมาคม. กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- เดลินิวส์. มีชัยแจงหน้าที่รัฐในรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับ. ค้นวันที่ 5 มีนาคม 2561. จาก <https://www.dailynews.co.th/politics/356050>.
- ธีรวัฒน์ ขวัญใจ. จากแนวนโยบายแห่งรัฐสู่ยุทธศาสตร์ชาติ: เหล้าเก่าในขวดใหม่?. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2560. จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642673>.
- ธีรวัฒน์ ขวัญใจ. สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. บทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ: แนวทางและสภาพความจำเป็น. ค้นวันที่ 1 มิถุนายน 2560. จาก http://www.opdc.go.th/uploads/files/2556/OPDC26April_AJ%20Nakharin.pdf.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ปัญหาการเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 18 (2559): 119.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชนเล่ม 4 รัฐ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

บุญชนะ อรรถการ. **ทฤษฎีการเมืองและการปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. **เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต วิชา กม 6003 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง กฎหมายปกครอง**. คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

ปิยบุตร แสงกนกกุล. **ศาลรัฐธรรมนูญและคดีรัฐธรรมนูญโปรดุเกส**, จาก www.publaw.net อ้างถึงใน **รายงานศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศของสุรพล ศรีวิทยา**. กรุงเทพมหานคร: ธนาเพรส, 2560.

ปิยะวรรณ ปานโต. **คณะกรรมการ**. ค้นวันที่ 10 มีนาคม 2561. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index>.

พวงทอง ไกรพิบูลย์. **เด็ก หรือนิยามคำว่าเด็ก**. ค้นวันที่ 11 มีนาคม 2561. จาก <http://haamor.com/th>.

มานิตย์ จุมปา. **รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2541.

มานิตย์ จุมปา. **ส่วนที่ 4 สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560**. ค้นวันที่ 20 มีนาคม 2561. จาก http://www.thethaibar.or.th/thaibarweb/file_a_manit_chumpa.pdf.

มานิตย์ จุมปา. **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Principles of Constitutional Law**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.

มาลี ทองอุสวรรค์. **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่มที่ 2 หน่วยที่ 8-15**. พิมพ์ครั้งที่ 29. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545.

รังสรรค์ ณะพรพันธ์. **บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. เอกสารวิชาการหมายเลข 603. ส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. เมษายน 2545.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรง



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

พิมพ์เดือนตุลา, 2557.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.**

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ. **หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** ค้นวันที่ 2 ธันวาคม 2560. จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-061.pdf>.

วิชญ์ เครื่องงาม. **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530.

ศาลปกครอง. **วิวัฒนาการศาลปกครอง.** ค้นวันที่ 14 มีนาคม 2561. จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Court/Court_201212_160637.pdf.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน. **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.** ค้นวันที่ 2 มิถุนายน 2560. จาก <http://library.nhrc.or.th/Dictionary/index.php?keyword=%&page=8>.

สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.** พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน. **เด็กก่อนวัยเรียน.** ค้นวันที่ 12 มีนาคม 2561. จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=8&chap=4&page=t8-4-detail.html>.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. **ประวัติผู้ตรวจการแผ่นดิน.** ค้นวันที่ 6 มีนาคม 2561. จาก http://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฯ 2550 และวุฒิสภา.** กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2552.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. **รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร: นานาส์สิ่งพิมพ์, 2544.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. **ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย.** ค้นวันที่ 19 ธันวาคม 2560. จาก http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=127.

สุรพล นิติไกรพจน์. **รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง **หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**. เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. (ตุลาคม 2545).
- สุรพล ศรีวิทยา. **เรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: ธนาเพรส, 2560.
- สุรริรัตน์ ประจันปัจจนิก. **สิทธิ เสรีภาพ: หลักทั่วไป**. ค้นวันที่ 15 มีนาคม 2561. จาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/ex.41711-5.pdf>.
- หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ ในบรรเจิด สิงคะเนติ. ปัญหาการเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทย. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 18 (2559): 113.**
- หยุด แสงอุทัยและสมยศ เชื้อไทย. **ความรู้กฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- หยุด แสงอุทัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2535.
- หยุด แสงอุทัย. **คำบรรยายชั้นปริญญาโทคณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.
- อมร จันทรมบูรณ์. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักนโยบายการศึกษา, 2539.
- อมร จันทรมบูรณ์. “บทนำเสนอ” ใน **บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ผศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.
- อมร รักษาสัตย์. **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ฉบับวิจารณ์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. **คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ**. ค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2560. จาก http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_1403.
- Brioni C., The Protection of fundamental rights by the constitutional court. in Science and technique of democracy (23-25 September 1995): 135-154, อ้างถึงในรายงาน **ศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศของสุรพล ศรีวิทยา**. กรุงเทพมหานคร: ธนาเพรส, 2560.
- Giddens, A. **Beyond Left and Right** : The Future of Radical Politics. Cambridge: Polity Press, 1998.



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / rev: 13062561 10:46:57 / seq: 25

- ILAW. **สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: การศึกษาไม่เป็นสิทธิ รัฐต้องจัดเรียนฟรี 12 ปี จากอนุบาล1 ถึงม.3, .**
 ค้นวันที่ 18 ธันวาคม 2560. จาก <https://ilaw.or.th/node/4209>.
- ILAW. **สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: เมื่อสิทธิเสรีภาพเขียนใหม่เป็นหน้าที่ของรัฐ.** ค้นวันที่ 11 มีนาคม 2561.
 จาก <https://ilaw.or.th/node/4214>.
- ILAW. **สรุปร่างรัฐธรรมนูญ:สิทธิทางสาธารณสุข เพิ่มสิทธิมารดา คำว่า สิทธิเสมอกัน หายไป.** ค้น
 วันที่ 18 ธันวาคม 2560. จาก <https://ilaw.or.th/node/4190>.
- Jean Rivero, *Les Libertés publiques*. ใน**สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยอาจารย์พันโท ดร.วีระ
 โลจายะ**. พิมพ์ครั้งที่ 29. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545.
- MÁIRTÍN Ó MURCHÚ. **BUNREACT NA hÉIREANN Constitution of Ireland**. Dublin: the
 Stationery Office, 1999.
- Neil Collins and Terry Cradden. **Irich Politics Today**. 3rd. New York: Manchester
 University Press, 1997.
- Richard Boyle. **The state of Policy Evalution in Ireland**. RESEARCH PAPER NO.14: State
 of Public Service Institute of Public Administration (IPA), 2014.
- The Justice Group. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560**. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์
 อักษร, 2560.
- U. S. History. **The Declaration of Independence**. Rrtrieved June 1, 2017. from
<http://www.ushistory.org/declaration/document/>.
- W. Raymond Ducan, Barbara Jancar-Webster and Bob Switky. **World Politics in the 21st
 Century**. New York: Pearson Longman, 2004.



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายณภดล จันโหนง
ประวัติการศึกษา	เกียรตินิยมอันดับ 1 รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสบการณ์การทำงาน	พ.ศ.2555 - พ.ศ.2556 หัวหน้าสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประจำปีการศึกษา 2556 ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, รองประธานค่ายเยาวชนศาลปกครองรุ่นที่ 3 จัดโดยศาลปกครอง พ.ศ.2557 - พ.ศ.2558 คณะกรรมการองค์การนิสิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ประธานค่ายเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน YOUTH 2020 รุ่นที่3 จัดโดยองค์การต่อต้านคอร์รัปชันแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 - พ.ศ.2559 ก่อตั้งชมต่อต้านคอร์รัปชันมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (SWU ACT CLUB) พ.ศ.2559 - พ.ศ.2560 คณะกรรมการบริหารสโมสรนักศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์หลักสูตรเยาวชนกวีวัฒน์รุ่นที่ 5



803700131

NIDA E-THESIS 5911914004 thesis / recv: 13062561 10:46:57 / seq: 25