

ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณี
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
หมวด 5 ว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ”

Legal Problems of the Constitution: Case Study of the
Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560,
Chapter 5 “Duties of the State”

นภดล จันโหนง¹

Noppadon Jannong

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับเด็ดขาดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในด้านต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สังเกตเห็นถึงสภาพปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอดีตที่ผ่านมา โดยรัฐมิได้ดำเนินการตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดดังกล่าวที่ได้กำหนดให้สิทธิ เสรีภาพแก่ประชาชน รวมทั้งภารกิจด้านต่างๆของรัฐเอาไว้ จนประชาชนต้องเสียสิทธิและประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากการดำเนินการของรัฐ เพื่อให้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดบทบัญญัติหมวดใหม่ขึ้นมาชื่อว่า “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเพื่อการบริหาร คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ

Master of Arts in Law for Management, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration, Bangkok.

Corresponding e-mail: noppadon1016@outlook.com

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดผลผูกพันทางกฎหมาย ให้มีลักษณะบังคับเด็ดขาดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งที่สำคัญที่สุดคือ มีการกำหนดสิทธิให้แก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องรัฐต่อศาล ในกรณีที่เห็นว่ารัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตามแม้จะมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ชัดเจนแล้ว แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังปรากฏสภาพปัญหาในถ้อยคำ ความชัดเจน และรายละเอียดต่างๆ ทางกฎหมาย ดังนั้นจึงควรปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยการแก้ไขถ้อยคำและมีการกำหนดรายละเอียด ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐมีความชัดเจนสามารถสนองต่อประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: หน้าที่ของรัฐ ผลผูกพันทางกฎหมาย

Abstract

This research 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 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.

Keyword: *Duties of the state, Legal binding*

บทนำ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 5 ว่าด้วย“หน้าที่ของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ในรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์ในการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนบางประการมาก่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ โดยที่ต่อไปประชาชนไม่ต้องร้องขอให้รัฐกระทำการดังกล่าวแล้ว แต่จะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะกระทำการดังกล่าวโดยอัตโนมัติ จึงมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐในแต่ละด้านที่มีความสำคัญที่จะเกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมและมีการขยายและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ กรณีหากรัฐไม่กระทำการตามบทบัญญัติดังกล่าวประชาชนและชุมชนในฐานะผู้เสียผลประโยชน์โดยตรงจากการไม่กระทำการของรัฐย่อมสามารถใช้สิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการได้ รวมทั้งการใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐด้วย ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 51 ดังนี้

“มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในมาตรา 51 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยเฉพาะการเพิ่มสิทธิของประชาชนทางศาลในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ยังปรากฏสภาพปัญหาในถ้อยคำ ความชัดเจน และรายละเอียดต่างๆ โดยเฉพาะความเหมาะสมหรือความจำเป็นของเนื้อหาที่กำหนดว่า หน้าที่ของรัฐจะต้องประกอบด้วยหน้าที่ด้านใดบ้าง อีกทั้งในส่วนของความผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติดังกล่าวจะครอบคลุมต่อบุคคลใดและองค์กรใด โดยองค์กรเหล่านั้นจะมีหน้าที่อย่างไรตามหน้าที่ของรัฐ หรือในกรณีที่อาจจะเกิดปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายขององค์กรต่างๆ ตลอดจนปัญหาของผู้ทรงสิทธิตามหมวดหน้าที่ของรัฐคำว่า “ประชาชน”ในที่นี้หมายถึงประชาชนชาวไทย หรือหมายความรวมไปถึงคนต่างด้าวซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วยหรือไม่ จะพิจารณาจากหลักสิทธิมนุษยชน หรือหลักความเป็นพลเมือง หรือประชาชนกลุ่มใดบ้างที่จะมีสิทธิในการฟ้องร้องคดี หรือกระบวนการขั้นตอนการฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นอย่างไร และปัญหาการพิจารณาว่าศาลใดมีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้และมีอำนาจในการวินิจฉัยในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแบบใด

ดังนั้นจากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาวิจัยในประเด็นหลักดังนี้

1) เจตนารมณ์และสาระสำคัญในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2) ผลผูกพันทางกฎหมายในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ 3) สิทธิของประชาชนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และจะได้ทำการเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายไทยในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยเนื่องจากที่มาของหมวดหน้าที่ของรัฐบางประการมาจากสภาพปัญหาและเนื้อหาในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งมีความใกล้เคียงและถือเป็นภารกิจของรัฐเช่นเดียวกับหน้าที่ของรัฐ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อศึกษาข้อเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไข เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

แนวคิดและทฤษฎี

1. แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและภารกิจของรัฐ

1.1 ความหมายของรัฐ

คำว่า “รัฐ” หรือ “state” ในภาษาอังกฤษนั้น มีที่มาจากภาษาละตินว่า “status” มีความหมายว่า สภาพที่ดำรงอยู่ คำว่า “รัฐ” ถูกใช้ครั้งแรกโดยนิโคโลาะ มาเคียแวลลี (Niccolo Machiavelli) ซึ่งใช้คำว่า “รัฐ” เรียกชุมชนทางการเมืองที่มีการจัดการปกครองอย่างเป็นระบบ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2557:15-16) โดยการจัดตั้งชุมชนทางการเมืองนั้นเกิดจากการจัดตั้งของกลุ่มบุคคลหรือสังคมของมนุษย์ รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีทั้งกลุ่มคน อาณาเขต และอำนาจปกครอง ประกอบกันเรารู้จักเรียกที่นั้นว่า “รัฐ”

1.2 การก่อกำเนิดรัฐจากสัญญาประชาคม

การก่อกำเนิดรัฐที่มาจากพันธสัญญา หรือสัญญาประชาคม ซึ่งสมาชิกภายในรัฐมอบอำนาจเสรีภาพบางส่วนของตนให้กับรัฐ และรัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวในการปกป้องสมาชิกภายในรัฐ อำนาจรัฐจึงเป็นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ แต่แนวคิดบางประการก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ในส่วนของรัฐโซมีความคิดเห็นที่แตกต่างจากฮอบส์และล๊อค ฮอบส์ถือว่าประชาชนโอนอำนาจอธิปไตยให้แก่ผู้ปกครอง ส่วนล๊อคนั้นเน้นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ รัฐโซเห็นด้วยกับล๊อคในแง่ที่ว่ารัฐบาลเป็นตัวแทนชั่วคราวของประชาชน เป็นเจ้าของอำนาจ แต่ไม่ถือว่าประชาชนโอนอำนาจไปให้กับรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐเป็นผู้ใช้ โดยแบ่งแยกอำนาจและมีการถ่วงดุลระหว่างอำนาจ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 2555: 29-37) ดังนั้นการก่อกำเนิดรัฐจากสัญญาประชาคมจึงเป็นแนวคิดการก่อกำเนิดรัฐที่สามารถอธิบายพัฒนาการที่มาจากรัฐและอำนาจรัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อรัฐถือกำเนิดขึ้นจากอำนาจของประชาชน รัฐจึงมีภารกิจและหน้าที่ต่างๆหลากหลายมากขึ้นตามลำดับ

1.3 ภารกิจของรัฐ

รัฐถือเป็นหน่วยงานในทางกฎหมายหรือเป็นบุคคลทางกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ต่างๆได้ด้วยตนเอง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในทางกฎหมาย รัฐสามารถกระทำการหรือแสดงเจตนาผ่านองค์กรของตน โดยที่การกระทำหรือการแสดงเจตนาของรัฐนั้นแยกออกจากการกระทำของราษฎรแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2557: 28) ดังนั้นรัฐจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่และมีภารกิจเป็นของตนเอง ในการกระทำการใดๆ ก็ตามผ่านองค์กรของรัฐ โดยอำนาจหน้าที่และภารกิจดังกล่าวจะต้องกระทำไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญและตอบสนองต่อความเป็นอยู่ที่ดีของราษฎร

1.3.1 การกิจพื้นฐานและการกิจลำดับรองของรัฐ

การกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function) เป็นการกิจที่สำคัญในการที่รัฐจะดำรงอยู่ได้โดยไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปนั้นคือ การกิจด้านความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐ ภัยคุกคามที่จะส่งผลต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ในรูปแบบต่างๆทั้งภัยคุกคามความมั่นคงปลอดภัยแบบเก่าและแบบใหม่ (Raphael. 1976: 45)

การกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function) เป็นการกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐดีขึ้น หรือได้มาตรฐานขั้นพื้นฐานในฐานะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการกิจที่ขยายบทบาทของรัฐจากการกิจพื้นฐานไปสู่การส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจใหม่ของรัฐเช่น การสาธารณสุข การจัดระบบการศึกษา การจัดทำสาธารณูปโภค การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาสังคม เป็นต้น นอกจากนี้การกิจลำดับรองของรัฐช่วยผ่อนคลายนอกกฎเกณฑ์บางอย่าง หรือมอบอำนาจให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการร่วม หรือดำเนินการแทนรัฐ เนื่องจากภารกิจลำดับรองเป็นการพัฒนาเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในรัฐให้ดีกว่าเดิม ครอบคลุมและเท่าเทียมกันในพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่ จึงเรียกการกิจนี้ว่า “Positive Function of State”

1.3.2 การจัดทำบริการสาธารณะ (Service Public)

บริการสาธารณะคือ กิจกรรมหรือการกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องจัดทำหรือจัดหาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการด้านต่างๆ ของประชาชนภายในรัฐและเพื่อเกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ

จากความหมายบริการสาธารณะดังกล่าวสามารถแบ่งประเภทการบริการสาธารณะได้ดังนี้

1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (Services Publics Administratifs) คือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน จะเน้นไปที่การดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน เป็นบริการสาธารณะทางปกครองที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่มีค่าตอบแทนและฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษเช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะอุตสาหกรรมและพานิชยกรรม (Services Publics Industriels et Commerciaux) เป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะคล้ายหรือได้จัดทำขึ้นในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป รวมทั้งเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน มีความคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์ แหล่งที่มาของเงินทุนและวิธีปฏิบัติงาน หากบริการสาธารณะดังกล่าวแตกต่างไปจากวิสาหกิจเอกชนด้านใดด้านหนึ่ง บริการสาธารณะนั้นเป็นบริการที่มีลักษณะทางปกครองตัวอย่างเช่น บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีรูปแบบของการดำเนินงานที่รัฐสร้างขึ้นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับทุกคนที่ปฏิบัติงาน แต่บริการสาธารณะที่มีลักษณะอุตสาหกรรมและพานิชยกรรมมีรูปแบบของการดำเนินงานที่แตกต่างไป ในส่วนของการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการ มีการแข่งขันกับเอกชนในกิจการอย่างเดียวกัน เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2552:35-41)

2. แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.1 หน้าที่ทางบริหาร และหน้าที่ทางปกครอง

โดยศาสตราจารย์ ชาร์ลส์ กาดู (Charles Cadoux) ได้อธิบายเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไว้ โดยจะเน้นไปที่การวิเคราะห์หน้าที่ของรัฐทางนิติบัญญัติ (ชาญชัย แสงวงศ์. 2556:208) กล่าวคือ 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 อาจจะเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับใช้บังคับเฉพาะรายโดยเจาะจงต่อบุคคลหรืออาจเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและไม่เจาะจงต่อบุคคล หรือที่เรียกกันว่า “กฎ”

2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (State Policy) เป็นหลักการแห่งนโยบายซึ่งรัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในรัฐบาลจะมีนโยบายอย่างไร และจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนโยบายอย่างไร แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักไว้เป็นกลางๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาล และรัฐสภาทุกรัฐสภาให้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางแห่งนโยบาย (หยุด แสงอุทัย. 2513:138) รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดภารกิจในกรอบกว้างๆ ให้แก่รัฐ สอดรับกับภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรองของรัฐ รวมทั้งบริการสาธารณะด้านต่างๆ ที่รัฐและองค์กรของรัฐจะต้องดำเนินการเหล่านั้น รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเปรียบเสมือน “แม่พิมพ์นโยบาย” ซึ่งจะวางแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้ โดยอยู่บนความจำเป็นในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่กฎที่จะบังคับให้รัฐต้องดำเนินการทุกอย่างตามนั้น รัฐจะ “ทำ” หรือ “ไม่ทำ” ก็ย่อมได้

3. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3.1 ความหมายของสิทธิเสรีภาพ

“สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิ “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย นอกจากนี้ความหมายของสิทธิดังกล่าว นำมาสู่การกำหนดสิทธิในรัฐธรรมนูญซึ่งมีความรวมถึง การให้หลักประกันทางวิชาการ เช่น เสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น (Bleckmann. 1997:85) ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) หมายถึง สถานภาพของมนุษย์เราที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใครหรือหมายถึงอำนาจที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับหน้าที่ของรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับหน้าที่ของรัฐ หากพิจารณาจากประเภทของสิทธิเสรีภาพตามแนวทฤษฎีเยอรมันซึ่งเสนอโดย Georg Jellinek จะเกี่ยวข้องกับ “สิทธิและเสรีภาพในฐานะทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (Leistungsfunktion oder Teilhaberecht)” ซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมุ่งไปที่การคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอ หรือผู้ที่ด้อยโอกาสกว่าในทางสังคม ซึ่งสิทธิเรียกร้องปัจเจกชนจะใช้สิทธิเพื่อการคุ้มครองสิทธิของตนเองในเรื่องที่เรียกร้องให้รัฐกระทำการ ซึ่งมักจะจำกัดเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต (Soziale Grundrechte) ตัวอย่างเช่น เรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย อาหาร หรือสาธารณสุขโรคอื่นๆ ซึ่งหลักการในรัฐธรรมนูญรับรองจะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อรัฐได้นำหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติเป็นรูปธรรม และต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมทั่วถึงทุกพื้นที่ตามหลักความเสมอภาคอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามหากประชาชนใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการบางประการมากเกินไป รัฐก็ย่อมที่จะมีขอบเขตในเรื่องของงบประมาณทางการเงิน ซึ่งเป็นภาระและอุปสรรคแก่รัฐอย่างมีนัยสำคัญ (บรรเจิด สิงคะเนติ. 2552: 57)

ผลการวิจัย

1. ข้อเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้ทำการเปรียบเทียบบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาได้พยายามนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของต่างประเทศซึ่งมีความใกล้เคียงกับบทบัญญัติว่ารัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐของไทย ประกอบกับที่มาของการบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 นั้นมาจากความบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับอดีตซึ่งรัฐมิได้นำมาก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติมาอธิบายเพื่อความเข้าใจที่เพิ่มขึ้น

การอภิปรายผลสามารถสรุปข้อเปรียบเทียบได้ว่า การกำหนดหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไอร์แลนด์ รวมทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยยึดหลักการสำคัญตามแนวคิดของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกล่าวคือ การกำหนดแนวทางกลางๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อที่รัฐจะได้ยึดถือเป็นแนวทางในการกำหนดเป็นนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐจะดำเนินการตามหรือไม่ย่อมเป็นสิทธิของรัฐ ส่วนหน้าที่ของรัฐกำหนดหน้าที่พื้นฐานซึ่งมีความจำเป็นไว้ให้เป็นที่ของรัฐ รวมทั้งมีผลผูกพันในลักษณะบทบังคับเด็ดขาดที่ต้องให้รัฐต้องดำเนินการตามหากรัฐมิได้ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐ

2. วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และเนื้อหาของสาระบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนของเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐพบว่า ความมุ่งหมายของหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันการเปิดช่องให้พรรคการเมืองบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยการอ้างความชอบธรรมของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐไปใช้ในการแอบแฝงทางการเมืองของนักการเมืองโดยการนำไปกำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อผลประโยชน์

ทางการเมือง รวมถึงป้องกันพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการเรียกคะแนนนิยมให้ฝ่ายของตน รวมทั้งเพื่อเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้มั่นคงไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลในอนาคตจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัดและมีความต่อเนื่อง จึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง

ส่วนเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้นผู้ศึกษาขอจัดแบ่งขอบเขตหน้าที่ของรัฐออกเป็น 2 ประเภทตามความมุ่งหมายในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ดังนี้ 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 ซึ่งหน้าที่ของรัฐทั้ง 2 ประเภทนี้เป็นการแบ่งประเภทหน้าที่ของรัฐ โดยพิจารณาจากความมุ่งหมายในการก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนนั่นเอง และที่สำคัญในเนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในเกือบทุกมาตรา คณะกรรมการร่างมีการใช้ถ้อยคำว่า “ รัฐต้อง ” สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่ต้องการให้มีลักษณะบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และเนื้อหาสาระในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐยังได้มีการกำหนดและมีความยึดโยงกับแนวคิดการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะในมาตรา 54 หน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ได้มีการกำหนดความยึดโยงกับหมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศในมาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศ จ.ด้านการศึกษา ซึ่งเนื้อหาในมาตรา 258 มีสาระสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาของไทย ทั้งในส่วนของการพัฒนาผู้เรียน การส่งเสริมกองทุนการศึกษาในการสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา กลไกและระบบการผลิตครูและอาจารย์ที่มีคุณภาพ ตลอดจนมีการปรับปรุงการเรียนการสอนให้ก้าวทันต่อโลกสมัยใหม่ ซึ่งจะเน้นการส่งเสริมการเรียนตามความถนัดของผู้เรียน และมีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อให้รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอีกด้วย

3. วิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนขององค์กรที่ต้องผูกพันตามหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพิจารณาจากรัฐธรรมนูญมีด้วยกัน 4 องค์กรได้แก่ (1) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและการกรันการองกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ (2) องค์กรฝ่ายบริหารในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละด้านผ่านกลไกการทำงานขององค์กรฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในส่วนของหน้าที่ของรัฐมีความมุ่งหมายให้มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรงไปที่องค์กรฝ่ายบริหารนั่นก็คือ หน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ (3) องค์กรฝ่ายตุลาการในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี รวมทั้งวินิจฉัยประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และ (4) องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมี

อำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยได้ในประเด็นดังกล่าว ในส่วนของการวิเคราะห์ผลผูกพันทางกฎหมายตามหน้าที่ของรัฐซึ่งสะท้อนถึงประเด็นปัญหาผลผูกพันทางกฎหมายของหน้าที่ของรัฐพบว่า

ส่วนผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่แสดงให้เห็นถึงผลผูกพันทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลสามารถสรุปกลไกดังต่อไปนี้ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐคือ (1) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (2) การขอรับฟังความคิดเห็นจากรัฐสภา (3) การตั้งกระทู้ถามทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (4) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร (5) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะในสภาผู้แทนราษฎร (6) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาและ (7) การตั้งคณะกรรมการทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งกลไกทั้งหมดสะท้อนผลผูกพันทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่แสดงให้เห็นถึงผลผูกพันทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่ต่อกัน รวมทั้งพบว่าหากกรณีที่ฝ่ายบริหารมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้กลไกเหล่านี้ในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้

4. วิเคราะห์สิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐได้กำหนดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องรัฐตามหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและวิเคราะห์แล้ว สามารถสรุปปัญหาของผู้ทรงสิทธิ โดยพิจารณาการตีความคำว่า “สิทธิของประชาชน” ว่าหมายถึงความถึง สิทธิที่กฎหมายให้การคุ้มครองและรองรับประชาชนชาวไทยและคนต่างด้าวซึ่งอาศัยอยู่ภายในประเทศไทยตามหลักสิทธิมนุษยชน เนื่องจากบทบัญญัติหน้าที่ของรัฐในแต่ละมาตราเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนซึ่งอาศัยอยู่ภายในประเทศไทย เช่น หน้าที่ของรัฐในการป้องกันโรคตามมาตรา 55 ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากมาตรานี้จะเกิดกับประชาชนทุกคน

ประเด็นสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาลตามหน้าที่ของรัฐ เป็นสิทธิที่รับรองไว้ดังที่กล่าวไปแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ซึ่งบัญญัติให้ “บุคคลหรือชุมชน” ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐสามารถใช้สิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดนั้น ในประเด็นนี้มีปัญหาพิจารณาว่าบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลคือใคร ผู้ศึกษาจึงตีความว่า “บุคคลหมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นประชาชนชาวไทยหรือนิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ส่วนชุมชน หมายถึง กลุ่มชุมชนชาวไทย ดังนั้นบุคคลหรือชุมชนในที่นี้จึงให้สิทธิเฉพาะประชาชนชาวไทย นิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และชุมชนชาวไทย โดยบุคคลหรือชุมชนจะใช้สิทธิดังกล่าวในการฟ้องร้องคดีต่อศาลจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 และศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในมาตรา

210 และมีการขยายโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มาตรา 7 ซึ่งกำหนดให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีดังต่อไปนี้ (1) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ซึ่งกรณีการกระทำดังกล่าวที่เข้าข่าย การอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 7 (1) ได้แก่ ก) ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมาย ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ และ ข) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ...

(4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งในกรณีการกระทำที่เข้าข่าย (4) นั้นคือ ก) ฝ่ายบริหารละเลย หรือไม่ได้ ดำเนินให้มีการตรากฎหมาย หรือดำเนินการล่าช้าในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ข) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหาร ราชการแผ่นดินที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ค) ฝ่ายบริหารละเลย หรือ ดำเนินนโยบายดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ง) ฝ่ายปกครอง ละเลย หรือปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือดำเนินนโยบายล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมาย อื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐและ จ) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจ ในการการกระทำทางปกครองออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หรือพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ อันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ หากเกิดกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองกระทำการเข้าข่ายในลักษณะ ของการกระทำทั้ง 5 กรณี จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องวินิจฉัยคดีตามหน้าที่และ อำนาจใน มาตรา 7 (4)

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวไปข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า เจตนารมณ์ในการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อต้องการป้องกันปัญหา ฝ่ายการเมืองในการแอบอ้างนำสิ่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไปแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองด้วยการ กำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมืองในลักษณะนโยบายประชาชนนิยมจึงต้องบัญญัติให้เป็น หน้าที่โดยตรงของรัฐ ผู้ศึกษามองว่าการกำหนดหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวนั้น ทั้งนี้ด้วยสภาพปัญหาการเมืองของไทยในอดีตที่ผ่านมา การกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเพื่อบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐนั้นจะเหมาะสม และตอบสนอง กับบริบททางการเมืองของไทยที่จะต้องมีบทบัญญัติในลักษณะนี้เพื่อเป็นการบังคับให้รัฐดำเนินการ อย่างเด็ดขาด

ข้อเสนอแนะผู้ในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ:ศึกษาเฉพาะกรณี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

เสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจนโดยเพิ่มเติมเนื้อหาในหมวดและมีการ กำหนดดังนี้ “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นบทบังคับเด็ดขาดให้รัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและมี ผลผูกพันให้ทุกองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตาม การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตาม หมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชน และชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการด้วย รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใดเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐ และจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละครั้งและเผยแพร่รายงานแสดงผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบด้วย”

การที่ผู้ศึกษาวินิจฉัยเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุง ถ้อยคำเช่นนี้เพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐมีความชัดเจนว่า เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีลักษณะเด็ดขาด มีผลผูกพันต่อทุกองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตาม พร้อมทั้งเพื่อแสดงให้เห็นถึงหลักประกันว่ารัฐจะดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ และเพื่อป้องกันปัญหาในอดีตและอนาคตในการที่รัฐจะไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติในส่วนส่วนที่เกี่ยวข้องหมวดสิทธิเสรีภาพและนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางประการที่สำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเสมือนที่รัฐธรรมนูญฉบับอดีตที่ผ่านมากำหนดไว้แต่รัฐไม่ดำเนินการตาม เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ได้มีผลผูกพันเด็ดขาด ประกอบกับการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐต้องแสดงถึงความยึดโยงกับประชาชน ตลอดจนการแสดงความจริงใจทางการเมืองในการที่รัฐจะเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐต่อสาธารณะและประชาชนในฐานะเป็นผู้ที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐทั้งก่อนการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายดังกล่าวต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการอย่างไร และระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐและเผยแพร่รายงานผลการดำเนินการให้ประชาชนรับทราบด้วย เพื่อที่ประชาชนจะได้รับทราบถึงความคืบหน้าการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ และจะได้เป็นอีกกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐด้วยในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). **กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- Bleckmann, A. (1997). *Staatsrecht II-Die Grundrechte*. Muenchen.
- Raphael, D.D. (1976). *Problems of Political Philosophy*. Palgrave Macmillan.
- Ducan, W.Raymond, Barbara Jancar-Webster and Bob Switky. (2004). *World Politics in the 21st Century*. New York: Pearson Longman.
- Giddens, A. (1998). *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.