

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ
กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ
และการกำหนดคำบังคับ¹

ณิกานต์ มิ่งมณี²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และการกำหนดคำบังคับ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และการกำหนดคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 รวมทั้งศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญและการกำหนดคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ค้นคว้าได้รับทราบแนวคิดในการบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มีสาเหตุมาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้หมวดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในประเทศซึ่งอยู่ในลักษณะนามธรรมนั้น ทำให้เป็นรูปธรรมขึ้น เพราะ สิทธิบางประการเป็นเรื่องที่รัฐสมควรจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้บัญญัติเพิ่มเติมหมวดใหม่ขึ้น เรียกว่า “หมวดหน้าที่ของรัฐ” ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ที่ไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน โดยหมวดหน้าที่ของรัฐบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า รัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำ สิทธิของประชาชนและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางส่วน ไปบัญญัติในหมวดหน้าที่ของรัฐ โดยนำเอาเฉพาะสิทธิที่มีความสำคัญมาบัญญัติไว้เท่านั้น ทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการและรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 ได้บัญญัติรับรองให้ประชาชนหรือบุคคลมีสิทธิที่จะติดตาม เรังรัด หรือฟ้องร้องเพื่อให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามหมวดหน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ประกอบกับ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และการกำหนดคำบังคับ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวทำให้ประชาชนหรือชุมชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า แม้บทบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จะเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนหรือชุมชนในการฟ้องคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ หมวด 5 ตามรัฐธรรมนูญแก่ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสิทธิในการยื่นคำร้องที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้และปัญหาการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมควรได้รับการปรับปรุงและแก้ไขดังนี้

ปัญหาประการแรกเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ร้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือไม่ เนื่องจากหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้มีลักษณะที่เป็นทั้งหน้าที่ของรัฐที่เป็นนามธรรมและรูปธรรม ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการตีความรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ สามารถแบ่งกลุ่มของหน้าที่ของรัฐของได้ 2 กลุ่ม คือ หน้าที่ของรัฐที่เป็นรูปธรรมที่ศาลสามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ กับหน้าที่ของรัฐที่เป็นนามธรรมที่ศาลจะอาศัยการตีความเนื่องจากถ้อยคำของกฎหมายไม่ชัดเจนเพียงพอ โดยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งเป็นปัญหาในการตีความ ได้แก่ หน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน (มาตรา 52) หน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (มาตรา 53) และหน้าที่ของรัฐในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ (มาตรา 63) เป็นการใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรมบัญญัติไว้ เช่น ต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย บุรณภาพแห่งอาณาเขต เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบ ถ้อยคำต่างๆ เหล่านี้ล้วนมีลักษณะเป็นการใช้ถ้อยคำที่ต้องอาศัยการตีความทางกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย เมื่อถ้อยคำไม่ได้มีการจำกัดความหมายไว้ย่อมเกิดปัญหาการใช้อำนาจเกินไป ย่อมเป็นไปไม่เป็นไปตามหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และขัดต่อหลักการใช้อำนาจอย่างจำกัดของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยในประเด็นเรื่องนี้ได้จะต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องกำหนดกรอบที่เป็นรูปธรรม มีกฎหมายรับรองไว้ ทั้งนี้ รวมถึงหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมด้วย

ปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับถ้อยคำว่า หน่วยงานของรัฐ และการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 กำหนดเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวมาจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร แต่อย่างไรจะถือว่ากระทำความผิดเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควรนั้น มิได้มีการให้ความหมายไว้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายจะเห็นได้ว่า เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิให้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้ใช้สิทธิยื่นคำร้องยื่นต่อหน่วยงานของรัฐโดยทันที ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับการยื่นคำร้องมากขึ้น เพราะหากไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้อย่างชัดเจนว่า การไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร มีลักษณะหรือความหมายอย่างไร ย่อมส่งผลต่อการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจในการตีความมากยิ่งขึ้นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อศาลรัฐธรรมนูญในการตีความที่กว้างออกไป เกิดการใช้อำนาจแบบขยายขอบเขตได้ และส่งผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจได้

นอกจากนี้ปัญหาเรื่องการไม่กำหนดความหมายของหน่วยงานของรัฐ เป็นปัญหาของผู้ร้องซึ่งจะต้องร้องขอให้ถูกต้องต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้น หากผู้ร้องขอร้องผิดหน่วยงานย่อมทำให้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจเกิดขึ้น เป็นเหตุในการปฏิเสธได้ว่าผู้ร้องขอดำเนินการไม่ถูกต้องตามวิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ปัญหาประการที่สามการไม่กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินและการสั่งการของคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบก่อน แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ เช่นเดียวกันกับการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการสั่งการซึ่งไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้เช่นกัน เพราะหากไม่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีแล้ว การที่ผู้ร้องจะใช้สิทธิในการฟ้องร้องก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ไม่บรรลุต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ไม่เป็นไปตามหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ

ปัญหาประการสุดท้ายเกี่ยวกับการกำหนดคำบังคับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 74 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยนั้น บทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ในการร่างมาจากการที่รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิ

แก่บุคคลในการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 โดยศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยมีผลผูกพันในอนาคต หรือกำหนดเป็นเงื่อนไขหรือมาตรการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด โดยศาลรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นที่จะต้องออกคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ของรัฐอย่างครบถ้วน แต่การออกคำบังคับดังกล่าวนั้น เป็นการให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการออกคำบังคับโดยพิจารณาตามข้อเท็จจริงย่อมกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในฝ่ายบริหาร เป็นการสั่งการให้หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายบริหารดำเนินการดังกล่าว

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ผู้ค้นคว้าพบว่ามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ประเด็นการพิจารณาวัตถุแห่งคดี ซึ่งต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่ควรดำเนินการไว้อย่างกว้าง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนหรือชุมชนทราบถึงหน้าที่ที่ตนจะได้รับจากรัฐ ซึ่งผู้ค้นคว้าเห็นว่า จะต้องมีการกำหนด หน้าที่ของรัฐโดยบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อให้ทั้งหน่วยงานของรัฐทราบถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และประชาชนหรือชุมชนจะทราบถึงสิทธิที่ตนจะได้รับ และทำให้การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยจำกัดอำนาจของตนเอง

2. ประเด็นการไม่กำหนดความหมายของถ้อยคำ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควรนั้น ควรมีการกำหนดความหมายโดยต้องมีการกำหนดให้เริ่มนับจากเมื่อใด เพื่อจะให้อำนาจกำหนดได้ว่า การใดถึงจะถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ส่วนถ้อยคำหน่วยงานของรัฐ ควรมีการกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่ดูแลการส่งต่อเรื่องร้องเรียนที่จะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน้าที่ของรัฐนั้นโดยตรง

3. ประเด็นการไม่กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรี ผู้ค้นคว้าเห็นว่า เห็นควรกำหนดระยะเวลาให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประชาชนหรือชุมชน ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้น ควรพิจารณาสั่งการภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ตรวจการแผ่นดิน

4. ประเด็นการกำหนดคำบังคับ เพื่อเป็นการกำหนดคำบังคับซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจให้น้อยที่สุด เห็นควรให้ศาลรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจตนเองโดยพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐให้ครบถ้วน และควรกำหนดคำบังคับให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ,

“สรุปสาระสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โครงการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจรัฐธรรมนูญแก่สื่อมวลชน”, ห้องประชุมสมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ ชั้น 12 อาคารเกษม อุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2 ธันวาคม 2560.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ:

สำนักกฎหมายนิเวศ, 2562.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อ่าน

กฎหมาย, 2564.

อนันต์ คงเครือพันธุ์. โครงการวิจัยเปรียบเทียบเครื่องมือปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 51. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2562.

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาวิจัยสิทธิของ

ประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ

ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563.