

## สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ .....	1
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ .....	2
1.3 ประเด็นและขอบเขตการศึกษา .....	2
1.4 ระเบียบและวิธีการศึกษา .....	3
1.5 ระยะเวลาการดำเนินงาน.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
1.7 รายชื่อคณะที่ปรึกษา.....	4
บทที่ 2 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและกระบวนการพิจารณาคดี ของศาลรัฐธรรมนูญ .....	5
2.1 ข้อความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง.....	5
2.1.1 ภารกิจของรัฐ.....	5
2.1.2 ความหมายและประเภทของสิทธิและเสรีภาพ.....	7
2.1.3 สิทธิชุมชน.....	10
2.1.4 อำนาจฟ้องคดีของบุคคล .....	14
2.2 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ .....	15
2.2.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....	16
2.2.2 สาระสำคัญของหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	18
2.2.2.1 หน้าที่พื้นฐานของรัฐ.....	18
2.2.2.2 หน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชน เป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” .....	18

2.2.3	ความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและแนวนโยบายแห่งรัฐ....	23
2.2.3.1	หน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ.....	23
2.2.3.2	หน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	28
2.2.3.3	ความผูกพันของรัฐต่อสิทธิของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ หมาวสิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของรัฐ และแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	29
2.3	หลักเกณฑ์การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ของบุคคลและชุมชน .....	30
2.3.1	หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบของคำร้อง.....	31
2.3.2	เงื่อนไขการเสนอคำร้องของคดีแต่ละประเภท .....	31
2.4	วิธีพิจารณาคดีและการออกคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ .....	35
2.4.1	หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาคดี.....	35
2.4.2	การพิจารณาคดี.....	37
2.4.3	การทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง.....	40
2.4.4	การออกคำบังคับ .....	42
บทที่ 3	การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....	45
3.1	ความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 .....	46
3.1.1	ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	46

3.1.2	สาระสำคัญของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	46
3.1.2.1	ผู้ทรงสิทธิ .....	47
3.1.2.2	วัตถุประสงค์แห่งสิทธิ.....	47
3.1.2.3	องค์กรผู้ถูกบังคับใช้สิทธิ.....	47
3.2	ความเป็นมา เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 .....	48
3.2.1	ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.....	48
3.2.2	สาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.....	52
3.2.2.1	ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	53
3.2.2.2	เหตุแห่งการฟ้องคดี.....	53
3.2.2.3	ขั้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	54
3.2.2.4	การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ.....	55
3.2.2.5	กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ.....	55
3.2.3	การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ .....	56
3.3	เปรียบเทียบความแตกต่างของการฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐกับการฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร .....	66

3.3.1	หลักเกณฑ์การฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรต่อศาลปกครอง .....	67
3.3.1.1	ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	68
3.3.1.2	อำนาจในการออกคำสั่งบังคับของศาลปกครอง.....	68
3.3.1.3	การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง .....	68
3.3.1.4	ระยะเวลาการฟ้องคดี .....	69
3.3.2	ความแตกต่างระหว่างการฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐกับการฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร.....	70
<b>บทที่ 4 สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศ .....</b>		
4.1	ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป .....	74
4.1.1	สาธารณรัฐตุรกี.....	74
4.1.1.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ.....	76
4.1.1.2	สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่.....	83
4.1.2	ราชอาณาจักรสเปน .....	92
4.1.2.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ.....	94
4.1.2.2	สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่.....	101
4.2	ประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย .....	108
4.2.1	สาธารณรัฐอินเดีย.....	108
4.2.1.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ.....	109

4.2.1.2	สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้อง หน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่.....	116
4.2.2	สาธารณรัฐเกาหลี.....	125
4.2.2.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วย หน้าที่ของรัฐ.....	129
4.2.2.2	สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้อง หน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่.....	136
4.3	ข้อสังเกตต่อสภาพบังคับในการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	142

บทที่ 5	ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สิทธิของประชาชนและชุมชน ในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....	151
5.1	ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	151
5.2	ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนและชุมชน.....	154
5.3	ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย.....	156
5.3.1	ปัญหาความไม่ชัดเจนของผู้ทรงสิทธิตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ.....	157
5.3.1.1	ปัญหาความไม่ชัดเจนของความหมาย ของคำว่า “ชุมชน”.....	157
5.3.1.2	คำว่า “ประโยชน์โดยตรง” มีหลักเกณฑ์และ วิธีการในการพิจารณาอย่างไร.....	160
5.3.2	ปัญหาความไม่ชัดเจนของวัตถุแห่งสิทธิ : “สิทธิในการติดตามและเร่งรัด” มีหลักเกณฑ์ และวิธีการในการพิจารณาอย่างไร.....	163

5.3.3	ปัญหาความไม่ชัดเจนขององค์กรผู้ถูกบังคับใช้สิทธิ : “รัฐ” และ “หน่วยงานของรัฐ” มีความหมาย ครอบคลุมเพียงใด.....	165
5.4	ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.....	167
5.4.1	ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	168
5.4.1.1	ความแตกต่างของคำว่า “ประชาชน” กับ “บุคคล”.....	169
5.4.1.2	การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณี ของชุมนุมจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่าง จากการยื่นคำร้องของบุคคลหรือไม่.....	171
5.4.2	ปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดี : การไม่ปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือการปฏิบัติ หน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของรัฐ มีหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาอย่างไร.....	171
5.4.3	ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ..	172
5.4.3.1	การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดให้ผู้ร้องได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ ของรัฐ ตามมาตรา 45 (1) จะต้องทำเป็น หนังสือหรือไม่.....	173
5.4.3.2	ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 45 (2) ไว้อย่างชัดเจน.....	174
5.4.3.3	ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการโต้แย้ง หากไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	177

5.4.3.4	ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลา การดำเนินการพิจารณาสั่งการของ คณะรัฐมนตรีตามมาตรา 45 (3) ไว้อย่างชัดเจน.....	179
5.4.4	ปัญหาองค์กรที่จะเป็นผู้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ .....	180
5.4.5	ปัญหาการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการ หรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย.....	181
5.5	ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง.....	184
5.6	ปัญหาเกี่ยวกับการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร .....	186
5.6.1	ขอบเขตการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ .....	187
5.6.2	การออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ .....	188
5.7	ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ความรับผิดชอบทางการเมือง หรือกระบวนการยุติธรรม .....	191
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	193
6.1	บทสรุป.....	193
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	212
6.2.1	การตรากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการใช้สิทธิติดตาม และสิทธิเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....	212
6.2.2	การวางนโยบายและกำหนดแผนการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ.....	212

6.2.3	การปรับปรุงข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและ การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาคดี ที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ .....	213
6.2.4	การรักษาคุณภาพในการวินิจฉัยคำร้องและ คดีระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง.....	215
6.2.5	การกำหนดระยะเวลาการดำเนินการของ ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน.....	221
6.2.6	การกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ ของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจน.....	221
6.2.7	การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับคดีติดตาม เร่งรัด และ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ.....	222
บรรณานุกรม .....		223
ภาคผนวก.....		229
ภาคผนวก ก. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อร่างรายงานการศึกษา เมื่อวันที่สพทที่สบดีที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่นกรุงเทพมหานคร .....		230
ภาคผนวก ข. สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อ ร่างรายงานการศึกษา .....		242