



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

บทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามหลักนิติธรรม
: ศึกษากรณีการฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

จัดทำโดย นายณัฐ รัฐอมฤต
รหัส ๖๘๑๓๑๐

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามหลักนิติธรรม
: ศึกษากรณีการฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายณัฐ รัฐอมฤต^๑

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ ได้บัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำภารกิจต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ให้บรรลุผล หากรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ^๒ขึ้น และส่งผลให้ประชาชนและชุมชนอาจจะใช้สิทธิในการติดตาม เร่งรัด ตลอดจนฟ้องร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้บุคคลหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐได้ตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่การจะใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนข้างต้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่จะส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการมีลักษณะเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดบทบาท คั่นกลางระหว่างฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจึงควรกำหนดให้องค์กรอิสระคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้พิจารณาในชั้นสุดท้าย ก่อนที่ประชาชนหรือชุมชนจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

คำสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน หน้าที่ของรัฐ สิทธิของประชาชนและชุมชน ศาลรัฐธรรมนูญ

^๑ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด,นิติศาสตร์มหาบัณฑิต(กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,เนติบัณฑิตไทย,นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

^๒ ดร.อนันต์ คงเครือพันธุ์, ๒๕๖๑, “ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กับ ละเลยต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ : ศึกษากรณีมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ”,วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๑, หน้า ๔๙-๗๒

บทนำ

มาตรา ๕๑^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองให้เกิดสิทธิไว้ ๓ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง สิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตามให้รัฐดำเนินการ ประการที่สอง สิทธิของประชาชนและชุมชนในการเร่งรัดให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ และประการที่สาม สิทธิในการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาล โดยสิทธินี้ได้บัญญัติในตอนท้ายของมาตรา ๕๑ ว่า “... ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งต่อมาได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยที่ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับ “ขั้นตอนก่อน” ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ประชาชนหรือชุมชนจะต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ หากไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนเช่นว่านี้ กรณีก็ไม่อาจเสนอเป็นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ขั้นตอนเช่นว่านี้มีบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ “หน่วยงานของรัฐ” ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๖๓ เช่น กรณีมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐในการจัดการด้านการศึกษา ก็เป็นหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตัวอย่างเช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ขั้นตอนแรกจึงเป็นการที่ประชาชนหรือชุมชนจะต้องร้องขอติดตามต่อหน่วยงานของรัฐ

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๑ การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้น เป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

^๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๔) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

(๒) บุคคลหรือชุมชนตาม (๑) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (๑) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีหนังสือโต้แย้งตาม (๑) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

(๓) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควรในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา ๗ (๔) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ที่เป็นผู้รับผิดชอบหรือเป็นเจ้าของเรื่องในการให้บริการสาธารณะประเภทนั้นก่อน หากต่อมาประชาชนหรือชุมชนยังเห็นว่า ไม่ได้มีการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและมีการร้องขอกับหน่วยงานของรัฐเช่นนั้นแล้ว ขั้นตอนสำคัญต่อไปคือ การที่บุคคลหรือชุมชนจะต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องขอต่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีเช่นว่านี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า ยังไม่ได้มีการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ก็จะต้องมีการยื่นเรื่องเพื่อให้ “คณะรัฐมนตรี” พิจารณาต่อไป และเมื่อมีการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีเป็นประการใดแล้ว หากประชาชนหรือชุมชนยังคงเห็นว่า มิได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐก็ให้ประชาชนหรือชุมชนมีสิทธิในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ต่อไป

กรณีจึงมีประเด็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระ แต่ถูกกำหนดให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐ และต้องเสนอเรื่องกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ โดยที่หน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีต่างเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองด้วยกันทั้งคู่จึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะสายบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินกลับมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะมีการพิจารณาสั่งการโดยคณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดบทบาทคั่นกลางระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกันเอง ทั้งนี้ หากประชาชนหรือบุคคลไม่เห็นด้วยกับการสั่งการของคณะรัฐมนตรีย่อมสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยตรง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีหน้าที่ยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแทนประชาชนหรือชุมชนแต่อย่างใด จึงนำมาสู่การตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐ โดยบทความนี้จะนำเสนอถึงกระบวนการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงของประชาชนและชุมชน อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และบทวิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในขั้นตอนการพิจารณาและทำความเข้าใจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ไขขั้นตอนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สิทธิ เสรีภาพของประชาชน และหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และหลักนิติธรรม

ความหมายของ “สิทธิ” คือ อำนาจหรือสถานะทางกฎหมายที่บุคคลได้รับการรับรองให้มีหรือกระทำการสิ่งใดได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และผู้อื่นรวมถึงรัฐต้องไม่ละเมิด เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ส่วนความหมายของ “เสรีภาพ” คือ อำนาจหรือขอบเขตที่บุคคลสามารถกระทำการสิ่งใดได้ตามความสมัครใจ トラบใดที่ไม่ละเมิดกฎหมายหรือสิทธิของผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการเดินทางและเลือกที่อยู่อาศัย เป็นต้น ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงเป็นอำนาจหรือขอบเขตที่กฎหมายรับรองให้บุคคลสามารถกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้โดยชอบธรรม โดยรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ ปกป้อง และไม่ละเมิดสิทธิของประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ ปกป้อง และไม่ละเมิดสิทธิของประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ ปกป้อง และไม่ละเมิดสิทธิของประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ ปกป้อง และไม่ละเมิดสิทธิของประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ ปกป้อง และไม่ละเมิดสิทธิของประชาชน

ประโยชน์สาธารณะ จึงเกิดเป็นหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจำเป็นต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต้องไม่กระทบต่อแก่นสาระของสิทธิและต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ความมั่นคงของรัฐ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ยกตัวอย่างคือ บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแต่ห้ามหมิ่นประมาทผู้อื่น เป็นต้น ในอีกแง่หนึ่งสิทธิและเสรีภาพยังเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยเฉพาะในกรณีที่รัฐใช้อำนาจในฐานะฝ่ายปกครอง^๕ กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่รัฐในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและดำเนินการให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวบังเกิดผล ไม่ว่าสิทธิหรือเสรีภาพนั้นรัฐธรรมนูญจะรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย หรือโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐตลอดจนองค์กรของรัฐต่าง ๆ ในการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวงที่ใช้บังคับแก่ราษฎร

หลักนิติธรรม^๖ เป็นหลักที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครองและป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการศึกษากฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้สะท้อนถึงหลักนิติธรรมในหลายบทบัญญัติมาตรา เช่น มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของ ประชาชนโดยรวม มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย” นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในบางมาตรา แม้จะมีได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้โดยชัดแจ้งแต่กลับเป็นบทบัญญัติที่รองรับในเรื่องหลักนิติธรรมไว้ เช่น มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง อันเป็นการบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล หรือมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและการไม่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เป็นต้น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ได้กำหนดเนื้อหาให้รัฐต้องทำหน้าที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ หน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพของประเทศ (มาตรา ๕๒), หน้าที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (มาตรา ๕๓), หน้าที่ในการจัดการศึกษาและดูแลเด็ก (มาตรา ๕๔), หน้าที่ต้องจัดให้มีบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง (มาตรา ๕๕), หน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและรัฐจะต้องเป็นเจ้าของ (มาตรา ๕๖), หน้าที่อนุรักษ์ ปั่นฟูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ (มาตรา ๕๗), หน้าที่ของรัฐต่อการดูแลสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๘), หน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ

^๕ วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, ๒๕๔๗, “บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน”, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖-มีนาคม ๒๕๔๗, หน้า ๓๔

^๖ ดร.ปัญญา อุดชาชน, ๒๕๖๔, “หลักนิติธรรม: คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไทย-เยอรมัน”, สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า ๕๔

ของรัฐ (มาตรา ๕๙), หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม (มาตรา ๖๐), หน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค (มาตรา ๖๑), หน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลัง (มาตรา ๖๒) และหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา ๖๓)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทำให้เห็นได้ว่า ในหมวดที่ ๕ ของรัฐธรรมนูญฯ นอกจากจะบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๖๓ แล้ว ยังกำหนดผลของการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การเกิดสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ ตลอดจนฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนและสมบูรณ์ อันเป็นการวางหลักการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตาม สิทธิเร่งรัด และสิทธิในการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทบัญญัติที่สะท้อนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อไม่ให้ถูกละเมิดหรือจำกัดโดยฝ่ายปกครองเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ตามหลักนิติธรรมที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งต่อมาได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการที่ประชาชนและชุมชนจะใช้สิทธิฟ้องร้องการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐว่าได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว ดังนี้

๑. หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของตนเมื่อมีการร้องขอจากประชาชนหรือชุมชนตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญฯ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐว่าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ กรณีที่ประชาชนหรือชุมชนได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนหรือภายในระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งหน่วยงานของรัฐ และผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หากมีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไม่ถูกต้องครบถ้วนตามคำร้องของประชาชนหรือชุมชน

๓. คณะรัฐมนตรี เป็นฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่เห็นสมควร

๔. ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในกรณีนี้จะต้องวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนถูกต้องหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนและสมบูรณ์ ตลอดจนใช้สิทธิในการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ประกอบไปด้วย ๓ องค์การที่มีหน้าที่ในการทบทวนและพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ๑. หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

และ ๓. คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ หากจำแนกประเภทของหน่วยงานข้างต้นจะแบ่งได้ ๒ ประเภท ได้แก่ ๑.ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง คือ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและคณะรัฐมนตรี โดยทั้งสององค์กรจะมีความสัมพันธ์ในระดับสายบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลแล้วแต่กรณี ๒. องค์กรอิสระ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรที่ดำเนินงานโดยอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือองค์กรอื่น ๆ กรณีจึงมีประเด็นที่นำไปสู่ข้อพิจารณาว่า เหตุใดจึงมีการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐก่อนหนึ่งขั้น และทำความเข้าใจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ส่งยุติเรื่องหากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องแล้ว หรือสั่งการอื่นใดตามที่เห็นสมควรโดยแจ้งให้ประชาชนและชุมชนทราบเพื่อใช้สิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่อไป ดังนั้น จึงนำไปสู่การพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งจะได้นำเสนอในหัวข้อถัดไป

ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ^๗ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการดำเนินงานโดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิ ตลอดจนให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่แบ่งเป็น ๓ ประการสำคัญ คือ

๑. ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ และแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ตรวจสอบกรณีที่มีการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยมิชอบ ขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อหลักธรรมาภิบาล หรือตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม

๒. เสนอแนะให้แก่กฎหมาย หากพบว่ากฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่งของหน่วยงานรัฐเป็นปัญหา สามารถเสนอให้รัฐบาลหรือรัฐสภาพิจารณาแก้ไขได้

๓. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณา หากพบว่ากฎหมายหรือคำสั่งของรัฐขัดต่อรัฐธรรมนูญ สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากพบว่าการกระทำของหน่วยงานรัฐขัดต่อกฎหมายปกครอง สามารถส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณา

อย่างไรก็ดี อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถตรวจสอบเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ไม่สามารถตรวจสอบกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหรือนโยบายระดับสูงของรัฐบาล ไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหรือบังคับใช้กฎหมายโดยตรง แต่สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาเพื่อวินิจฉัยได้

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๕ องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องต่อศาล

๑. การเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง กรณี กฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตามมาตรา ๒๓๑ (๒)^{๔๔} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันมีผลเป็นคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยเพิกถอนกฎ คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งให้หน่วยงานของรัฐระทำการหรืองดเว้นกระทำการทางปกครองที่ไม่เป็นธรรมได้ ซึ่งการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถจำแนกได้เป็น ๓ กรณี^{๔๕} ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ คือ ๑. กรณีไม่มีคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเอง หากเห็นว่ามี ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ๒. กรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้ ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ตนได้รับความเดือดร้อนเอง ผ่านช่องทางรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และ ๓. กรณีที่มีผู้พบเห็นว่ามี ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น จึงได้ดำเนินการแจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ แสวงหาข้อเท็จจริงผ่านช่องทางการรับเรื่องของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ต้องเป็นเรื่อง ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ ทั้งนี้ การเสนอเรื่องต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ และวิธีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติ ถึงสถานะการใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีสิทธิและหน้าที่เสมือนเป็นผู้ฟ้องคดี จึงจำต้อง พิจารณาถึงเงื่อนไขการมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน ที่วางหลักว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อน เสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

^{๔๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการฝ่าฝืน ดังต่อไปนี้

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

^{๔๕} ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต, ๒๕๖๕, “ข้อสังเกตและมุมมองจากการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน,วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน” ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๖๕, หน้า ๒๔-๒๗

^{๔๖} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๒ เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมิผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีที่มีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น

ตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ทั้งนี้ เงื่อนไขการฟ้องคดีในส่วนเขตอำนาจศาลปกครอง ระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาต่อไปในแต่ละคดีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งการศึกษาในหัวข้อนี้จะไม่กล่าวถึงรายละเอียดดังกล่าว เพียงแต่สะท้อนการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น

๒. การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ^{๑๑} แบ่งเป็น ๓ กรณี ดังนี้

๒.๑ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓๑ (๑)^{๑๒} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บุคคลหรือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณา หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่บุคคลหรือประชาชนอ้าง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไป

๒.๒ กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ตามมาตรา ๒๑๓^{๑๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณา และผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยประเด็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้หรือไม่

๒.๓ กรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ สามารถใช้สิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการเช่นนั้นและได้มีการโต้แย้งต่อหน่วยงานนั้นแล้ว บุคคลหรือชุมชนสามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปตามคำร้องขอของประชาชนหรือชุมชนนั้นหรือไม่ หากเห็นว่าหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือละเลยไม่ปฏิบัติ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่

^{๑๑} ไพศาล จักรวงษ์กุล, ๒๕๖๔, “บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการยื่นคำร้องขอประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ: กรณีการยื่นผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน”, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ ๑๔, ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๖๔, หน้า ๑๔๗-๑๖๘

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิด ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไปตามความเหมาะสม ทั้งนี้ หากประชาชนหรือชุมชนไม่พอใจในการสั่งการของคณะรัฐมนตรี จึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไปได้

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กลับมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างออกไปในขั้นตอนการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนหรือชุมชนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่ต้องผ่านขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในพิจารณาและสั่งการในชั้นของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ จากกรณีดังกล่าวจึงเกิดประเด็นที่น่าพิจารณาว่า การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยประชาชนหรือชุมชนโดยตรงดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการสะท้อนถึงสิทธิของประชาชนในการติดตาม เปรียบเทียบและฟ้องร้องคดีต่อศาลอย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่ เมื่อเทียบกับการนำคดีเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์กรอิสระอย่างผู้ตรวจการแผ่นดินในแง่ของปริมาณ และผลกระทบที่เกิดจากการนำคดีเข้าสู่ศาลโดยประชาชนหรือชุมชนเองจะมีผลต่อการพิจารณาคดีหรือไม่ ตลอดจนการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และมีหน้าที่เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีต่างมีความสัมพันธ์ในทางสายบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลอันมีฐานะเป็นฝ่ายบริหารเหมือนกัน การที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระไปเป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบระหว่างการทำงานของฝ่ายบริหารมีความเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

บทวิเคราะห์: อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๖๑ กับกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๕๑ - ๖๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๗ (๔)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ประกอบกับมาตรา ๔๕^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็ได้กำหนดสิทธิของบุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และ

^{๑๔} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๔) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

^{๑๕} อ้างแล้ว เจริญธรรม ๔

ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ในการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีได้ โดยผ่านขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑. ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องครบถ้วนจะต้องเป็น “บุคคล” หรือ “ชุมชน” ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญในหมวดหน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร

๒. บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ดำเนินการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่ถูกปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

๓. บุคคลหรือชุมชนนั้นต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้ง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการ ๒ วิธี คือ

๓.๑ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ หรือ

๓.๒ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

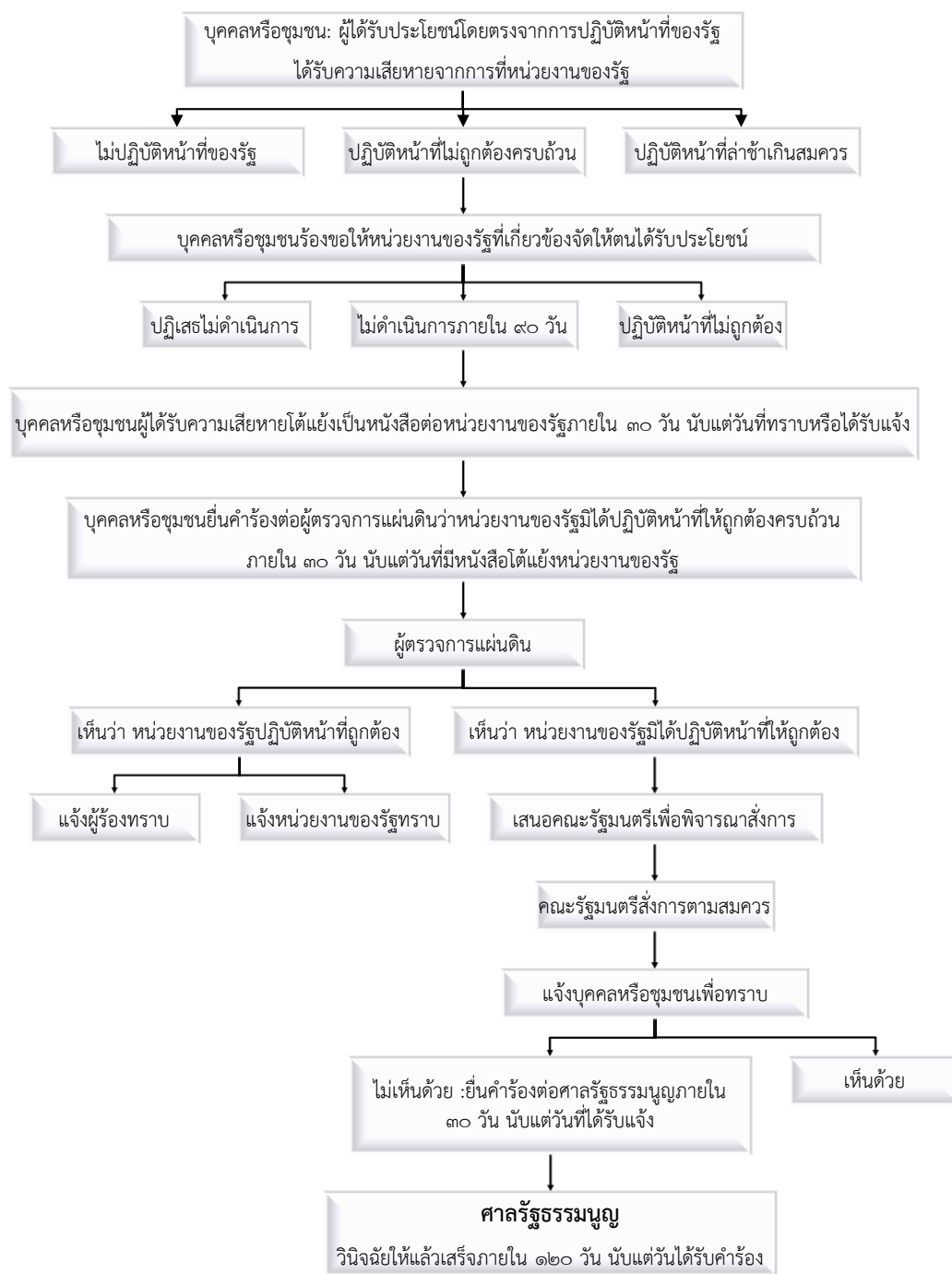
๔. ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามความเห็นสมควร และแจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ

๕. หากบุคคลหรือชุมชนที่ยื่นคำร้องนั้นเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญตามที่บุคคลหรือชุมชนนั้นร้องขอ ก็จะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ของรัฐดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญได้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่บุคคลหรือชุมชนได้รับแจ้งจากคณะรัฐมนตรี

๖. ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา ๖๑ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันได้รับคำร้อง

โดยสามารถสรุปเป็นแผนผัง^{๑๖}หลักเกณฑ์และขั้นตอนการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลหรือชุมชน ตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๖๑ ได้ดังนี้

^{๑๖} ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง), ๒๕๖๕, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ ๔ หน้า ๒๓



แผนผังหลักเกณฑ์และขั้นตอนการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลหรือชุมชน

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงเป็นเพียงผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามข้อร้องเรียนหรือไม่ และมีหน้าที่ทำความเข้าใจเสนอแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และหากผู้ร้องซึ่งเป็นประชาชนหรือชุมชนไม่เห็นด้วยกับการสั่งการดังกล่าว ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้นำคดีเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ดังเช่นกรณีตามมาตรา ตามมาตรา ๒๓๑ (๑) และมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญฯ

กรณีจึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนหรือชุมชน โดยศึกษาจากสถิติคดีที่ประชาชนหรือชุมชนใช้สิทธิฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้นิพนธ์ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ปรากฏว่ามีจำนวนทั้งสิ้น ๑ คดี ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้พิจารณาและมีผลแห่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๖๖ วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๖ เรื่อง นายสุทธิพร ปทุมเทวภิบาล (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ โดยผู้ถูกร้องคือกระทรวงพลังงาน และคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกร้องที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ ข้อเท็จจริงโดยสรุปคือ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าตนในฐานะประชาชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกร้องที่ ๑ ทำให้ผู้ร้องได้รับผลกระทบจากการต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในราคาที่สูงขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมและประชาชนต้องรับภาระค่าไฟฟ้าสูงเกินกว่าความเป็นจริง เนื่องจากผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (แผน PDP ๒๐๑๘) โดยกำหนดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าและทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องลดกำลังผลิตไฟฟ้าลง ทำให้สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละ ๕๑ อันเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง โดยข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ ขอให้แก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๔ เสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงเสนอเรื่องต่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ทราบถึงการดังกล่าวตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วมีมติมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและเสนอความเห็น โดยผู้ถูกร้องที่ ๒ มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่หน่วยงานเสนอแต่ผู้ร้องเห็นว่า การสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ กรณีต้อง

ด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ประกอบมาตรา ๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ในส่วนประเด็นเนื้อหาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยสรุปความว่า แม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนหรือกำลังผลิตไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละ ๕๑ แต่สัดส่วนหรือกำลังผลิต ไฟฟ้าดังกล่าวมิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของ รัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง จึงไม่ทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือ โครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลง ส่วนโครงสร้างกิจการไฟฟ้า ในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่มีรัฐเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนและผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่ สามารถขายไฟฟ้าตรงให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าได้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ผลิต และผู้รับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนรายใหญ่รายเล็กและจากต่างประเทศเพียงรายเดียว และส่งไฟฟ้าให้การ ไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้จำหน่ายให้ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า ต่อไป การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนรวมในการผลิตไฟฟ้าจึงไม่ได้กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ นอกจากนี้ อัตราค่าไฟฟ้าสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง เมื่อรัฐมีอุปสรรคไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้ เพียงพอต่อความต้องการไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมดและการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทดแทนโรงไฟฟ้าเดิม ที่หมดอายุต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและกระทบต่อหนี้สาธารณะ กรณีจึงมีเหตุจำเป็นให้เอกชน ร่วมลงทุนในกิจการไฟฟ้าเพื่อให้มีพลังงานไฟฟ้าเพียงพอต่อความต้องการโดยคำนึงถึงการลงทุน ของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐจะได้และเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน ทั้งนี้ กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่เพิ่มขึ้นไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ค่าไฟฟ้าสูงขึ้น แต่เป็นผลมาจากราคา ก๊าซธรรมชาติที่สูงขึ้น ดังนั้น อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนไม่ได้แปรผันโดยตรงกับการ เปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าและขายให้แก่รัฐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และที่ ๒ ที่ให้เอกชนมีส่วนร่วมผลิตไฟฟ้าจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้อง ครบถ้วนและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ก่อนที่ผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนการยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ คือ กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ดำเนินการแก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และเมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการตามคำร้องเช่นนั้น ผู้ร้องจึงต้องมีการยื่นคำร้อง เสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ ๑ จากนั้นเมื่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ทราบและมีการสั่งการ แต่ผู้ร้องเห็น ว่า การสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ วินิจฉัยอันเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้วินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงพลังงานในฐานะ หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการพลังงานไฟฟ้าซึ่งถือเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอัน จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการ กิจการ พลังงานไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้อง

ของประชาชนหรือชุมชนที่ใช้สิทธิดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาถึงขั้นตอนการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และการสั่งการของคณะรัฐมนตรี อันเป็นเงื่อนไขการพิจารณาการรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยในประเด็นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญว่ามีกรณีตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างหรือไม่ตามลำดับ การยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นการสร้างขั้นตอนและภาระให้ประชาชนหรือชุมชนพอสมควร โดยอาจสันนิษฐานได้ว่า การที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้การใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนหรือชุมชน โดยตรงมีอาจกระทำได้โดยง่ายนั้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไปจนเกิดกรณีคดีล้นศาล ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดในด้านจำนวนตุลาการที่วินิจฉัยคดีมีจำนวนเพียง ๙ คน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๐^{๓๗} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผู้เขียนจึงมีความเห็นชอบในการกำหนดขั้นตอนที่ประชาชนหรือชุมชนต้องปฏิบัติ ก่อนการนำคดีมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

อย่างไรก็ดี ในประเด็นที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและมีหน้าที่ในการเสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีสั่งการตามที่เห็นสมควร นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ขั้นตอนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐควรต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองด้วยตนเองก่อน กล่าวคือ หากหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนด ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการใด ๆ ตามที่เห็นสมควร หรือหากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนแล้วก็แจ้งให้ผู้ร้องทราบ แต่หากผู้ร้องไม่เห็นด้วยกับการสั่งการของคณะรัฐมนตรีก็สามารถยื่นคำร้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในขั้นตอนสุดท้าย ก่อนที่ประชาชนหรือชุมชนจะใช้สิทธิฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไป ซึ่งการกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้ ย่อมทำให้การตรวจสอบมีกลไกที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการกำหนดให้องค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐเป็นลำดับสุดท้าย อันเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ให้เป็นการที่ตรวจสอบกันเองภายในฝ่ายปกครองเมื่อมีการร้องเรียนถึงการทำหน้าที่ที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าภายในของฝ่ายปกครองซึ่งมีระบบสายบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลจากผู้มีอำนาจสูงสุดคือนายกรัฐมนตรี แต่เป็นการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระเปรียบเสมือนคนกลางเข้าไปตรวจสอบว่า คำร้องหรือข้อกล่าวอ้างถึงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือล่าช้าหรือไม่ ก่อนจะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย บุคลากร และความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยเฉพาะกรณีที่พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในประเด็นที่มี

^{๓๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้..

การร้องเรียนจากประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติในมาตรา ๔๓^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดบทบาทให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบและยกประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายเสนอต่อศาลเพื่อวินิจฉัยต่อไป ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนี้

“มาตรา ๔๕ บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๔) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

(๒) บุคคลหรือชุมชนตาม (๑) ได้ยื่นคำร้อง *หนังสือ* ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน *คณะรัฐมนตรี* ว่า หน่วยงานของรัฐตาม (๑) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งตาม (๑) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว *เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรภายในระยะเวลา....วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และแจ้งการสั่งการดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป*

(๓) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ *ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาหนังสือสั่งการของคณะรัฐมนตรีประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐเพื่อทำ*

^{๑๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒

ความเห็นและเมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้ แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการ **หน่วยงานของรัฐ**ของคณะรัฐมนตรี ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา ๗ (๔) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นองค์กรสุดท้ายที่ทำ หน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ พิจารณาและสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการใด ๆ ซึ่งเป็นการสั่งการภายใต้ขอบอำนาจที่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลมีอำนาจกระทำการได้ ก่อนที่จะมีการส่งเรื่องมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนของประชาชนและชุมชน ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรีประกอบกัน และทำความเข้าใจของตนเพื่อแจ้งให้แก่ประชาชนและ ชุมชนทราบต่อไป หากประชาชนหรือชุมชนเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงต่อไป อันเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองด้วยกันเองของทั้งสององค์กร กับผู้ตรวจการ แผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ดังกล่าวว่าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ และสิ้นสุดกระบวนการตรวจสอบการ ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐโดยการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป อันเป็น การสะท้อนหลักนิติธรรมในส่วนการตรวจสอบ ถ่วงดุล การแบ่งแยกการใช้อำนาจ ตลอดจนการปกป้อง ค้ำครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตาม เร่รังวัด หรือฟ้องร้อง หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในหมวดที่ ๕ เพื่อจัดให้บุคคลหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐได้ แต่การใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงของประชาชนและชุมชน การกำหนดขั้นตอนให้ประชาชนหรือชุมชนจะต้องยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐและผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนถึงจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นเป็นไปเพื่อป้องกันการฟ้องคดีจนล้นศาล เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดในด้านจำนวนตุลาการที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพียง ๙ คนเท่านั้น จึงไม่อาจรับคำร้องที่ยื่นโดนประชาชนหรือชุมชนได้ทั้งหมดหากไม่มีการกำหนดขั้นตอนก่อนการยื่นคำร้อง ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นหนึ่งในผู้มีบทบาทในการพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ และมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีหากหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในท้ายที่สุด สิทธิของประชาชนและชุมชนจะเกิดก็ต่อเมื่อประชาชนและชุมชนไม่เห็นด้วยกับข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรี จึงสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ต้องเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเพื่อสั่งการนั้น ย่อมไม่สอดคล้องกับขั้นตอนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองด้วยตนเองก่อน กล่าวคือ ให้คณะรัฐมนตรีตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐว่ามีกรณีที่เป็นไปตามคำร้องของประชาชนหรือชุมชนหรือไม่ และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเป็นลำดับสุดท้าย ทั้งนี้ หากประชาชนหรือชุมชนยังเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญครบถ้วนสมบูรณ์ ย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงต่อไป จึงเป็นกรณีที่ผู้เขียนมีข้อเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งการกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบเช่นว่านี้ ย่อมทำให้การตรวจสอบมีกลไกที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ให้เป็นการตรวจสอบกันเองภายในฝ่ายปกครองเมื่อมีการร้องเรียนถึงการทำหน้าที่ที่มีขอบด้วยกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าภายในของฝ่ายปกครองซึ่งมีระบบสายบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแล แต่เป็นการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระเปรียบเสมือนคนกลางเข้าไปตรวจสอบว่า คำร้องหรือข้อกล่าวอ้างถึงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือล่าช้าหรือไม่ ก่อนจะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

บรรณานุกรม

- ดร.อนันต์ คงเครือพันธ์, ๒๕๖๒, “โครงการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบเครื่องมือป้องกันสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๑”, สำนักวิจัย
และพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ ๑
- ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง), ๒๕๖๕, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
พิมพ์ครั้งที่ ๔
- วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, ๒๕๔๗, “บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการคุ้มครองสิทธิ
เสรีภาพของประชาชน”, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ -
มีนาคม ๒๕๔๗
- ไพศาล จังวิพัฒน์กุล, ๒๕๖๔, “บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการยื่นคำร้องของประชาชน
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ: กรณีการยื่นผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน”, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน,
ปีที่ ๑๔, ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๖๔,
- นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์, ๒๕๖๒, “สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้อง
หน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
มาตรา ๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
พ.ศ.๒๕๖๑ มาตรา ๔๕” วารสารนิติศาสตร์ ๕๑: ๓ (กันยายน ๒๕๖๕) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต, ๒๕๖๕, “ข้อสังเกตและมุมมองจากการปฏิบัติตาม
หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน” ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒
กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๖๕
- ดร.อนันต์ คงเครือพันธ์, ๒๕๖๑, “ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กับ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่
รัฐธรรมนูญบัญญัติ ศึกษากรณีมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (เมษายน - มิถุนายน)
- ดร.ปัญญา อุดชาชน, ๒๕๖๔, “หลักนิติธรรม: คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไทย-เยอรมัน”, สำนักพิมพ์
วิญญูชน