

หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วิชาราชการณ์ จุ้ยลำเพ็ญ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 ซึ่งเป็นหมวดที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญที่ยังไม่เคยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาก่อน โดยหลักการสำคัญในการบัญญัติหมวดนี้ขึ้นมาก็เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน เนื่องจากบางเรื่องเป็นมาตรการพื้นฐานที่รัฐควรจะทำให้กับประชาชน จึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง (“บังคับรัฐจัดสวัสดิการ”, 2558)

การบัญญัติหน้าที่ของรัฐในหมวดนี้ เกิดจากแนวคิดที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการทบทวนหมวดสิทธิและเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ซึ่งบางเรื่องเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งบางเรื่องในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น การจัดให้มีสาธารณสุขูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นต้น ซึ่งได้บัญญัติไว้เพียงว่าเป็นสิทธิของประชาชนแต่ยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เช่น ให้ประชาชนมีสิทธิขอข้อมูลจากรัฐได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ โดยการอ้างระเบียบต่าง ๆ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2558) ดังนั้น เพื่อให้สิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ย้ายสิทธิของประชาชนจากหมวดสิทธิและเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางส่วนไปอยู่ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นหมวดใหม่ที่เพิ่มขึ้นมา โดยนำเอาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญมาบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งมีสภาพบังคับที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ ซึ่งจะได้ไม่ต้องกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ โดยได้วางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างกับแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องหลักการสำคัญและจำเป็นเท่านั้นซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานะทางการเงินการคลัง ส่วนหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นเรื่องทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการจึงไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้รัฐต้องปฏิบัติได้ (“ผ่านครึ่งทาง 21 กรธ.”, 2558)

จากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย หน้าที่พื้นฐานของรัฐ และหน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” โดยสรุปดังนี้

1. หน้าที่พื้นฐานของรัฐ ได้แก่

1.1 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.2 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

2. หน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” ได้แก่

2.1 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ออกนอกห้องเรียน และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล และในการศึกษาทุกระดับนั้น รัฐต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตนและมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ และให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู

2.2 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2.3 รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ ห้าสิบเอ็ดมิได้ ในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคดังกล่าวข้างต้น รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

2.4 รัฐต้องอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

2.5 รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์

อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.6 ในการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต และในการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

2.7 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

2.8 รัฐต้องดูแลรักษาคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน โดยรัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ ในการนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกันรวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.9 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

2.10 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้

และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

2.11 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 14-17)

จากบทบัญญัติที่สรุปดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า หน้าที่ของรัฐ มีสภาพบังคับที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งจะทำให้สิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ หากไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติ ประชาชนสามารถฟ้องร้องได้ถึง 4 ศาล แล้วแต่กรณี ได้แก่ 1) ฟ้องศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีกระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ 2) ฟ้องศาลแพ่ง เพื่อให้ชดเชยค่าเสียหายจากกรณีของรัฐดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญที่เป็นผลกระทบต่อประชาชน 3) ฟ้องศาลอาญา เพื่อให้ไต่สวนว่าการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวดนี้เป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ และ 4) ฟ้องศาลปกครอง เพื่อให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองบางประการที่เข้าข่ายกระทบสิทธิและความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้รัฐสภาสามารถนำไปอภิปรายไม่ไว้วางใจฐานละเลยหน้าที่ได้อีกด้วย (“12 กฎเหล็กหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดนฟ้องศาล”, 2559)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

หน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชนเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องดำเนินการ หากไม่ดำเนินการ ประชาชนสามารถฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการได้ดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งจากการบัญญัติหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้ ผู้เรียบเรียงเห็นว่า จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง และยังเป็นการป้องกันปัญหาฝ่ายการเมืองในการแอบอ้างนำสิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปเป็นนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อสร้างคะแนนนิยมอีกด้วย นอกจากนี้แล้วบุคลากรของรัฐจะต้องตระหนักว่าในการให้บริการขั้นพื้นฐานดังกล่าว นั้น เป็นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการและต้องทำอย่างเต็มความสามารถ ด้วยจิตสำนึกอย่างแท้จริงเพื่อก่อให้เกิดความผาสุกของคนในชาติอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (26 ตุลาคม 2558). แถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14. สืบค้น 3 สิงหาคม 2560 จาก http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=99&filename=index
- บังคับรัฐจัดสวัสดิการ. (22 ตุลาคม 2558). โพสต์ทูเดย์. น. A5(ซ้าย). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip ผ่านครึ่งทาง 21 กรธ. จับตาโครงสร้างทางการเมือง แก้ววิฤติ. (25 ตุลาคม 2558). มติชน กรอบข่าย. น. 8(บน). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 14-17.
- 12 กฎเหล็กหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดนฟ้องศาล. (13 มกราคม 2559). โพสต์ทูเดย์. น. A1(ซ้าย), A5. สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- หน้าที่ของรัฐ ในการจัดสวัสดิการให้ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ. (22 ตุลาคม 2558). สืบค้น 22 สิงหาคม 2560 จาก <http://news.sanook.com/1886854/>