

สิทธิของประชาชนหรือชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

The people and the community shall have the right to follow up and  
urge the State to perform such act with constitution of the kingdom  
of Thailand (B.E.2560 (2017))

ธีรพงษ์ หนูไชยแก้ว<sup>1</sup>, เพียงจิต ตันติจรัสวโรดม<sup>2</sup>, มาฤทธิ์ กาญจนรักษ์<sup>3</sup>, สุวิจักขณ์ พุนศรีเกษม<sup>4</sup>  
อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต<sup>1,2,3</sup>,  
นักวิชาการอิสระ<sup>4</sup>

Teerapong Nuchaikaew<sup>1</sup>, Piangjit Tanticharatwarodom<sup>2</sup>,

Marit Kanchanarak<sup>3</sup>, Suvijak Poonsrikasem<sup>4</sup>

Lecturer, Law Program in Phuket Rajabhat University<sup>1,2,3</sup>, Independent Academic<sup>4</sup>

E-mail: teerapong.n@pkur.ac.th<sup>1,2,3,4</sup>

Received: September 11, 2023; Revised: November 30, 2023; Accepted: December 25, 2023

### บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 บัญญัติให้สิทธิของประชาชนและ  
ชุมชน ในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือ  
ชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ใน  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ให้บุคคล  
หรือชุมชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือ  
ล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็  
ตามการดำเนินการดังกล่าวอาจจะต้องประสบปัญหาในเรื่องของการตีความถึงขอบเขตหน้าที่ของรัฐว่า “รัฐต้อง  
กระทำการ” แต่กระทำในที่นี้มีขอบเขต ต้องกระทำในระดับใดหรือมีความหมายครอบคลุมเพียงใด ซึ่งหลักการ  
ของการยกร่างเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐก็เพื่อ **“ให้รัฐต้อง กระทำเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น”** ไม่ใช่เพียงแนวนโยบายของรัฐที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้อันมีลักษณะเป็น “นามธรรม” มากกว่าที่ “รัฐต้อง  
กระทำการ” ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 51 ประกอบกับบทบัญญัติในแต่ละมาตราที่กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในเรื่อง  
สิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐการ  
กำหนดให้รัฐใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติฯ จึงต้องพิจารณาถึงหลักการเคารพในสิทธิ

และเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามหลัก “สิทธิมนุษยชน” และพิจารณาถึงกระทำการของรัฐควบคู่กันไปด้วยเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบังคับใช้กฎหมาย

**คำสำคัญ:** สิทธิประชาชน สิทธิชุมชน ฟ้องร้อง หน่วยงานของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

## ABSTRACT

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Section 51, provided that the rights of people and communities to monitor and accelerate the government to take action. As well as suing the relevant government agencies for themselves or the community to benefit from the performance of their duties according to the constitution. And rules and procedures have been specified in the Organic Act on Procedure of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018). Section 45 persons or communities that are damaged by failure to perform their duties. Or the performance of duties is incorrect, complete, or is undue delay Shall have the right to submit a request to the court to make a ruling in accordance with the rules and procedures provided However, such actions may have to face problems in the interpretation of the scope of duties of the state that "the state must act", but the actions here are limited. Must be done at what level or meaning how much? The principle of drafting the duties of the state is to "allow the state to act in order to improve the well-being of the people", not just the state policy of doing or not doing it with a "abstract" nature. More than "the state must act". Therefore, the provisions of section 51 together with the provisions of each section that describe the duty of the state regarding the rights of people and communities to monitor and accelerate the state to take action as well as suing the government agencies. Requiring the government to use or arrange for the utilization of natural resources Must therefore consider the principles of respect for the rights and liberties of people and communities in accordance with "Human rights" and consider the actions of the state concurrently to maximize benefits to law enforcement.

**KEYWORDS:** Civil rights, Community rights, sue, Government agencies, The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 บัญญัติว่า การใดที่

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้  
ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่  
ประชาชนโดยตรงย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและ

ชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามกฎหมายและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งกฎหมายในที่นี้ นั่นคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ซึ่งบัญญัติให้ “บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐและได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควรย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบ หรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งและ

(2) บุคคลหรือชุมชนตาม (1) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (1) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งตาม (1) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้อง และหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

(3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติที่ให้สิทธิประชาชนและชุมชนในการใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ และได้รับ ประโยชน์สูงสุดจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทความนี้จึงต้องการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งตีความถึงขอบเขตของคำว่า หน้าที่ของรัฐ สิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ หลักการเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชน ตามหลัก “สิทธิมนุษยชน” เพื่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติให้ได้รับประโยชน์ระหว่างรัฐกับประชาชน และชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาสิทธิของประชาชนหรือชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 พบว่าแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐมาตรา 51 ได้บัญญัติไว้ว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำเนื้อหาสาระที่สำคัญในสิทธิของประชาชนและแนวนโยบายแห่งรัฐบางส่วนไปบัญญัติไว้ในหมวดใหม่ชื่อว่า “หน้าที่ของรัฐ” โดยเน้นประเด็นที่สำคัญเท่านั้น และยังมีการกำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งประชาชนไม่ต้องกังวลว่าจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ มีการวางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างจากแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องบังคับให้รัฐปฏิบัติตามได้ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องหลักการสำคัญและจำเป็นซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานะทางการเงินการคลัง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 45 ได้บัญญัติให้ “บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐและได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง

ครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยได้ตามมาตรา 7(4) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 แล้วสามารถแยกองค์ประกอบของการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังต่อไปนี้

1. บุคคลหรือชุมชนนั้น ต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐต้องเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5
2. บุคคลเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง
3. ต้องได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร

4. ต้องเป็นกรณีที่ไม่มีทางเยียวยาอื่น
5. ได้ดำเนินการตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561

กระบวนการก่อนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชน หรือชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 45 ในช่วงต้นนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญอันได้แก่

- (1) ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5
- (2) เป็นบุคคลหรือชุมชน
- (3) มุ่งไปที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
- (4) ได้ดำเนินการตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (1) และ(2) โดยบุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแล้วและหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่

ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้น ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบ หรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งและบุคคลหรือชุมชนตามได้ ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐ มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้ง ซึ่งในกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ถูกต้องครบถ้วนแล้วให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนให้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว และ ต่อมาคณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว สั่งการเป็นประการใดแล้ว เมื่อแจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบแต่บุคคลหรือ ชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตาม รัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จึงจะสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาล วินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับแจ้ง

### แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐ

คำว่า “รัฐ” หรือ “state” ในภาษาอังกฤษ นั้น มีที่มาจากภาษาละตินว่า “status” มีความหมายว่า สภาพที่ดำรงอยู่ คำว่า “รัฐ” ถูกใช้ครั้งแรกโดยนิคโคเลาะ มาเคียวเวลลี (Niccolo Machiavelli) ซึ่งใช้คำว่า “รัฐ” เรียกชุมชนทางการเมืองที่มีการจัดการปกครองอย่างเป็นระบบ โดยการ จัดตั้งชุมชนทางการเมืองนั้นเกิดจากการจัดตั้งของ กลุ่มบุคคลหรือสังคมของมนุษย์ รวมตัวเป็นอันหนึ่ง

อันเดียวกันกัน มีทั้งกลุ่มคน อาณาเขต และ อำนาจ ปกครองประกอบกันเราจึงเรียกที่นั้นว่า “รัฐ”

“รัฐ” หมายถึง ชุมชนทางการเมืองของ มนุษย์ อันประกอบด้วยดินแดนที่มีขอบเขตแน่นอนมี ประชากรอาศัยอยู่ในจำนวนที่เหมาะสม โดยมีรัฐบาล ปกครองและมีอำนาจอธิปไตยของตัวเอง รัฐมีองค์ประกอบ 4 อย่าง ได้แก่

(1) ประชากร หมายถึง ประชาชนที่อยู่ อาศัยอย่างถาวร โดยมีสัญชาติของรัฐเป็นเครื่อง ผูกพันโดยจำนวนประชากรนั้น ไม่กำหนดแน่ชัดว่า ต้องมีจำนวนเท่าใด แต่ควรมีจำนวนมากพอทำให้รัฐ ดำรงอยู่ได้ โดยพึ่งพาตนเอง ส่วนลักษณะของ ประชากรอาจมีความแตกต่างกันได้ทั้งทางด้านเชื้อ ชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม แต่อย่างไรก็ตาม อาจจะต้องมีภาษากลางร่วมกัน และในด้านคุณภาพ ของประชากรนั้นขึ้นอยู่กับ การศึกษา สุขภาพ อนามัย ทักษะคติ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีใน การพัฒนาทุกรูปแบบประชากรในรัฐย่อมอาจ ประกอบไปด้วย ก. พลเมือง คือ คนที่มีสัญชาติของ รัฐนั้น เกิดในรัฐนั้นมีสิทธิเสรีภาพเต็มที่ ข. คนต่าง ด้าว คือ คนต่างรัฐที่เข้ามาอาศัยในรัฐนั้น มีสิทธิ เสรีภาพบางประการ ค. เฝ่าชน คือ กลุ่มชนที่มีความ เป็นอยู่ไม่แน่นอนในรัฐ ไม่มีหลักฐานแน่ชัดเกี่ยวกับการเกิดและภูมิสำเนา เช่น ชาวไทยภูเขา เป็นต้น

(2) ดินแดน ดินแดนของรัฐ หมายถึง อาณาเขตพื้นดิน น้ำนํ้า อาณาเขตในท้องทะเล น่าน ฟ้า บริเวณใต้ พื้นดิน พื้นน้ำและพื้นทะเล โดยขนาด ของดินแดนไม่มีหลักเกณฑ์ไว้แน่นอนตายตัวว่า จะต้องมีความเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นรัฐ แต่ควรมี ความเหมาะสมกับจำนวนประชากรด้วยดินแดนของ รัฐในส่วนน่านน้ำสามารถแบ่งออกเป็น ทะเลอาณา เขต คือ ระยะทางห่างจากชายฝั่งทะเล 12 ไมล์ทะเล เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ห่างจากทะเลอาณา เขต 188

ไมล์ทะเล ทะเลหลวง ห่างชายฝั่งเกิน 200 ไมล์ทะเล ส่วนน่านฟ้า คือ อาณาเขตที่อยู่เหนือดินแดนและน่านน้ำ

(3) รัฐบาล (Government) คือ องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารภายใน โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อจัดระเบียบทางสังคม และดำเนินทุกอย่างเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลจึงเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐ

(4) อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นองค์ประกอบประการสุดท้ายที่สำคัญของรัฐ อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 อำนาจอธิปไตยภายใน (Internal Sovereignty) หมายถึง การที่มีอำนาจที่จะปกครองตนเองและมีอำนาจสูงสุดที่จะดำเนินการใด ๆ ในประเทศอย่างมีอิสระ ปราศจากการควบคุมจากรัฐอื่น

ลักษณะที่ 2 อำนาจอธิปไตยภายนอก (External Sovereignty) หมายถึง การมีอิสระมีเอกราชสามารถจะดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ หรือกล่าวกันอีกอย่างหนึ่งว่าเอกราช คือ อำนาจอธิปไตยภายนอกนั่นเอง

### หน้าที่ของรัฐ

ความหมายของรัฐและองค์ประกอบของรัฐ เมื่อมีความสมบูรณ์การทำหน้าที่ของรัฐก็จะต้องเกิดขึ้นตามมา โดยหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ให้รัฐต้องดำเนินการให้แก่ประชาชน ได้แก่

1. หน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป หรืออาจเรียกว่า หลักการของรัฐในฐานะการดำรงอยู่ของการเป็นรัฐ หรือการรักษารัฐองค์ประกอบของรัฐ อันได้แก่ หน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช

อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต และเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน, หน้าที่อนุรักษ์ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณี อันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน, หน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐเพื่อความมั่นคงของรัฐ, หน้าที่รักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อให้สถานะทางการเงินการคลังของรัฐมีความมั่นคงยั่งยืน

2. หน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจาะจง หรือ การดำเนินการในฐานะของรัฐที่ดีเพื่อให้ประชาชนหรือพลเมืองของรัฐได้รับประโยชน์อันสูงสุด, หน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด, หน้าที่ดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายโดยรัฐต้องดำเนินการให้เด็ก เล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนการศึกษาเพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต, หน้าที่ดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง, หน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน, หน้าที่จัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน, หน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ, หน้าที่รักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติสำคัญของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน, หน้าที่จัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ, หน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน

หน้าที่ของรัฐดังกล่าวซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้นั้น จำต้องศึกษาถึงแนวคิดหรือวัตถุประสงค์ของผู้ร่างซึ่งในบทความนี้จะขอกกล่าวถึงประธานกรรมการผู้ร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการร่างอีกหนึ่งท่าน คือ นายมีชัย ฤชุพันธ์ และนายภัทร คำพิทักษ์ โดยในมุมมองของประธานผู้ร่างได้กล่าวถึงที่มาของบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐว่าเป็นหลักการใหม่ที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาจะต้องมีบทบัญญัติ 3 ส่วนคือ สิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเหตุผลที่ต้องบัญญัติหลักการเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐก็เพื่อให้รัฐต้องกระทำเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ไม่ใช่เพียงแนวนโยบายของรัฐที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ ดังนั้นการเพิ่มหมวด 5 หน้าที่ของรัฐขึ้นมาอีกหนึ่งหมวดจะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตาม และมีบทบาทอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการบ้านเมือง นอกจากนี้ นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายเพิ่มเติมว่าแต่เดิมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมามักจะได้รับในลักษณะของที่เป็น “นามธรรม” ซึ่งหากประชาชนต้องการที่จะเรียกร้องให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมก็จะต้องดำเนินการเรียกร้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่สิทธิ

บางประการเป็นเรื่องที่รัฐสมควรจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนเกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง และในเรื่องนี้กำหนดให้แก่ประชาชนทุกคนหรือทุกชุมชน เป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนหรือชุมชนไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องขอเหมือนที่ผ่านมา หรือกล่าวได้ว่ารัฐมีหน้าที่ทำให้สิทธิเป็นจริงซึ่งหากเกิดกรณีรัฐไม่ทำตามหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือทำหน้าที่แต่ไม่ดีประชาชนและชุมชนก็ย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการและฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นได้

### ผลการวิเคราะห์

สิทธิของประชาชน และชุมชน ในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่านับเป็นความก้าวหน้าอีกก้าวหนึ่งของการคุ้มครองและรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชน ซึ่งแม้ในปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวอาจจะยังไม่มีนำไปใช้อย่างแพร่หลาย มีคดีหรือการดำเนินการเป็นกรณีตัวอย่างเกิดขึ้นก็ตาม แต่การดำเนินการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 51 ซึ่งความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง หน่วยงานที่ประชาชนและชุมชนจะร้องขอให้จัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐตามรัฐธรรมนูญนั้น แต่หากพิจารณาจากนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” โดยแท้จริงแล้วพบว่ามีกรบัญญัติไว้ในกฎหมายจำนวนหลากหลายฉบับซึ่งสรุปโดยรวมแล้ว หมายความว่าถึงหน่วยงานของรัฐ ในฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายบริหาร อาทิเช่นส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนและองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น นอกจากนี้ “หน่วยงานของรัฐ” ย่อมจะต้องตีความไปถึงคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล กำหนดนโยบาย และในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมหรือตีความการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในกระทรวงกรมต่าง ๆ

เมื่อกล่าวถึงการกำหนดนโยบาย ผู้เขียนเห็นว่าหากนโยบาย (Policy) ของรัฐนั้นมีความเชื่อมโยงไปถึงสิทธิของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่กำหนดให้รัฐจะต้องปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมโดยประชาชนและชุมชนสามารถที่จะติดตามทวงถาม และสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้ ดังนั้นนโยบายที่นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อที่ประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ย่อมเป็นการแถลงหรือป่าวประกาศให้ประชาชนรับรู้ รับทราบและเปรียบเสมือนซึ่งสัญญาประชาคมที่รัฐบาลทำไว้ต่อประชาชน บทบัญญัติของกฎหมายและหลักการสำคัญของประชาชนและชุมชนที่จะใช้สิทธิติดตามทวงถาม และสามารถฟ้องร้องต่อศาล รวมถึงการคุ้มครองและรับรองซึ่งสิทธิของประชาชนและ

ชุมชนเพื่อให้ได้ประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญในปฐมบทต่อไป

ผู้เขียนขอกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 โดยขอแบ่งออกเป็น 1.หน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป หรืออาจเรียกว่าหลักการของรัฐ ในฐานะการดำรงอยู่ของการเป็นรัฐหรือการรักษาองค์ประกอบของรัฐ และ 2.หน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจาะจง หรือการดำเนินการในฐานะของรัฐที่ดีเพื่อให้ประชาชนหรือพลเมืองของรัฐได้รับประโยชน์อันสูงสุด เมื่อเราพิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างในข้างต้นแล้ว ผู้เขียนพบว่าปัญหาในเรื่องของการตีความถึงขอบเขตที่กำหนดให้รัฐต้องกระทำครอบคลุมเพียงใด เช่น หน้าที่อนุรักษ์ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 ในเรื่องนี้หากเราจะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการใช้สิทธิของปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองรับรอง แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นมาใช้บังคับแต่อย่างไรก็ดีถ้าเราจะพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ เช่น การอนุรักษ์ ดิน น้ำ การใช้ประโยชน์ของที่ดิน กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 หรือพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นต้น ดังนั้นขอบเขตที่รัฐจะต้องกระทำในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหาร



จัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มีรูปแบบหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานในการกระทำอย่างไร เช่น การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่ง บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสามฉบับที่กล่าวถึงรัฐสามารถจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ เพื่อกำหนดขอบเขตที่รัฐต้องกระทำได้ หรือไม่ กรณีตัวอย่างของปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น กรณีการดำเนินโครงการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (EEC) ในภาคตะวันออก ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนจะขอก้าวในเรื่องของ “การใช้ประโยชน์ของที่ดินของโครงการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (EEC) ในภาคตะวันออก ตามข้อกำหนดผังเมืองในเขตเศรษฐกิจพิเศษ” อันส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน ในด้านถิ่นกำเนิดของที่อยู่อาศัย ขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือพื้นที่ทำมาหากิน (การจับและเลี้ยงสัตว์น้ำ) หากจะพิจารณาตามเจตนารมณ์ที่ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้ถึงที่มาของบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐว่า “เป็นหลักการใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาจะต้องมีบทบัญญัติ 3 ส่วน คือ สิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเหตุผลที่ต้องบัญญัติหลักการเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐก็เพื่อให้รัฐต้องกระทำเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น” เมื่อเรานำเจตนารมณ์ดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อกำหนดขอบเขตของการที่รัฐต้องกระทำในการบริหารจัดการใช้ หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติแล้ว การที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (EEC) และคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่

74/2559 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 โดยมีเนื้อหาเวทียกที่ดินให้ตกเป็นที่ดินราชพัสดุ ซึ่งบรรดาที่ดินที่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามคำสั่งนี้ และที่ดินอื่นที่คณะกรรมการกำหนดให้ใช้ประโยชน์ ในการใช้เป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่อยู่ภายใต้บังคับข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จนกว่าจะมีการจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใช้บังคับสำหรับที่ดินอันเป็นพื้นที่พัฒนาหลังจากมีการจัดตั้งพื้นที่พัฒนาแล้ว การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ซึ่งในขณะการออกคำสั่งสำหรับประเทศไทยเป็นที่เข้าใจได้ถึงการมีอำนาจและใช้อำนาจในฐานะรัฐอธิปไตย เพื่อออกคำสั่งดังกล่าว แม้จะผิดจากหลักการปกครองในนานาอารยประเทศทั้งหลายที่กฎหมายของคณะรัฐประหารนั้นจะไม่ได้รับการยอมรับหรือให้การรับรองรัฐบาลที่มาจาก การรัฐประหารแต่อย่างไรก็ตามคำสั่ง คสช. นี้ย่อมมีผลใช้บังคับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาที่ต้องพิจารณาในเรื่องนี้หากประชาชนและชุมชนมีความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากประกาศ คสช.ดังกล่าว เช่น การได้รับผลกระทบของประชาชนและชุมชนในด้านถิ่นกำเนิดของที่อยู่อาศัย ขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือพื้นที่ทำมาหากิน (จับกุ้ง หอย ปู ปลา หรือเลี้ยงสัตว์น้ำ)กรณีศึกษานี้เป็นกรณีที่ประชาชนและชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่คาบเกี่ยวหรือติดต่อกับที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (EEC) เช่นนี้แล้วขอบเขตของคำว่า “รัฐจะต้องกระทำ” ควรต้องพิจารณาจากสิ่งใด เพราะในเรื่องนี้ต้องพิจารณาถึง

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนกับประโยชน์ของรัฐในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (EEC) ซึ่งผู้พิจารณาควรเป็นองค์กรศาลเป็นผู้วินิจฉัยแต่ปัญหาต่อมาประชาชนและชุมชนสามารถจะสามารถอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 45 โดยยื่นคำร้องของให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงสิ่งที่ “รัฐต้องกระทำ” นั้น จะต้องมีความหมายและขอบเขตเพียงใด เพราะขณะนั้นรัฐบาล คสช. เป็นผู้ออกคำสั่งโดยอาศัยมาตรา 44 มายกเว้นกฎกระทรวงซึ่งประกาศ คสช. มีศักดิ์เทียบเท่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ประกอบกับปัจจุบันพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับแล้วในพื้นที่ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา ซึ่งบทบัญญัติในหลายมาตราอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนและประชาชน เช่น มาตรา 33 การอนุมัติหรือ อนุญาตจากหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตหรือให้ความเห็นชอบแทนหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นหรือมาตรา 43 การดำเนินการหรือการกระทำใดภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย 8 ฉบับ ที่ต้องขออนุญาต อนุมัติ ให้ถือว่าเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งที่ “รัฐต้องกระทำ” ต้องพิจารณาสาระสำคัญของมาตรา 51 ประกอบกับบทบัญญัติในแต่ละมาตราที่กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้น ๆ คือ บทหลักตามมาตรา 51 หน้าที่ของรัฐ

เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 57 ที่กำหนดให้รัฐต้อง อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติฯ ดังนั้น เมื่อรัฐมีหน้าที่ ประชาชนและชุมชนก็ย่อมมีสิทธิและติดตาม รวมถึงฟ้องร้องหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการได้ ซึ่งข้อพิจารณาต่อมา การเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนแม้จะเป็นสิ่งสำคัญตามมาตรฐานของประเทศต่าง ๆ แต่หลักใหญ่ใจความหรือสาระอันเป็นแก่นแท้ของการเคารพสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการยอมรับกันทั่วโลกหรือเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับมวลมนุษยชาติ ในที่นี้คือ “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งหมายถึง สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นของพวกเราทุกคน ไม่ว่าเราจะเป็นใคร หรืออยู่ที่ไหนบนโลกใบนี้ ไม่ว่าคุณจะมีอะไรหรือใช้ชีวิตแบบไหนก็ตาม สิทธิมนุษยชนไม่สามารถถูกพรากไปได้ถึงแม้บางครั้งสิทธิมนุษยชนอาจถูกจำกัด เช่น ถ้าทำผิดกฎหมายหรือกระทำการที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าความเป็นมนุษย์ เช่น ความมีศักดิ์ศรี ความยุติธรรม ความเท่าเทียม ความเคารพ และความเป็นอิสระ นอกจากนี้ สิทธิมนุษยชนนั้นไม่ได้เป็นเพียงแค่แนวคิดที่เป็นนามธรรมเท่านั้น เพราะสิทธิมนุษยชนคือแนวคิดที่ได้รับการนิยามและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นหากจะพิจารณาและชั่งน้ำหนักในสิ่งที่รัฐจะต้องกระทำในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่ารัฐยังไม่ได้กระทำการบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน แต่เป็นการกระทำหน้าที่พิทักษ์

รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 52) คือ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการลงทุน ดึงนักลงทุน นักธุรกิจมาจากต่างประเทศเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศไทยให้สามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคได้ ซึ่งโจทย์ใหญ่ของเรื่องนี้ คือ รัฐบาลจะต้องทำอะไรให้การกระทำสองสิ่งนี้ผสมกลมกลืน ไปด้วยกันได้ อันนี้คงเป็นโจทย์สำคัญที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาและดำเนินการต่อไป รวมถึงรัฐจะต้องรับมืออย่างไรกับแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนและชุมชนจะใช้สิทธิติดตามทวงถาม และสามารถใช้อิทธิพลฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การคุ้มครองและรับรองซึ่งสิทธิของประชาชนและชุมชน นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญเองในการพิจารณาหรือวินิจฉัยถึงขอบเขตที่รัฐต้องกระทำนั้น จะมีแนวทางหรือหลักในการพิจารณารวมถึงการวางแนวบรรทัดฐานของสิ่งที่รัฐต้องกระทำในแต่ละเรื่องอย่างไร เพราะ คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นย่อมมีผลผูกพันในทุกองค์กร ซึ่งย่อมหมายความว่าถึงรัฐบาลด้วยไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางนโยบายหรือการบริหาร

## สรุป

การใช้สิทธิของประชาชนและชุมชน ในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 51 มีหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ซึ่งการตีความถึงขอบเขตของคำว่า "หน้าที่ของรัฐ" ซึ่งรัฐต้องกระทำนั้นหากพิจารณาจากแนวคิด หรือวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แล้วหมายถึงหลักการ "ให้รัฐต้องกระทำเพื่อยกระดับความ

เป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น" โดยมีลักษณะเป็นรูปธรรมมากกว่านามธรรม ทั้งนี้ จากการศึกษารวบรวมของเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญสามารถสรุปถึงข้อพิจารณาในขอบเขตของสิ่งที่ "รัฐต้องกระทำ" ได้โดยพิจารณาถึงองค์ประกอบ ที่สำคัญอันได้แก่

1. การพิจารณาถึงสาระสำคัญของมาตรา 51 ประกอบกับบทบัญญัติในแต่ละมาตราที่กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้น ๆ เช่น สิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้รัฐต้อง อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติฯ

2. การพิจารณาถึงหลักการเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชน ตามสาระอันเป็นแก่นแท้ของการเคารพสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการยอมรับกันทั่วโลกหรือเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับมวลมนุษยชาติ ในที่นี้คือ "สิทธิมนุษยชน"

3. การพิจารณาถึงการกระทำการของรัฐตามข้อพิจารณาที่ 1. และ 2. ที่จะต้องผสมกลมกลืน ไปด้วยกันได้

จากบทสรุปดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่ารัฐจะต้องพิจารณาองค์ประกอบทั้งสามส่วนให้ครบถ้วนรอบด้านและต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลกระทบของประชาชนและชุมชน ทั้งนี้ ทั้งสองสิ่งต้องสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยสงบ ทั้งในด้านของการคงอยู่ การพัฒนา หรือการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะนำสิ่งใดสิ่งหนึ่งมาเป็นที่ตั้งและให้น้ำหนักโน้มเอียงไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งโดยการไม่ให้ความสำคัญ หรือกำหนดสัดส่วนความสำคัญที่ยิ่งหย่อนกว่ากันย่อมเป็นการ

กระทำที่ไม่เหมาะสม แม้โดยรวมคำว่าหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจเหนือกว่าประชาชน หรือชุมชนก็ตามแต่หากพิจารณาในองค์รวมของการเป็น “รัฐ” ประชาชนและชุมชนย่อมเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ ซึ่งคงไม่ถึงกับต้องพิจารณาว่ารัฐเมื่อไม่มีประชากร หรือพลเมืองเลยย่อมไม่อาจเป็นรัฐที่ถูกต้องครบถ้วนตามองค์ประกอบของการเป็นรัฐ แต่ในความหมายของผู้เขียนนี้แม้แต่เพียง

หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่คำนึง หรือละเลย ละเว้น ถึงสิทธิของประชาชน และชุมชนจนถึงขั้นที่ต้องให้เขาติดตามทวงถาม และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของการเป็นรัฐที่จะคงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการเคารพซึ่งสาระอันเป็นแก่นแท้ ในสิทธิและเสรีภาพที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคนมิใช่เฉพาะต่อรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่หมายความถึงมนุษย์ทุกคนบนโลก โปนี่

### เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำกับการปฏิรูปกฎหมาย. (2560). *แนวทางการจัดทำกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการติดตาม เร่งรัด หรือฟ้องร้องให้มีการปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2560 การประชุมรับฟังความคิดเห็นมาตรา 51, 28 กันยายน 2560.

โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). *หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดียนตุลา.

วัชรารณณ์ จุ้ยลำเพ็ญ. (2562). *หน้าหนึ่งของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560*. สืบค้นจาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-061.pdf>. เข้าสืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2560). *สรุปผลโครงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่ประชาชน หรือชุมชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้ประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51*. หน้า 162.