

รายงานศึกษาวิจัยเรื่อง

การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ :
ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ



โดย ดร. สุรพล ศรีวิทยา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

เสนอ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ :
ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

โดย

ดร. สุรพล ศรีวิทยา
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

เสนอ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

สุรพล ศรีวิทยา คณนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

รายงานศึกษาวิจัยเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.-- กรุงเทพฯ : สำนักงาน, 2560.

580 หน้า.

1. ไทย--รัฐธรรมนูญ. 2. การบริหารรัฐกิจ--ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

342.593

ISBN 978-616-8033-13-5

ชื่อหนังสือ

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ปีที่พิมพ์

กรกฎาคม 2560

จำนวนพิมพ์

1,000 เล่ม

เจ้าของ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
(อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500

www.constitutionalcourt.or.th

ดำเนินการจัดทำโดย

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พิมพ์ที่

บริษัท ธนาเพรส จำกัด

9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว แขวงวังทองหลาง
เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทร. 0-2530-4114 โทรสาร 0-2108-8951

E-mail: tanapress@gmail.com

คำนำ

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ” สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับความร่วมมือจาก ดร.สุรพล ศรีวิทยา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต เป็นผู้ศึกษาวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของทฤษฎีแนวคิดและหลักการพื้นฐานอันเป็นที่มาในการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบด้วย ไอร์แลนด์ เยอรมนี สเปน อินเดีย บังกลาเทศ จีน ฟิลิปปินส์ ไนจีเรีย และกานา ศึกษาแนวคิดและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศ 9 ประเทศ วิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในต่างประเทศทั้ง 9 ประเทศกับประเทศไทย รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทยในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญไทยและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รายงานการศึกษาวิจัยเล่มนี้มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ทางวิชาการอย่างยิ่ง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้อ่านและหน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ทางวิชาการต่อไป



(นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของทฤษฎีแนวคิดและหลักการพื้นฐาน อันเป็นที่มาในการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบด้วย ไอร์แลนด์ เยอรมนี สเปน อินเดีย บังกลาเทศ จีน ฟิลิปปินส์ ไนจีเรีย และกานา ศึกษาแนวคิดและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศทั้ง 9 ประเทศดังกล่าว วิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในต่างประเทศทั้ง 9 ประเทศนี้กับประเทศไทย รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทยในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญไทยและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็น (Focus Groups) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เลือกสุ่มกลุ่มตัวอย่างตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive Sampling) จำนวน 15 คน แบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ (1) ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรภาครัฐและการบริหารราชการแผ่นดิน (2) ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรตุลาการและกระบวนการยุติธรรม และ (3) ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบแหล่งข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการเก็บรวบรวมจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่มตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) วิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis) การวิเคราะห์ทางนิติวิธี (Juristic Method Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) รวมทั้งได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและ

องค์กรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผลการวิจัยพบว่า แม้ว่าบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่ได้กำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างชัดเจน แต่รัฐธรรมนูญบางประเทศรวมทั้งประเทศไทยมีแนวโน้มต้องการให้มีสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพิ่มมากขึ้น ทั้งการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภาและการบังคับใช้ทางปกครองโดยรัฐบาล โดยเฉพาะการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาล (justiciability) ซึ่งได้อาศัยคำวินิจฉัยของศาลตีความรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลสูงสุดของอินเดีย บังกลาเทศ ไนจีเรีย และกานา โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ใช้ “หลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน” (principle of practical concordance) เป็นหลักในการตีความเพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นมีความสอดคล้องต้องกันระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับบทบัญญัติอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหมวดสิทธิพื้นฐานของประชาชนเพื่อเกื้อหนุนให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีการบังคับใช้ทางกฎหมายได้และต่อมาได้พัฒนาแนวคำวินิจฉัยของศาลที่มีการตีความบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานและหมวดสิทธิพื้นฐานที่สอดคล้องเท่าเทียมกันจนมีผลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยศาลมากยิ่งขึ้น

การวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะรวมทั้งสิ้น 7 ประการ สรุปได้ดังนี้

1. ควรเพิ่มเติมสิทธิที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ไม่มีการรับรองไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ หรือการมีสิทธิในการที่จะได้รับค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันในงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยอาจเพิ่มเข้าไปในหมวดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รวมทั้งสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ควรส่งเสริมให้องค์กรตุลาการโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการรับรองว่าแนวนโยบายบางประการในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีฐานะเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองประเภทหนึ่ง เพราะมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ...” ถ้าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยรับรองว่าแนวนโยบายเรื่องนั้นๆ เป็นสิทธิ ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล

องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย

3. ควรพัฒนาปรับปรุงกลไกการใช้สิทธิการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน โดยวิธีใหม่ เพราะกลไกนี้สามารถเป็นกลไกในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายอนุวัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรื่องต่างๆ ได้ โดยให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายในรัฐสภา

4. ควรนำหลักปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสที่ว่า “**ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะการละเลยไม่ออกกฎหมาย**” มาใช้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หากฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ย่อมถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากสามารถนำหลักการนี้มาปรับใช้ในประเทศไทยก็จะช่วยผลักดันให้รัฐสภาออกกฎหมายอนุวัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้มากขึ้น

5. ควรวิจัยออกแบบกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งกลไกบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา กลไกบังคับใช้ทางปกครองโดยรัฐบาล และกลไกบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลร่วมกันตรวจสอบให้เกิดการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

6. ควรมีการวิจัยพัฒนากลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมายอนุวัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

7. ควรมีการวิจัยกลไกของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองให้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการรับรองและตรวจสอบว่าแนวนโยบายบางประการที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีฐานะเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองประเภทหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับศาลในต่างประเทศ

ABSTRACT

The objectives of this research are to study the evolution of theory of concepts and basic principles that were origins of provisions on directives principles of fundamental state policy under the constitutions of Thailand and nine foreign countries: Ireland, Germany, Spain, India, Bangladesh, China, the Philippines, Nigeria and Ghana; to study concepts and scope of content on fundamental directives of state policy stipulated in the constitutions of Thailand and nine foreign countries; comparative analysis of binding force and review mechanism of law enforcement on directives principles of fundamental state policy in the nine foreign countries with Thailand, as well as comparative analysis of case studies on decisions and judgments of foreign courts with decisions of Constitutional Court, judgments of Administrative Court, and opinions of the Council of State in Thailand on directives principles of fundamental state policy issues in order to propose guidelines for the amendment of provisions on directives principles of fundamental state policy in Thai constitution and review mechanism of law enforcement on directives principles of fundamental state policy.

The research applied a qualitative research methodology by documentary research methods and focus group meeting for the data collection from 15 key informants by purposive sampling according to the research objectives: (1) experts of state organs and administration, (2) experts of judicial organs and justice process, (3) experts in political and legal sciences of academic institutions in order to undertake the triangulation of data collection process according to qualitative research methodology and then data analysis by content analysis, logical analysis, juristic method

KEYWORDS: law enforcement, directives principles of fundamental state policy, comparative study with foreign countries

analysis and comparative analysis, as well as organizing the academic seminar to enquire opinions and suggestions from experts and related agencies, leading to complete research conclusion and recommendations.

The results of this research found that Despite the provisions of all constitutions had not clearly provided the binding force of directive principles of fundamental state policy, the constitution of some foreign countries including Thailand trends to adopt increasingly the binding force and review mechanism of legal enforcement for directive principles of fundamental state policy, both the political enforcement by the parliament and the administrative enforcement by the government, especially the legal enforcement by the court or justiciability. The court's decisions or judgments on constitutional interpretation, such as the Supreme Court of India, Bangladesh, Nigeria, and Ghana, especially the German Constitutional Court had applied the principle of practical concordance to interpret the constitution concordantly between the directive principles of fundamental state policy and other constitutional provisions, especially the provisions of fundamental rights in order to support the legal enforcement of the fundamental state policy; and then to develop the guideline of court's decisions or judgments for equally interpreting the provisions of fundamental state policy and fundamental rights concordantly, resulting the provisions of fundamental state policy has increasingly enforced by the courts.

The research recommends: (1) to include unprotected rights stipulated in the 5th provision on fundamental state policy, but not recognize in the 3rd provision on fundamental rights, such as the promotion of people at the age of work force having right for employment, or right for equal payment for equal jobs under the provision of economic policy: right and liberty for occupation, as well as right of equitable land for agriculture under the policy of land, natural resources and environment; (2) to promote judicial organs, especially constitutional court to play important role in endorsing

some policies in the provision of fundamental state policy to become a constitutional rights because the article 27 of the Constitution, B.E. 2550 stipulated that “the rights and liberty that the Constitution recognized explicitly, discretely, or by the decision of the Constitutional Court...”, in case of the constitutional court shall adopt its decision to endorse such fundamental policy to become a rights, it shall be protected and obliged the parliament, the council of ministers, the courts, the constitutional organs and other state agencies directly to promulgate the legislation, to apply law enforcement, and to undertake law interpretation; (3) to develop and improve the mechanism of people initiative rights of draft legislation by new methods because this mechanism shall push the law promulgation for implementation of various provisions of fundamental state policy by giving importance to people’s opinions and participation in the process of legislation in the parliament; (4) to apply the rule of practice in the constitutional court of Portugal : “unconstitutionality by negligence of legislation” to control the constitutionality of law. If the parliament neglects to legislate any draft legislation stipulated by the constitution, this shall be considered as unconstitutionality of the act of parliament. If this principle shall be applied in Thailand, it shall push the parliament to legislate much more law for fundamental state policy implementation; (5) to research for designing the review mechanism of legal enforcement of fundamental state policy provisions: political enforcement by the parliament, administrative enforcement by the government, and legal enforcement by the court jointly review the effective enforcement of fundamental state policy provisions; (6) to undertake the research and development of the mechanism of initiative process of people legislation in order to mobilize people participation to legislate law for effective implementation of fundamental state policy provisions; (7) to research the important roles of constitutional court and administrative court in the recognition and review any policy stipulated in the fundamental state policy provisions to become a

constitutional rights that shall be protected by the constitution as in the courts of foreign countries.

บทสรุปผู้บริหาร

[Executive Summary]

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของทฤษฎีแนวคิดและหลักการพื้นฐานอันเป็นที่มาในการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบด้วย ไอร์แลนด์ เยอรมนี สเปน อินเดีย บังกลาเทศ จีน ฟิลิปปินส์ ไนจีเรีย และกานา ศึกษาแนวคิดและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศทั้ง 9 ประเทศดังกล่าว วิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในต่างประเทศทั้ง 9 ประเทศนี้กับประเทศไทย รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทยในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญไทยและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การศึกษาวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็น (Focus Groups) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เลือกสุ่มกลุ่มตัวอย่างตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive Sampling) จำนวน 15 คน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรภาครัฐและการบริหารราชการแผ่นดิน (2) ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรตุลาการและกระบวนการยุติธรรม และ (3) ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบแหล่งข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการเก็บรวบรวมจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่มตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) วิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis) การวิเคราะห์ทางนิติวิธี (Juristic Method Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) รวมทั้งได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและองค์กรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผลการวิจัยพบว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศต่างมีแนวโน้มที่ต้องการให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพิ่มมากขึ้น ทั้งการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภาและการบังคับใช้ทางปกครองโดยรัฐบาล โดยเฉพาะการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาล (justiciability) ซึ่งได้อาศัยคำวินิจฉัยของศาลในการตีความรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลสูงสุดของอินเดีย บังกลาเทศ ไนจีเรีย และกานา โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ใช้ “หลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน” (principle of practical concordance) เป็นหลักในการตีความเพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นมีความสอดคล้องต้องกันระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับบทบัญญัติอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหมวดสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่เกี่ยวพันให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายได้ และต่อมาได้พัฒนาแนวคำวินิจฉัยของศาลที่มีการตีความบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานและหมวดสิทธิพื้นฐานที่สอดคล้องเท่าเทียมกัน จนมีผลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยศาล (justiciability) มากยิ่งขึ้น สรุปผลวิจัยในสาระสำคัญได้ดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในต่างประเทศ

1.1 กลุ่มประเทศยุโรป เยอรมนีเป็นประเทศแรกของโลกที่รัฐธรรมนูญไว้มาร์ค.ศ. 1919 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐสอดแทรกไว้ในหมวด 2 สิทธิพื้นฐานโดยมิได้แยกออกเป็นหมวดเฉพาะเหมือนรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่ได้บัญญัติแนวนโยบายแยกเป็นหนึ่งหมวดต่างหากโดยมุ่งให้เป็น “คำแนะนำทั่วไป” (General guidance) ในการตรากฎหมายและมีสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น หากรัฐสภาหรือรัฐบาลไม่ตรากฎหมายตามแนวนโยบายก็ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่เกิดสิทธิฟ้องแก่ประชาชนได้ รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับนี้เป็นต้นแบบให้หลายประเทศ คือ สเปน อินเดีย บังกลาเทศ จีน ไนจีเรีย กานา ฟิลิปปินส์ และไทย ซึ่งก็ไม่ได้กำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายหรือรัฐบาลไม่บริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ประชาชนก็ไม่อาจนำไปฟ้องร้องในศาลได้ แนวนโยบายแห่งรัฐจึงมีสภาพบังคับทางการเมือง เช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การตั้งคณะกรรมาธิการ การตั้งกระทรวงทบวงกรม การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เท่านั้น ส่วนกลไกบังคับใช้แนวนโยบายแห่งรัฐจึงใช้กลไกรัฐสภาและรัฐบาล โดยกลไกศาลแทบจะไม่ใช้อำนาจตุลาการทบทวนตรวจสอบ (judicial review) เพราะยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ศาลจะไม่ใช้อำนาจตุลาการเข้าไปแทรกแซงการกระทำทาง

รัฐบาล (Acte de gouvernement) ที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร แผนนโยบายแห่งรัฐ จึงไม่มีการบังคับทางกฎหมาย เพราะเกรงว่าถ้าให้มีการบังคับทางกฎหมายและรัฐไม่สามารถปฏิบัติตามได้ด้วยเหตุผลการเมือง เศรษฐกิจ และงบประมาณก็อาจถูกประชาชนใช้สิทธิฟ้องร้องรัฐบาลมากมาย ในกรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ศาลได้ใช้ “หลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน” (principle of practical concordance) ซึ่งเป็นหลักในการตีความเพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นมีความสอดคล้องต้องกันระหว่างแผนนโยบายแห่งรัฐกับบทบัญญัติอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผลคือทำให้แผนนโยบายแห่งรัฐเป็นบทช่วยเสริมกำลังให้บทบัญญัติหมวดสิทธิเสรีภาพให้มีความเข้มแข็ง หนักแน่นจริงจังกว่บทบัญญัติของตัวเอง ซึ่งในบางกรณีหากพิจารณาเพียงบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพเพียงอย่างเดียวอาจเกิดปัญหาในการตีความหรือพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่

1.2 กลุ่มประเทศเอเชีย อินเดียเป็นประเทศที่สองของเอเชียที่บัญญัติแผนนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1950 หมวด 4 หลังจากไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) บัญญัติแผนนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 3 แต่อินเดียมีเอกลักษณ์ที่โดดเด่นมากกว่าไทยตรงที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดแผนนโยบายไว้เป็นหมวดหมู่ตามอุดมการณ์ 4 หลัก คือ หลักการสังคมนิยม (Socialist Principles) หลักการเสรีนิยม (Liberal Principles) หลักการคานธี (Gandhian Principles) และหลักการระหว่างประเทศ (International Principles) ที่มีสภาพบังคับตามอุดมการณ์ ประชาธิปไตยสังคมนิยม (Socialist Democracy) รัฐธรรมนูญบังกลาเทศ ค.ศ. 1972 หมวด 2 บัญญัติแผนนโยบายแห่งรัฐเป็นหมวดหมู่ตามอุดมการณ์ 4 หลัก คือ หลักทางโลก (Secularity) หลักชาตินิยม (Nationalism) หลักประชาธิปไตย (Democracy) และหลักสังคมนิยม (Socialism) ต่อมาแก้ไขจากหลักทางโลก (Secularity) ให้เป็นหลักอิสลาม แต่ทั้งสองประเทศก็กำหนดให้แผนนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางการเมืองและไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายเช่นกัน จีนเป็นประเทศสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์บัญญัติแผนนโยบายแห่งรัฐที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมจีน และความต้องการของประเทศซึ่งมีเจตนารมณ์และอุดมการณ์สร้างสรรค์การปกครองประเทศในระบบสังคมนิยมแบบจีนบนหลักการสี่ทันสมัยและหลักปฏิรูปเปิดประเทศสู่โลกภายนอกภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน รัฐธรรมนูญจีน ค.ศ. 1982 จึงบัญญัติแผนนโยบายกระจัดกระจายในหลายหมวดให้เป็นเพียง “แนวทางคำแนะนำ” ในการตรากฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับทางการเมืองและไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 หมวด 2 บัญญัติแผนนโยบายแห่งรัฐ แยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 หลักการ (Principles) กำหนดสภาพ

บังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐ ส่วนที่ 2 นโยบายแห่งรัฐ (State Policy) รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทุกฉบับโดยกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น“เจตจำนง”แทน“แนวทาง” ซึ่งต้องการให้หมวดนี้มีสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางปกครองโดยพยายามจะให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายเพิ่มมากขึ้นด้วย แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่มีบทบัญญัติให้มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลใด ทั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้หมวดนี้เป็นหลักพื้นฐานการปกครองประเทศที่มีการบังคับใช้ทางการเมืองชัดเจนมากเช่นเดียวกับประเทศอื่นก็ตาม จากกรณีศึกษา คำวินิจฉัยของศาลอินเดียและบังกลาเทศ พบว่า มีแนวคำวินิจฉัยที่โดดเด่นกว่าทุกประเทศที่ศาลพยายามวินิจฉัยประเด็นสภาพบังคับและการบังคับใช้แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยการตีความเชื่อมโยงกับบทบัญญัติหมวดสิทธิพื้นฐานที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย จากสถานะที่บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงใช้ตีความเสริมหรืออยู่ใต้อาณัติสิทธิพื้นฐานมาเป็นสภาพที่เสมอภาคเท่าเทียมกันในการตีความบทบัญญัติสองหมวดนี้ร่วมกัน เพื่อส่งผลให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ ซึ่งถือว่าศาลได้ใช้อำนาจทบทวนตรวจสอบ (judicial review) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่าได้ทำหน้าที่ตรากฎหมายและบริหารประเทศตามแนวนโยบายฯ ในฟิลิปปินส์และไทย ศาลมักจะไมพิจารณาประเด็นสภาพบังคับทางกฎหมายและการบังคับใช้แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเกรงว่าจะเข้าแทรกแซงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจึงยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเคร่งครัดเช่นยุโรป

1.3 กลุ่มประเทศแอฟริกา รัฐธรรมนูญไนจีเรีย ค.ศ. 1999 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรรัฐที่ต้องดำเนินการและปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ก็บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาว่าการกระทำใดสอดคล้องหรือขัดแย้งกับวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญกานา ค.ศ. 1992 กำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางดำเนินนโยบายและใช้ตีความรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องทางศาล แม้ได้บัญญัติให้มีสภาพบังคับทางการเมืองและทางปกครองไว้อย่างชัดเจน จากกรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลไนจีเรีย พบว่า มีแนวคำวินิจฉัยที่กำวน้ำคล้ายคลึงกับแนวคำวินิจฉัยของศาลอินเดียและบังกลาเทศที่ได้พยายามวินิจฉัยประเด็นสภาพบังคับและการบังคับใช้แนวนโยบายแห่งรัฐโดยตีความเชื่อมโยงกับหมวดสิทธิพื้นฐาน ที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายจากสถานะที่บทบัญญัติแนวนโยบายใช้ตีความเสริมมาเป็นสถานะที่เท่าเทียมกันในการตีความบทบัญญัติสองหมวดนี้ร่วมกัน เพื่อส่งผลให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับใช้ทางกฎหมายได้สำเร็จ ซึ่งถือว่าศาลใช้อำนาจตุลาการวิวัฒน์เข้าทบทวนตรวจสอบ (judicial

review) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่าได้มีปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า รัฐมีหน้าที่ในการตรากฎหมายและดำเนินการบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 9 ฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความสภาพบังคับของบทบัญญัติ หมวด 5 เมื่อมีการโต้แย้งการดำเนินการตรากฎหมายของรัฐสภาหรือการบริหารราชการของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า กฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ยั่งตีความสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาถกเถียงในการวินิจฉัยว่าแนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งส่งผลให้เกิดคำถามตามมาว่า เมื่อมีการตรากฎหมายที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นได้หรือไม่ เพียงใด และกฎหมายนั้นจะสามารถใช้บังคับได้หรือไม่ ความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับทางกฎหมายดังกล่าวยังอาจส่งผลให้องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ให้ความสนใจต่อบทบัญญัติหมวดนี้ เนื่องจากไม่มีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมาย จึงทำให้ศาลไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ คงมีแต่เพียงสภาพบังคับทางการเมืองซึ่งเป็นการตรวจสอบระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาเท่านั้นที่อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลนั้นมีเสียงส่วนใหญ่อยู่ในรัฐสภาด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ตัดข้อความ “...และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออกจากบทบัญญัติที่เคยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ว่า “แนวนโยบายของรัฐเป็นแต่เพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” เนื่องจากมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้รับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะฟ้องให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ โดยเฉพาะมาตรา 76 วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแผนการบริหารราชการ

แผ่นดิน จากการวิจัยพบว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ในแต่ละด้านแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่เคยบัญญัติไว้ เพราะแนวนโยบายของรัฐในด้านต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติแยกเป็นหมวดหมู่ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐวางแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมาย รวมทั้งจัดทำโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยสรุป ในการศึกษาวิเคราะห์สภาพบังคับและกลไกบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับประเทศไทยรวม 10 ประเทศ พบว่า **ทุกประเทศ**ไม่ว่าอยู่ในกลุ่มประเทศยุโรป เอเชีย แอฟริกา และอาเซียน รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็มีการบังคับใช้ทางการเมืองและการบังคับใช้ทางปกครองให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยกลไกรัฐสภาและกลไกรัฐบาลทั้งสิ้น แม้ว่า จะมีรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับองค์การบังคับใช้ทางการเมืองและระดับความเข้มข้นของการบังคับใช้ทางการเมืองแตกต่างกันไปบ้าง แต่รัฐธรรมนูญของทุกประเทศได้บัญญัติให้มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยใช้กลไกรัฐสภา ประกอบด้วย การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การกำหนดให้มีแผนตรากฎหมายและแผนการบริหารตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การตั้งกระทู้ถามเพื่อการตรวจสอบทางการเมืองว่ารัฐบาลได้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ และการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการปฏิบัติตามแนวนโยบายนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาทุกปี เนื่องรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นกลไกองค์กรที่มีอำนาจและความชอบธรรมในการตรวจสอบทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้มีการบริหารประเทศและดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของพรรคการเมืองที่หาเสียงชนะเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลได้ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดบทบาทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพอย่างไรหรือไม่และได้ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวมเป็นอย่างไร

การวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมสิทธิต่างๆ ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งได้มีการบัญญัติอยู่ในหมวด 5 คือ หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ในหมวด 3 คือ หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น เรื่องการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ หรือการมีสิทธิในการที่จะได้รับค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันในงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยอาจเพิ่มเข้าไปในหมวด

สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ ยังมีการได้รับการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีการอื่นใด รวมถึงสิทธิเกี่ยวกับน้ำตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาจจะเพิ่มเข้าไปในหมวดสิทธิและเสรีภาพในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน ซึ่งการเพิ่มเติมเรื่องเข้าไปในหมวดสิทธิและเสรีภาพนี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายไปเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองเพื่อให้เกิดความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญได้จริงจังมากขึ้น

2. ควรให้องค์กรตุลาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการรับรองว่าแนวนโยบายบางประการที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีฐานะเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองประเภทหนึ่ง เพราะจากมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ...” ดังนั้น หาก ศาลรัฐธรรมนูญ ได้ก้าวเข้ามามีคำวินิจฉัยรับรองว่า แนวนโยบายเรื่องนั้นๆ เป็นสิทธิ ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ซึ่งเป็นการแสดงว่าเมื่อนโยบายเปลี่ยนไปเป็นสิทธิแล้วทุกภาคส่วนต้องให้ความเคารพที่สำคัญ คือ จะทำให้มีการออกกฎหมายมาอนุวัติสิทธิต่างๆ เหล่านั้นที่จะทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

3. ควรสร้างกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนด้วยวิธีใหม่ เพราะกลไกการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้นสามารถเป็นกลไกในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายมาอนุวัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรื่องต่างๆ ได้ แต่ทั้งนี้ควรที่จะให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ เช่น ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนี้ ไม่ควรให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายโดยอิสระมากเกินไป จนทำให้เนื้อหาของร่างกฎหมายผิดไปจากเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน แต่หากกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมาย หรือควรต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็ควรให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ว่าสมควรให้มีการแก้ไขในเรื่องนั้นๆ ได้หรือไม่ ซึ่งหากประชาชนเห็นด้วย รัฐสภาก็สามารถแก้ไขเนื้อหาสาระนั้นได้ ดังนั้น วิธีนี้จะช่วยให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอยังคงมีเนื้อหาสาระที่เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนอยู่ อีกทั้งควรมีมาตรการในการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาของสภาไม่ให้เกิดความเนิ่นช้าจนเกินสมควร โดยหากร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้เข้าสู่การพิจารณาแล้ว ก็ไม่ควรเอวาระอื่นขึ้นมาแทรกเป็นอุปสรรค

ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชน แต่หากจำเป็นต้องเลื่อนการพิจารณาอาจใช้วิธีการ คือ เมื่อต้องการพิจารณาวาระอื่นก่อนก็ต้องมีการลงมติโดยใช้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในขณะนั้น วิธีการนี้ก็จะเป็นการช่วยให้การพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนไม่ค้างพิจารณาอยู่ในรัฐสภานานเกินสมควร

4. ควรมีการนำหลักปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมาปรับใช้ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นเอกลักษณ์ของตัวเอง ในระบบกฎหมายของโปรตุเกสนั้นเห็นว่าความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทางกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้วหรือกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับเท่านั้น หากแต่ยังได้รวมถึงการที่องค์กรนิติบัญญัติละเลยการออกกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งด้วย เนื่องจากเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องออกกฎหมายเพื่อตรวจสอบและบังคับใช้หรือขยายความตามรัฐธรรมนูญแล้ว หากฝ่ายนิติบัญญัติละเลยโดยการไม่ออกกฎหมายดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า **“ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะการละเลยไม่ออกกฎหมาย”** โดยผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประธานาธิบดี ผู้ตรวจการแผ่นดิน และประธานสภานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองเฉพาะกรณีละเลยไม่ออกกฎหมายเกี่ยวกับแคว้นปกครองตนเอง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ออกกฎหมายจริง ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งไปยังองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจ ทั้งนี้ ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีผลผูกพัน หรือบังคับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะเป็นไปในลักษณะการแจ้งให้ทราบโดยยังเป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะมีการออกกฎหมายเมื่อใดและมีเนื้อหาสาระอย่างไร การที่ได้ขยายอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญนี้ก็เพื่อต้องการให้มีการเติมเต็มในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ในการใช้สิทธิของตนเพราะเหตุจากการละเลยไม่ออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ถึงแม้ว่ากลไกกฎหมายนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะมีได้มีการบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตาม เพราะมิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of powers) เพราะฝ่ายตุลาการไม่สามารถที่จะสวมบทบาทแทนฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายได้ มิเช่นนั้นแล้วก็จะกลายเป็นกรณีศาลกลายเป็นผู้ออกกฎหมายเสียเอง แต่กลไกนี้จะไปในลักษณะของการส่งสัญญาณเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณา และจะเป็นกลไกกระตุ้นแก่รัฐสภาว่าควรจะทำอย่างไร ผู้วิจัยเห็นว่า หากสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยก็จะเป็นประโยชน์ในการมีส่วนผลักดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการออกกฎหมายอนุวัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้มากขึ้น ทั้งนี้ อาจจะให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการ

แผ่นดิน หากเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติเพิกเฉยโดยไม่มีการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้หรือ ขยายความตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงการละเลยไม่ออกกฎหมายอนุวัติแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเป็นนโยบายที่มีความสำคัญอันกระทบต่อ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากการละเลยไม่ออก กฎหมายจริงก็ให้แจ้งไปยังฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา ซึ่งจะเป็นการส่งสัญญาณเตือน และเป็นการกระตุ้นให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบว่าจะพิจารณาออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าว กลไกนี้จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถเพิ่มแรงกดดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการออกกฎหมาย อนุวัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สำคัญได้ ซึ่งจะทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีผลในทางปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น

5. บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้นยังไม่สามารถ บังคับใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เนื่องจากกลไก บังคับใช้มาตรการต่างๆ ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐยังไม่เข้มแข็งเพียงพอในการวิจัยครั้งต่อไปจึงควรจะมีศึกษาออกแบบกลไก ตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งกลไกบังคับใช้ ทางการเมืองโดยรัฐสภา กลไกบังคับใช้ทางปกครองโดยรัฐบาล และกลไกบังคับใช้ทาง กฎหมายโดยศาลร่วมกันตรวจสอบให้เกิดการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่าง มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

6. สภาพบังคับของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกลไกบังคับใช้ทางการเมือง เช่น การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป การรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ปีละหนึ่งครั้ง เนื่องจากถูกละเลยจากฝ่ายบริหาร ส่วนกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดย ประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการตาม หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ในทางปฏิบัติกลไกนี้ยังคงประสบกับปัญหา อุปสรรคหลายประการที่ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการทำให้แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในครั้งต่อไปจึงควรการวิจัยพัฒนาการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายโดยประชาชนเพื่อออกกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

7. ปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเรื่อง สำคัญมาก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตุลาการคือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ที่ไม่สามารถเข้ามา

มีส่วนส่งเสริมให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติโดยผ่านคำวินิจฉัยของศาล รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งองค์กรต่างๆ เหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายบริหารนำบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เมื่อบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่สำคัญ เนื่องจากเป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้นจึงสมควรที่มีการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปในการพัฒนาปรับปรุงกลไกเดิม หรือสร้างกลไกใหม่ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีผลบังคับใช้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ มีการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ยังไม่ได้มีการรับรองให้เกิดมีความคุ้มครองขึ้นในรัฐธรรมนูญ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐดำเนินการคุ้มครองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การให้องค์กรศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการรับรองและตรวจสอบว่าแนวนโยบายบางประการที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีฐานะเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ อีกทั้งสมควรพัฒนาปรับปรุงกลไกกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนวิธีใหม่เพื่อออกกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ควรจะมีการให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ แนวทางแก้ไขปัญหาล่าช้าเพื่อต้องการให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(5)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(9)
สารบัญ	(19)
สารบัญตาราง	(29)
สารบัญรูป.....	(30)

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
1.6 กรอบแนวคิดของการวิจัย.....	9
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย	11
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	13
1.9 โครงร่างการเสนอรายงานการศึกษาวิจัย	13
1.10 แผนการดำเนินงานตลอดโครงการวิจัย	14

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไป	15
ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	16
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	31
2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน.....	41
2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง.....	48
2.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	60
2.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยและการกระทำของรัฐบาล.....	72

สารบัญ

หน้า

2.7 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมาย.....	78
และการบังคับใช้กฎหมาย	
2.8 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	90

บทที่ 3 วิวัฒนาการแนวคิดหลักการและขอบเขตแห่งเนื้อหาของ 99	
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ	
ของต่างประเทศและประเทศไทย	

3.1 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 99	
ไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์	
3.1.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ 99	
ไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์	
3.1.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ 100	
ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์	
3.1.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ 103	
ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์	
3.2 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 106	
ไว้ในรัฐธรรมนูญเยอรมนี	
3.2.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ 106	
ไว้ในรัฐธรรมนูญเยอรมนี	
3.2.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ 107	
ในรัฐธรรมนูญเยอรมนี	
3.2.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ 108	
ในรัฐธรรมนูญเยอรมนี	
3.3 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 111	
ไว้ในรัฐธรรมนูญสเปน	
3.3.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ 111	
ไว้ในรัฐธรรมนูญสเปน	

สารบัญ

หน้า

3.3.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	112
ในรัฐธรรมนูญสเปน	
3.3.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	113
ในรัฐธรรมนูญสเปน	
3.4 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	117
ไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย	
3.4.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	117
ไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย	
3.4.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	118
ในรัฐธรรมนูญอินเดีย	
3.4.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	119
ในรัฐธรรมนูญอินเดีย	
3.5 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน	125
แห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ	
3.5.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ	125
ไว้ในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ	
3.5.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	126
ในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ	
3.5.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	127
ในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ	
3.6 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	129
ไว้ในรัฐธรรมนูญจีน	
3.6.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ	129
ไว้ในรัฐธรรมนูญจีน	
3.6.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	131
ในรัฐธรรมนูญจีน	
3.6.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	132
ในรัฐธรรมนูญจีน	

สารบัญ

หน้า

3.7	วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญไนจีเรีย	137
3.7.1	ประวัติพัฒนาการการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญไนจีเรีย	137
3.7.2	วัตถุประสงค์และขอบเขตเนื้อหาแนวนโยบาย แห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไนจีเรีย	140
3.8	วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญกานา	143
3.8.1	ประวัติพัฒนาการการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญกานา	143
3.8.2	แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญกานา	144
3.8.3	ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญกานา	147
3.9	วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์	154
3.9.1	ประวัติพัฒนาการการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์	154
3.9.2	แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐใน รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์	156
3.9.3	ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์	157
3.10	วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทย	159
3.10.1	ประวัติพัฒนาการการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทย	159

สารบัญ

หน้า

3.10.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายพื้นฐาน	163
แห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย	
3.10.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐาน	165
แห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย	
1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	165
พุทธศักราช 2492	
2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	169
พุทธศักราช 2475	
แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	
3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	170
พุทธศักราช 2511	
4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	171
พุทธศักราช 2517	
5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	174
พุทธศักราช 2521	
6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	177
พุทธศักราช 2534	
7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	180
พุทธศักราช 2534	
แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538	
8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	180
พุทธศักราช 2540	
9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	183
พุทธศักราช 2550	
3.10.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบขอบเขตแห่งเนื้อหา	188
ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญไทย	

สารบัญ

หน้า

3.11 วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	191
ในรัฐธรรมนูญไทยกับต่างประเทศ	

บทที่ 4 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	193
ของต่างประเทศกับของประเทศไทย	

4.1 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐาน	194
แห่งรัฐของต่างประเทศ	

4.1.1 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ	194
ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์	

4.1.2 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ	195
ในรัฐธรรมนูญเยอรมนี	

4.1.3 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ	196
ในรัฐธรรมนูญสเปน	

4.1.4 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ	196
ในรัฐธรรมนูญอินเดีย	

4.1.5 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ	198
ในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ	

4.1.6 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ	202
ในรัฐธรรมนูญจีน	

4.1.7 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ	203
ในรัฐธรรมนูญไนจีเรีย	

4.1.8 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ	206
ในรัฐธรรมนูญกานา	

4.1.9 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ	207
ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์	

4.2 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐาน	208
แห่งรัฐของประเทศไทย	

4.2.1 แนวคิดทั่วไปของสภาพบังคับแนวนโยบายพื้นฐาน	208
แห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย	

สารบัญ

หน้า

4.2.2	สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐก่อนรัฐธรรมนูญ.....	210
	ฉบับ พ.ศ. 2540	
1)	สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	211
	ฉบับ พ.ศ. 2492	
2)	สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	211
	ฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495	
3)	สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	212
	ฉบับ พ.ศ. 2511	
4)	สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	212
	ฉบับ พ.ศ. 2517	
5)	สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	212
	ฉบับ พ.ศ. 2512	
6)	สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	212
	ฉบับ พ.ศ. 2534	
7)	สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.....	213
	ฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538	
4.2.3	สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	213
	ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540	
1)	เจตนารมณ์ของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน	213
	แห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540	
2)	สภาพบังคับของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน	217
	แห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540	
4.2.4	สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	220
	ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550	
4.2.5	ปัญหาสภาพบังคับในการปฏิบัติตามแนวนโยบาย.....	224
	พื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย	
4.2.6	ข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วย	227
	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	

สารบัญ

หน้า

4.3	บทวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพบังคับและการบังคับใช้ 230
	กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ
	ของต่างประเทศกับประเทศไทย
4.3.1	เปรียบเทียบสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐาน 230
	แห่งรัฐของต่างประเทศกับประเทศไทย
4.3.2	เปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม 234
	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ
	กับประเทศไทย
บทที่ 5	กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม 239
	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย
5.1	กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบาย 239
	แห่งรัฐในต่างประเทศ
5.1.1	กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบาย 239
	แห่งรัฐ ในกลุ่มประเทศยุโรป
5.1.2	กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบาย 241
	แห่งรัฐในกลุ่มประเทศเอเชีย
5.1.3	กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบาย 244
	แห่งรัฐในกลุ่มประเทศแอฟริกา
5.2	กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบาย 246
	พื้นฐานแห่งรัฐในประเทศไทย
5.2.1	กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบาย 247
	พื้นฐานแห่งรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
	พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550
5.2.2	ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบาย 312
	พื้นฐานแห่งรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
	พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

สารบัญ

หน้า

5.3	สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อยในการรับฟังความคิดเห็น 377
	ผู้ทรงคุณวุฒิ
5.3.1	ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรภาครัฐและการบริหาร 377
	ราชการแผ่นดิน
5.3.2	ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรตุลาการและกระบวนการยุติธรรม.....378
5.3.3	ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรวิชาการด้านนิติศาสตร์ 381
	และรัฐศาสตร์
บทที่ 6	กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของ.....387
	ศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ
	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
6.1	กรณีศึกษาคำวินิจฉัยเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 387
	ของศาลในต่างประเทศ
6.1.1	กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลในกลุ่มประเทศยุโรป.....387
6.1.2	กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลในกลุ่มประเทศเอเชีย.....396
6.1.3	กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลในกลุ่มประเทศแอฟริกา 413
6.2	กรณีศึกษาคำวินิจฉัยเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 425
	ของศาลในประเทศไทย
6.2.1	สรุปวิเคราะห์กรณีศึกษาเกี่ยวกับสภาพบังคับ 425
	ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
6.2.2	กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 427
	ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
6.2.3	กรณีศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองว่า 454
	ด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
6.3	กรณีศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา 461
	ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 7 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	479
7.1 สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล.....	479
7.1.1 การบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐในต่างประเทศ	480
7.1.2 การบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐในประเทศไทย	487
7.1.3 สรุปผลการประชุมสัมมนาวิชาการรับฟัง.....	494
ความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ	
7.1.4 การเปรียบเทียบบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 กับรัฐธรรมนูญ ฉบับประชามติ พ.ศ. 2559	500
7.2 ข้อเสนอแนะของการวิจัย.....	501
7.2.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้	501
7.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	504
บรรณานุกรม	507
ภาคผนวก	
ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5.....	531
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	
ข. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5.....	537
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	แสดงจำนวนรัฐธรรมนูญไทยที่บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ....161 (พ.ศ. 2492-2550)
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....233 ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับประเทศไทย
ตารางที่ 3	เปรียบเทียบการบังคับทางกฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบาย 237 พื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับประเทศไทย

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1	กรอบแนวคิดของการวิจัย	10

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาวิจัย

โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีบทบัญญัติที่กำหนดกรอบแห่งความเป็นรัฐ เช่น รูปแบบของรัฐ ระบอบการปกครองของรัฐ รวมไปถึงสถาบันและองค์กรภายในรัฐนั้น ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกัน โดยให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งมีการกำหนดและประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ทั้งยังมีการกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมาย สภานิติบัญญัติ และการใช้บังคับกฎหมายทั้งระบบ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญในบางประเทศยังมีบทบัญญัติให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากการกำหนดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้กับรัฐในการดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมไปถึงเป็นกรอบภารกิจของรัฐในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคงของชาติ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการอำนวยความสะดวก

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไวมาร์แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นหลักประกันที่ไม่แปรเปลี่ยนไปตามนโยบายรัฐบาลในแต่ละสมัย ซึ่งเป็นแบบอย่างให้ประเทศต่างๆ เช่น สเปน สาธารณรัฐไอร์แลนด์ อินเดีย รวมทั้งประเทศไทย ได้นำแนวคิดหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศไทยนั้น เริ่มมีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นครั้งแรกมาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492 และได้บัญญัติไว้จวบจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ดี แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญของหลายๆ ประเทศนั้น จึงเป็นเพียงการวางแนวทางเพื่อให้รัฐบาลนำไปกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ หรือเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐบาลในฝ่ายบริหารหรือรัฐสภาในฝ่ายนิติบัญญัติไม่ปฏิบัติหรือละเลยที่จะปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น บทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็ไม่มีสภาพบังคับให้ใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐบาลหรือรัฐสภาต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย และรัฐธรรมนูญแห่งบังคลาเทศ ที่กำหนดให้บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถฟ้องบังคับคดีในศาลใดๆ ได้ แต่รัฐธรรมนูญของบางประเทศก็ไม่ได้มีถ้อยคำที่บัญญัติห้ามการก่อสิทธิในการฟ้องร้องรัฐบาลแต่อย่างใด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ซึ่งได้กำหนดให้รัฐสภาในฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายบังคับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบางประเด็นได้ แต่บทบัญญัตินั้นๆ ก็มีได้มีสภาพบังคับหากในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ออกกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2492 จนถึงฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 การตรวจสอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือเป็นอำนาจของรัฐสภาในการที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเพื่อติดตามให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการอภิปรายเพื่อการลงมติไม่ไว้วางใจเท่านั้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้มีสภาพบังคับ ดังเช่นปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2545 ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจที่อยู่ในความควบคุมของรัฐสภา

หากแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำเกี่ยวกับสภาพบังคับอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 ได้กำหนดให้ “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่ใช้คำว่า “เป็นแนวทาง” ทั้งนี้ สภาพบังคับนั้น

ย่อมถูกขยายความไปถึงสภาพบังคับทางกฎหมาย มิใช่แค่สภาพบังคับทางการเมือง หรือการควบคุมโดยรัฐสภา และองค์กรที่จะมีอำนาจในการบังคับให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายกรณีฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ปฏิบัติตามหรือละเลยที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ก็ย่อมจะต้องเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการที่จะเข้ามาตรวจสอบการบังคับตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4- 21/2554 ว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2554 “มิได้ตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยในการที่จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมอันเป็นการคุ้มครองสิทธิประชาชนในกระบวนการยุติธรรมได้จากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว มิได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม หรือแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแนวคำวินิจฉัยไปจากแนวคำวินิจฉัยเดิมที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมไปถึงศาลปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารมิให้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) – (3) ซึ่งกรณีนี้ฝ่ายบริหารละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ย่อมจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองได้เช่นกัน ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาวิจัยแนวคิดทฤษฎีและหลักการอันเป็นที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สภาพบังคับทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีของต่างประเทศ ทั้งในเชิงประวัติศาสตร์และพัฒนาการทางกฎหมาย รวมทั้งกรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาของศาลปกครองในเชิงคดีที่เกี่ยวข้อง และกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้เกิดความชัดเจนในสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และองค์กร

ที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม
 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการความเป็นมาของทฤษฎีแนวคิดและหลักการ
 พื้นฐานอันเป็นที่มาในการบัญญัติหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ
 ไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดและขอบเขตแห่งเนื้อหาในการ
 ตรวจสอบนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สภาพบังคับและแนวปฏิบัติให้เป็นไปตาม
 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและ
 คำพิพากษาของศาลปกครองในประเทศไทยกับต่างประเทศ และความเห็นของ
 คณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยนโยบาย
 พื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพัฒนากลไกการบังคับใช้
 กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการใช้
 อำนาจอรรถในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาล
 เป็นผู้กำหนดนโยบายโดยต้องอาศัยรัฐสภาตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารราชการ
 แผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐาน รัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งมี
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้ควบคุมทาง
 การเมืองให้รัฐบาลปฏิบัติตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ
 ในระบอบประชาธิปไตย แต่สภาพบังคับทางการเมืองโดยรัฐสภานั้นไม่เพียงพอและ
 ไม่แน่นอน หากมีการควมรวมการใช้อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหาร (Fusion
 of Powers) จึงเกิดแนวคิดให้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมาย
 ด้วย โดยให้มีองค์กรที่มีอำนาจอิสระเข้ามาตรวจสอบควบคุมบังคับให้รัฐบาลและ

รัฐสภาต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้การบริหารราชการดำเนินไปเพื่อตอบสนองประโยชน์มหาชนและความต้องการของประชาชนส่วนรวม แม้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้รัฐต้องตรากฎหมายและกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ก็มิได้กำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายในกรณี ที่รัฐไม่ได้ดำเนินการตามหรือดำเนินการขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น จึงควรให้มีบทบัญญัติกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ศึกษาวิวัฒนาการความเป็นมาของแนวคิดและหลักการพื้นฐานอันเป็นที่มาในการบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ คือ ประเทศในภาคพื้นยุโรป 3 ประเทศ (สาธารณรัฐไอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และราชอาณาจักรสเปน) และประเทศในภาคพื้นเอเชีย 4 ประเทศ (สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐบังกลาเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีน และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์) และประเทศในภาคพื้นแอฟริกา 2 ประเทศ (สาธารณรัฐไนจีเรีย และสาธารณรัฐกานา) รวมทั้งสิ้น 9 ประเทศ*

1.4.2 ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและขอบเขตแห่งเนื้อหาในการตรวจสอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมถึงสภาพบังคับและแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ คือ ประเทศในภาคพื้นยุโรป 3 ประเทศ (สาธารณรัฐไอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและ

* เหตุผลที่เลือกศึกษา 9 ประเทศนี้เพราะ 3 ประเทศในยุโรปเป็นต้นแบบบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ แม้เยอรมนีเป็นประเทศแรกที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐสุดแรกไว้ในหมวดสิทธิพื้นฐานของประชาชนของรัฐธรรมนูญ แต่ไอร์แลนด์เป็นประเทศแรกที่บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐแยกออกมาเป็นหนึ่งหมวดจากหมวดอื่น ส่วนประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย 4 ประเทศ และในแอฟริกา 2 ประเทศ ได้นำต้นแบบ 2 ประเทศยุโรปที่โดดเด่นมาประยุกต์ใช้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทย อย่างไรก็ดี ทั้ง 9 ประเทศที่เลือกนี้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่ก้าวหน้าต่อเนื่องของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่นำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยได้

ราชอาณาจักรสเปน) และประเทศในภาคพื้นเอเชีย 4 ประเทศ (สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐบังกลาเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีน และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์) และประเทศในภาคพื้นแอฟริกา 2 ประเทศ (สาธารณรัฐไนจีเรีย และสาธารณรัฐกานา) รวมทั้งสิ้น 9 ประเทศ*

1.4.3 ศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาควินิจัย/คำพิพากษาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของไทย เปรียบเทียบต่างประเทศ คือ ประเทศในภาคพื้นยุโรป 3 ประเทศ (สาธารณรัฐไอร์แลนด์ สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี และราชอาณาจักรสเปน) ประเทศในภาคพื้นเอเชีย 4 ประเทศ (สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐบังกลาเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีน และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์) และประเทศในภาคพื้นแอฟริกา 2 ประเทศ (สาธารณรัฐไนจีเรีย และสาธารณรัฐกานา) รวมทั้งสิ้น 9 ประเทศ*

1.4.4 เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

1.4.5 จัดให้มีการประชุมสัมมนาวิชาการรับฟังความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ ต่อผลการศึกษาเพื่อนำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการประชุมมาปรับปรุงผลการศึกษาให้ถูกต้องสมบูรณ์โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จากสถาบันการศึกษา และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสมาคมข้าราชการพลเรือน ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ องค์กร

* เหตุผลที่เลือกศึกษา 9 ประเทศนี้เพราะ 3 ประเทศในยุโรปเป็นต้นแบบบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ แม้เยอรมนีเป็นประเทศแรกที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐสอดแทรกไว้ในหมวดสิทธิพื้นฐานของประชาชนของรัฐธรรมนูญ แต่ไอร์แลนด์เป็นประเทศแรกที่บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐแยกออกไว้เป็นหนึ่งหมวดจากหมวดอื่น ส่วนประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย 4 ประเทศ และในแอฟริกา 2 ประเทศ ได้นำต้นแบบ 2 ประเทศยุโรปที่โดดเด่นมาประยุกต์ใช้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ทั้ง 9 ประเทศที่เลือกนี้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่ก้าวหน้าต่อเนื่องของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่นำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยได้

ตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมสัมมนาวิชาการดังกล่าว

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการดำเนินการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และ 2) วิธีการวิจัยนโยบาย (Policy Research) ตามกระบวนการขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งนำไปสู่สรุปผลการวิจัยอภิปรายผล และข้อเสนอแนะของการวิจัยดังต่อไปนี้

1.5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทฤษฎีและการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและหมวดอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติและอนุบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำรากฎหมาย บทความวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนเอกสารข้อมูลและรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง

(2) วิธีการวิจัยนโยบาย (Policy Research)

(2.1) ประชากรเป้าหมาย

ประชากรเป้าหมาย คือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ผู้วิจัยได้คัดเลือกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive Sampling) จำนวน 15 คน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรภาครัฐและการบริหารราชการแผ่นดิน (2) ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรตุลาการและกระบวนการยุติธรรม และ (3) ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการวิจัยให้เกิด

การตรวจสอบแหล่งข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการเก็บรวบรวมจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่มตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

(2.2) การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้การประชุมกลุ่มย่อยผู้ทรงคุณวุฒิ (Focus Groups) เพื่อรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสามกลุ่มดังกล่าวโดยวิธีสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ซึ่งใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งสามกลุ่มแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำสรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องมาปรับปรุงแก้ไขรายงานวิจัยขั้นกลาง (Interim Report) และรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ให้ถูกต้องสมบูรณ์

1.5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลจากข้อ 1.5.1 ข้างต้นสมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis) การวิเคราะห์ทางนิติวิธี (Juristic Method Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) ถึงวิวัฒนาการของหลักการพื้นฐานอันเป็นที่มาในการบัญญัติหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดและขอบเขตแห่งเนื้อหาในการตรวจสอบนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมถึงสภาพบังคับและแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งของประเทศไทยกับต่างประเทศ วิเคราะห์กลไกการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและกลไกการตรวจสอบให้ปฏิบัติตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ วิเคราะห์กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศ คือ สาธารณรัฐไอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐบังกลาเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐไนจีเรีย สาธารณรัฐกานา และประเทศไทย ตามขอบเขตการดำเนินงานวิจัยเพื่อสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะในการบังคับใช้กฎหมายให้มีการปฏิบัติตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างมี

ประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ตลอดจนเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองของประเทศไทย และการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ของประเทศไทยในประเด็นปัญหาการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศไทย

1.5.3 การประชุมสัมมนาวิชาการเพื่อรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ

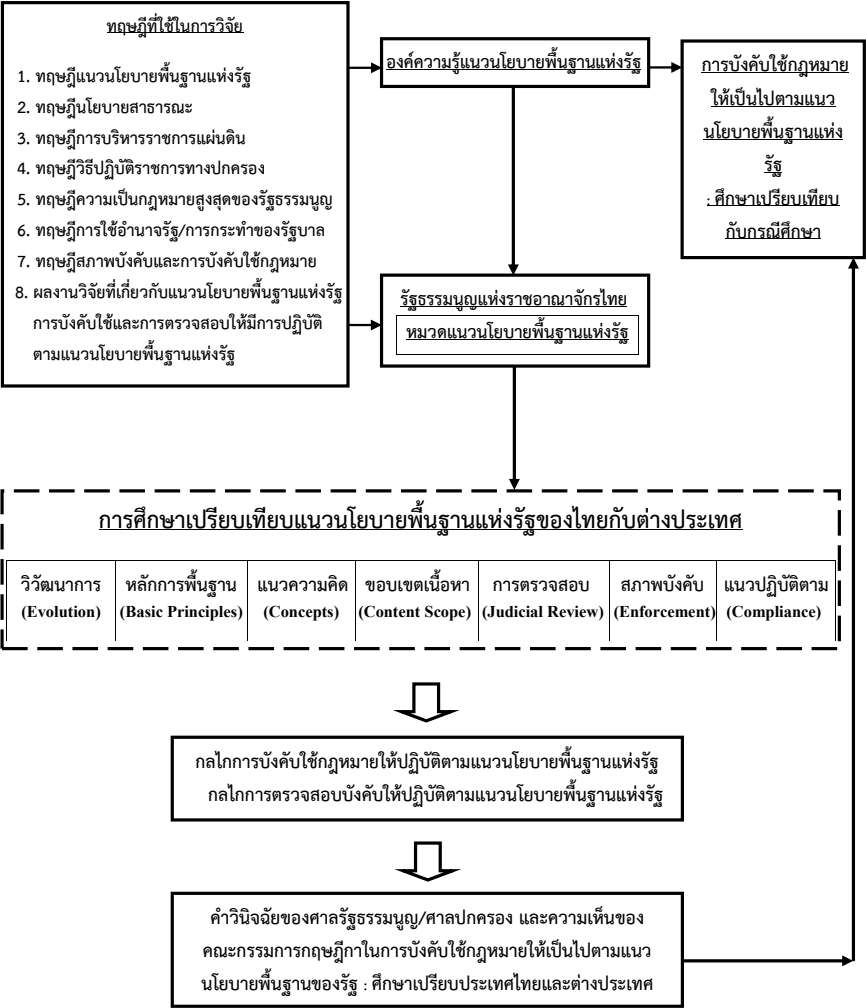
ผู้วิจัยได้จัดการประชุมสัมมนาวิชาการเมื่อวันศุกร์ที่ 29 กรกฎาคม 2559 เวลา 12.00-16.00 น. ณ ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ ห้อง 206 โรงแรมเซ็นทรา ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์จากสถาบันการศึกษา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม และผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัยของร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Draft Final Report) เพื่อนำบทสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของที่ประชุมสัมมนาวิชาการดังกล่าว มาปรับปรุงสรุปผลการศึกษาวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะของการวิจัยให้ถูกต้องสมบูรณ์ต่อไป

1.6 กรอบแนวคิดของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบประวัติพัฒนาการและวิวัฒนาการของหลักการพื้นฐานอันเป็นที่มาในการบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทยและรัฐธรรมนูญต่างประเทศ วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดและขอบเขตแห่งเนื้อหาในการตรวจสอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมถึงสภาพบังคับและแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยวิเคราะห์กลไกการบังคับใช้กฎหมายให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและกลไกตรวจสอบ การบังคับใช้ให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ศึกษากรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทย ในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของไทยและต่างประเทศ คือ ไอร์แลนด์ เยอรมนี สเปน อินเดีย

บังกลาเทศ จีน ไนจีเรีย กานา ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย เพื่อสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะในการบังคับใช้กฎหมายให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เพื่อใช้เป็นแนวทาง พัฒนาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลปกครองและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในประเทศไทย ดังแสดงกรอบแนวคิดของการวิจัยในรูปที่ 1

รูปที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย



1.7 นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง กรอบหรือแนวทางที่เป็นนโยบายหลักในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใช้ยึดถือและปฏิบัติให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งความเป็นรัฐและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยให้รัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินและออกกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยไม่ผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติเป็นครั้งแรก ในหมวด 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาบางฉบับก็ได้กำหนดไว้จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 หมวด 5 ได้เปลี่ยนจาก “แนวนโยบายแห่งรัฐ” มาเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

นโยบายสาธารณะ (Public policy) หมายถึง แนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อจัดการปกครองหรือการบริหารประเทศในด้านต่างๆ ในแนวทางและวิธีการใดจึงจะบังเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งรัฐประศาสนนโยบายเพื่อการปกครองในการบริหารนโยบายภายในประเทศ และรัฐวิเทศนโยบายเพื่อจัดการบริหารนโยบายต่างประเทศในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยต้องมีการปฏิบัติตามนโยบายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้นโยบายทั้งสองด้านนั้นบังเกิดผลเป็นจริงอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎและรวมถึงการดำเนินการ

ใดๆ ในทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การใช้อำนาจรัฐ หมายถึง การกระทำของรัฐที่ปรากฏออกมาในลักษณะต่างๆ ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อการปกครองประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยผ่านทางองค์กรของรัฐ 3 ฝ่าย คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และ องค์กรตุลาการที่มีการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and balance) ซึ่งกันและกันในระบอบประชาธิปไตย

การกระทำของรัฐบาล (Acte de gouvernement) หมายถึง การกระทำที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่รัฐบาลในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติทางปกครองอันเป็นหน้าที่อีกประการหนึ่งของฝ่ายบริหาร

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายถึง หลักกฎหมายที่ยอมรับว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ชั้นสูงสุดในระบบกฎหมายของกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ซึ่งในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปจนกว่าองค์กรที่มีอำนาจ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดว่า กฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สภาพบังคับทางกฎหมาย หมายถึง ข้อบังคับทางกฎหมายที่มุ่งให้บุคคลหรือนิติบุคคลต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ โดยจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ ซึ่งสภาพบังคับที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมายมี 3 ประเภท คือ สภาพบังคับทางอาญา สภาพบังคับทางแพ่ง และสภาพบังคับทางปกครอง

การบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง ข้อบังคับของรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง ข้อบังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในการ

ออกกฎหมายและฝ่ายบริหารผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หากมีการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้วนั้น ก็จะถูกตรวจสอบทั้งในทางการเมืองโดยรัฐสภา หรือประชาชนและในทางกฎหมายโดยองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบก็คือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเป็นหลัก

การปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง การปฏิบัติงานในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้มีการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1.8.1 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญสามารถที่จะนำผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวในครั้งนี้เสนอให้คณะตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

1.8.2 หน่วยงานของรัฐและเอกชน รวมทั้งสถาบันการศึกษาและภาคประชาสังคมสามารถนำผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวไปใช้เป็นประโยชน์หรือใช้เป็นฐานข้อมูลในการศึกษาวิจัยขั้นต่อไป

1.8.3 สถาบันการศึกษากับแวดวงวิชาการนิติศาสตร์และวงการวิชาชีพทางกฎหมายสามารถนำผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญให้ก้าวหน้าสืบต่อไป

1.9 โครงร่างการเสนอรายงานการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดโครงร่างการเสนอรายงานการศึกษาวิจัยโดยแบ่งออกเป็น 7 บท ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

บทที่ 3 วิวัฒนาการแนวคิดหลักการและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับ การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ประมวลบททวนเอกสารวรรณกรรมที่นำมาค้นคว้าหาแนวคิดทฤษฎีในบทที่ 2 ซึ่งได้นำไปใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศกับประเทศไทยในบทที่ 3 วิวัฒนาการแนวคิดหลักการและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและประเทศไทย บทที่ 4 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศกับประเทศไทย บทที่ 5 กลไกการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทที่ 6 กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันนำไปสู่สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบทที่ 7 ต่อไป

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (2.1) มีรากฐานความเป็นมาจากความจำเป็นที่รัฐต้องมีนโยบายแห่งรัฐที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างต่อเนื่องไม่ว่ารัฐบาลใดจะเข้ามาปกครองประเทศ ส่วนแนวคิดรวบยอดของทฤษฎีต่างๆ ที่อธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์และความสอดคล้องของทฤษฎีกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอีก 6 ทฤษฎี คือ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (2.2) เป็นทฤษฎีที่ใช้เป็นรากฐานกำหนดแนวนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องตามกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องยึดถือหลักการพื้นฐานและวิธีการปฏิบัติตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

ราชการแผ่นดิน (2.3) และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง (2.4) ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่กฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งไม่ได้ โดยทุกคนทุกองค์กรของรัฐจะต้องปฏิบัติตามจึงต้องใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (2.5) มาใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (2.6) และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย (2.7) มาใช้วิเคราะห์ด้วย

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การที่รัฐจะดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์มหาชนของสาธารณชนนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวทางนโยบายของรัฐในการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาที่ต้องการจะประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิตได้ ก็จำเป็นต้องมีการวางแผนดำเนินชีวิตเอาไว้ล่วงหน้าเช่นกัน หากปล่อยให้ชีวิตดำเนินไปอย่างไร้จุดหมาย ไร้แนวทาง หรือในลักษณะที่เรียกกันว่า “ไปตายเอาดาบหน้า” ก็อาจสุ่มเสี่ยงต่อการหลงทาง หรือไปไม่ถึงจุดหมายปลายทางที่วางไว้ได้

2.1.1 นิยามความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

นิยามความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ยังไม่มีกฎหมายใดๆ ที่ได้ให้คำจำกัดความของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ ดังนั้น การค้นหาความหมายที่ชัดเจนและแน่นอนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นไปได้ยากมาก อีกทั้งนักวิชาการก็ได้ให้นิยามความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่แตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากคำนิยามที่นักวิชาการได้ให้ไว้ จึงพอประมวลนิยามความหมายที่นักวิชาการบางท่านได้ให้ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้นิยามความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า หมายถึง¹ หลักการสำคัญแห่งนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) กล่าวคือ เป็นหลักการใหญ่ๆ แห่งนโยบายของรัฐ เช่น ในเรื่อง

¹ หยุด แสงอุทัย. **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 7, 2514: หน้า 242-243.

การศึกษา รัฐมีหลักการแห่งนโยบายอย่างไรบ้าง ส่วน “นโยบาย” เป็นวิถีทางที่จะบรรจุหลักการที่ได้วางไว้ โดยนัยนี้ พรรคการเมืองต่างๆ อาจมีหลักการแห่งนโยบายหรือแนวนโยบายอย่างเดียวกัน แต่พรรคการเมืองอาจมีนโยบายคือวิถีทางที่จะให้เป็นไปตามหลักการหรือตามแนวนั้นๆ แตกต่างกันไป เช่น พรรคการเมืองชาตินิยมอาจมีนโยบายที่จะทำให้ชาติเข้มแข็งด้วยการมีทหารหรือศาสตราวุธมากมาย แต่พรรคการเมืองสังคมนิยมอาจมีนโยบายเพื่อชักชวนให้ประเทศต่างๆ ลดกำลังทหารและทำสัญญาไม่รุกรานกัน เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม ได้ให้นิยามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่า หมายถึง² นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐแนวนโยบายแห่งรัฐจะต้องเขียนไว้เป็นหลักการกว้างๆ ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาจัดตั้งเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นหรือรัฐบาลนั้นจะกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือกระทำการให้เป็นการขัดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้ให้นิยามความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐว่า หมายถึง³ แนวนโยบายหลักของรัฐหรือของประเทศ (State Policy) ไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) กล่าวคือ ในขณะที่แนวนโยบายของรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงได้ตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาล เป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริง

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้ให้คำนิยามว่า แนวนโยบายแห่งรัฐหมายถึง⁴ หลักการแห่งนโยบายที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้ จะไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะมีนโยบายอย่างไรและ

² วิชณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530: หน้า 323.

³ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. ในรัฐสภาสาร ปีที่ 51 ฉบับที่ 1, 2555: หน้า 1-2.

⁴ สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554: หน้า 78-79.

จัดตั้งรัฐบาลอย่างใด แผนนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลางๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎรทุกสภา

คณิน บุญสุวรรณ อธิบายว่า⁵ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แผนนโยบายขั้นพื้นฐานที่รัฐฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5 มีสาระสำคัญทั้งหมด 19 มาตรา (มาตรา 71-89) โดยมีข้อแตกต่างระหว่างแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้กับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ คือ แผนนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มีลักษณะคล้ายกับหลักการกว้างๆ (Guidelines) ซึ่งฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐจะปฏิบัติก็ได้ ไม่ปฏิบัติก็ได้ โดยไม่มีบทลงโทษหรือแม้มีข้อความบังคับไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญนั้น แต่แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นเหมือนคำสั่งที่ไม่ว่าใครก็ตามเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศจะต้องปฏิบัติตาม และใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่แถลงต่อประชาชนในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ไม่ว่าพรรคการเมืองจะได้นำแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายการหาเสียงหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศก็จะต้องปฏิบัติตามอยู่ดี โดยในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา⁷ รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะทำอะไรบ้างที่เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเมื่อครบหนึ่งปีแล้ว รัฐบาลก็ต้องจัดทำและเสนอรายงานต่อรัฐสภาทุกครั้งว่า ในรอบปีที่ผ่านมารัฐบาลได้ทำอะไรไปแล้วบ้าง สำเร็จหรือไม่สำเร็จ ที่ไม่สำเร็จมีปัญหาและอุปสรรคอะไร

⁵ คณิน บุญสุวรรณ. **พานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทยฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ตาตา ปับลิเคชั่น จำกัด, 2548: หน้า 465-456.

⁶ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 88 วรรคแรก บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”.

⁷ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 88 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่นักวิชาการได้นิยามไว้ทำให้ทราบความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ยิ่งขึ้น เมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักประกันของประชาชนเพื่อตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่รัฐบาลทุกชุดต้องยึดถือเป็นนโยบายขั้นพื้นฐานที่ต้องทำให้สำเร็จ ผู้วิจัยจึงสรุปว่า **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** หมายถึง กรอบหรือแนวทางที่เป็นนโยบายหลักในการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใช้ยึดถือและปฏิบัติให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งความเป็นรัฐและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยให้รัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินและออกกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยไม่ผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาบางฉบับมิได้กำหนดไว้จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 หมวด 5 ได้เปลี่ยนจาก “แนวนโยบายแห่งรัฐ” มาเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

2.1.2 ความสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการศึกษาถึงความสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ย้อนหลังไปในอดีตที่อำนาจในการบริหารปกครองบ้านเมืองอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่ว่าผู้ปกครองประสงค์จะกำหนดนโยบายบริหารประเทศไปในลักษณะใดก็สามารถใช้อำนาจทำได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ มาควบคุมตรวจสอบได้ เมื่อผู้ปกครองคนนั้นลงจากตำแหน่ง ผู้ปกครองคนใหม่ที่เข้ามาแทนก็อาจจะนำพาประเทศชาติไปในทิศทางใดๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควรเช่นกัน ทำให้แนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไม่มีเอกภาพต่อเนื่องซึ่งปัญหาเชิงนโยบายลักษณะนี้ก็ยังคงมีอยู่ในปัจจุบันที่นักการเมืองเป็นผู้เข้ามาบริหารปกครองประเทศ เพราะธรรมชาติของนักการเมืองส่วนมากย่อมหวังผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเป็นใหญ่ จึงทำให้บางครั้งการกำหนดนโยบายในการบริหารปกครองประเทศอาจมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

เมื่อมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น จึงเกิดแนวคิดที่จะให้มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐบาลยึดถือเป็นแนวทางในการบริหารปกครอง และกำหนดทิศทางของประเทศชาติ และถึงแม้รัฐบาลจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันมาที่ชุด ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามกรอบของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งสิ้น แนวทางในการบริหารปกครองประเทศก็จะเป็นเอกภาพมั่นคง นอกจากนี้ การที่นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ย่อมเป็นการสร้างหลักประกันในการกำหนดนโยบายที่ดีให้แก่ประชาชนได้อีกด้วย ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดทิศทางและแสดงถึงอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศชาติ อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางบริหารปกครองประเทศ และเป็นหลักประกันในการกำหนดนโยบายที่ดีให้แก่ประชาชนได้อีกด้วยการกำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวนโยบายในการดำเนินงานของรัฐมีความสำคัญ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินงานใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนทั้งประเทศ หากปล่อยให้ดำเนินงานใดๆ โดยไม่มีการวางแผนเอาไว้อย่างรอบคอบแล้วนั้น ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อสาธารณชนเป็นวงกว้างอย่างแน่นอน แต่ปัญหาดังกล่าวนี้นักก็เป็นที่สังเกตเห็นได้ไม่ยากนัก ดังนั้น จึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวนโยบายในดำเนินงานของรัฐเอาไว้แล้วนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา ในชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้เปลี่ยนมาเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ในปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ดี สิ่งที่เราควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นก็คือ เมื่อมีการนำเอาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวจะมีสภาพบังคับหรือไม่ มีผลผูกพันให้รัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวมากน้อยเพียงไร คำถามเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้วิจัยต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดในบทที่ 4-5 ต่อไป ซึ่งในอดีตตั้งแต่ปี 2492-2549 นั้น ปัญหาเหล่านี้ไม่เป็นที่ถกเถียงกันมากเท่าไรนัก และนักกฎหมายส่วนใหญ่ก็มีข้อสรุปไปในทำนองเดียวกันว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม เป็นแต่เพียงแนวทางในการดำเนินการของรัฐเท่านั้น จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันทำให้การถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเหตุผล 5 ประการคือ⁸ **ประการแรก** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดภาระหน้าที่สำคัญของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งครอบคลุมภารกิจที่สำคัญอันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และความ เป็นอยู่ของประชาชนส่วนรวมในระยะยาว โดยครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ ที่ส่งผลกระทบ ต่อวิถีชีวิตของคนในประเทศ **ประการที่สอง** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบาย กลางขั้นพื้นฐานผูกพันรัฐสภาและรัฐบาลทุกชุดให้ต้องดำเนินนโยบายและปฏิบัติตาม กรอบหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่งผลให้กฎหมายและนโยบายสำคัญ ที่เป็ นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศมีความต่อเนื่องและอำนวยการประโยชน์แก่ ประชาชน **ประการที่สาม** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางการบริหาร ราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์เพราะประชาชนจะได้รับ หลักประกันในการดำเนินการของรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชนในแนวทางที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ **ประการที่สี่** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการแสดง หลักการบริหารประเทศของประเทศไทยให้บุคคลทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้รับทราบแนวทางการบริหารประเทศที่ชัดเจน **ประการที่ห้า** แนวนโยบายพื้นฐาน ของรัฐเป็นเครื่องมือของรัฐสภาที่ใช้ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ว่าเป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

2.1.3 ความแตกต่างของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายของ รัฐบาล

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 75 ถึงมาตรา 87 โดยกำหนด ความมุ่งหมายไว้ในมาตรา 75 ว่าบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐเป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการ

⁸ อัคร จารินดา. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555: หน้า 39.

บริหารราชการแผ่นดิน โดยในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้นคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการใดในระยะเวลาใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในมาตรา 76 คณะรัฐมนตรีจะต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินงานตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้นด้วย

ส่วนนโยบายของรัฐบาลได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 176 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ว่า คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ⁹ ดังนั้น นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายของรัฐบาลจึงมีความแตกต่างกัน โดยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้มีการกำหนดเป็นหลักการแน่นอนถาวรในเรื่องต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว และรัฐบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจกำหนดเป็นอย่างอื่น รวมทั้งมีหน้าที่ชี้แจงต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการให้เป็นผลอย่างไรในเวลาใด ส่วนนโยบายของรัฐบาลเป็นการแสดงความประสงค์ในการบริหารประเทศของรัฐบาลในช่วงเวลาการบริหารประเทศของรัฐบาลว่า รัฐบาลจะมีนโยบายดำเนินการในเรื่องใดบ้างเพื่อให้รัฐสภารับทราบและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปตามการบริหารประเทศของรัฐบาลแต่ละคณะ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอาจเป็นการกำหนดรายละเอียดการดำเนินการต่างๆ ที่สอดคล้องกับเรื่องที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

2.1.4 ลักษณะสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (State policy) เป็นกรอบพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ทุกรัฐบาลมีพันธะจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งโดยปกติจะกำหนดในเรื่องสำคัญของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน และแนวนโยบาย

⁹ ปกรณ์ ปรียากร, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550: นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, กรุงเทพมหานคร: บริษัท เดอะสยาม

พื้นฐานแห่งรัฐมิใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) ซึ่งสามารถกำหนดให้เปลี่ยนแปลงไปได้ตามความประสงค์ของพรรคการเมืองและรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและรัฐบาล โดยจะเป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่ทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และจะกำหนดนโยบายหรือปฏิบัติที่ขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้

โดยที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ถูกยกเลิกและมีการตรารื้อใหม่หลายครั้ง แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังคงมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกครั้งเพื่อให้เป็นแนวทางพื้นฐานให้รัฐบาลและรัฐสภาปฏิบัติตาม โดยถือเป็นหลักประกันให้รัฐบาลมีหน้าที่ปฏิบัติมิให้ล่วงละเมิดต่อหลักการที่กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในขณะเดียวกันรัฐบาลมีหน้าที่ต้องผลักดันให้การปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบังเกิดผลขึ้น แต่จากการที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หลายครั้งทำให้แนวความคิดในการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีการพัฒนาไปตามสภาพความต้องการของสังคม ในขณะที่มีการตรารัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง¹⁰ ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงมีลักษณะเป็นนโยบายหลักของประเทศซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐบาลหรือรัฐสภามีหน้าที่นำไปดำเนินการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมาย และเป็นการแสดงหลักการสำคัญของการบริหารประเทศที่เป็นนโยบายกลางที่ถาวรเพื่อให้รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนที่ได้รับบริการตามหลักประกันที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งเป็นเจตจำนงที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐปฏิบัติตาม รัฐจึงมีหน้าที่ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรื่องใดในเวลาใด และต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมายให้สอดคล้องกัน

2.1.5 บ่อเกิดที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีบ่อเกิดที่มาจากรากฐาน ของกรอบแนวคิด ทฤษฎีรัฐ (State theory) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการกำเนิดรัฐ หน้าที่

¹⁰ อัคร จารุจินดา, เพิ่งอ้างถึงในเชิงอรธ (8).

ของรัฐ จุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายของรัฐรวม 4 ประการ คือ รัฐที่ดีในอุดมคติ รัฐสัญญาประชาคม รัฐสหประโยชน์นิยม และรัฐประชาธิปไตย¹¹ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) รัฐที่ดีในอุดมคติ เป็นแนวความคิดของนักปรัชญาการเมืองในยุคกรีกโบราณ คือ โซกราตีส เพลโต และอริสโตเติล ซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐที่ดี ผู้ปกครองที่ดี และการปกครองที่ดีเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนส่วนใหญ่ของสังคม ดังนั้น การสร้างรัฐที่ดีและมีความสมบูรณ์ในอุดมคตินั้น รัฐจึงมีภาระหน้าที่ที่พึงจะต้องกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐานครอบคลุมทั้งด้านการป้องกันประเทศ การเมืองการปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค การสร้างความยุติธรรม เศรษฐกิจและสังคม การศึกษาและการอบรมปลูกฝังคุณธรรมศีลธรรมการจัดทำบริการโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น

2) รัฐสัญญาประชาคม เป็นแนวความคิดของนักปรัชญาการเมืองในยุคการปฏิวัติประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตกช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17–18 โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส คือ โทมัส ฮอบส์, จอห์น ล็อก, ฌอง ฌาคส์ รูสโซ และมองเตสกีเออ ซึ่งมีแนวความคิดว่ารัฐถือกำเนิดมาจากเจตนารมณ์แห่งความยินยอมพร้อมใจกันของประชาชนเพื่อต้องการใช้ประโยชน์จากรัฐร่วมกัน รัฐมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์และสร้างความสุขสมบูรณ์สูงสุดให้แก่ประชาชนทั่วไป รัฐพึงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดของประชาชนในการปกครองตามแนวนโยบายพื้นฐานเพื่อรับผิดชอบและตอบสนองต่อประโยชน์สุขของมหาชนส่วนรวม

3) รัฐสหประโยชน์นิยม เป็นแนวความคิดของนักปรัชญาการเมืองที่ผสมผสานสิทธิเสรีประชาธิปไตยสังคมนิยมและประโยชน์นิยมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18–19 คือ เจเรมี เบนทัม และจอห์น ออสติน ซึ่งเสนอให้ใช้เครื่องมือทางกฎหมายของรัฐเพื่อสนับสนุนการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุดบนพื้นฐานของการเคารพเหตุผลของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน โดยมุ่งยึดถือประโยชน์สูงสุดของคนจำนวนมากที่สุดเป็นที่ตั้ง โดยมีรัฐเป็นตัวกลางในการกำหนดกฎหมายและนโยบายพื้นฐานซึ่งกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นแกนนำการสร้างประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมร่วมกันและสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัวของประชาชน รวมทั้งป้องกันแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้ง

¹¹ เขวานะ ไตรมาศ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540): แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2545: หน้า 4-11.

ผลประโยชน์เพื่อจรรโลงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงเป็นปึกแผ่นของรัฐและสวัสดิการของสังคมทั้งมวล

4) รัฐประชาชาติ เป็นแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ที่มีรากฐานมาจากลัทธิชาตินิยม เพื่อสถาปนาระบบรัฐชาติ (Nation State System) ในการประชุมสันติภาพ Congress of Vienna ภายหลังสงครามนโปเลียนได้ยุติลงในปีค.ศ. 1815 ซึ่งประชาชนเชื้อชาติเดียวกันในรัฐมีความรักดีผูกพันกับลัทธิชาตินิยมส่งผลให้รัฐอาศัยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเข้ามามีบทบาทหน้าที่พิทักษ์รักษาคุ่มครองผลประโยชน์แห่งชาติและผลประโยชน์ของประชาชน

2.1.6 เหตุผลการมีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐกับรัฐบาล (State and government) นั้นเป็นสิ่งที่ต้องแยกออกจากกัน เนื่องจากรัฐเป็นองค์รวมของดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล แต่รัฐบาลเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของรัฐเท่านั้น ดังนั้น นโยบายของรัฐกับนโยบายของรัฐบาลย่อมมีพื้นฐานและที่มาแตกต่างกันด้วย หากไม่มีการแยกแยะระหว่างนโยบายของรัฐกับนโยบายของรัฐบาลออกจากกัน ก็อาจเป็นปัญหาสำคัญในการปฏิบัติได้ เพราะรัฐบาลเป็นที่รวมของคณะบุคคล พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ที่ผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามาปกครองประเทศตามวาระทางการเมือง รัฐบาลจึงมุ่งดำเนินนโยบายที่มุ่งหวังเฉพาะเป้าหมายทางการเมืองเพื่อรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองจนอาจละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายอื่นที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมได้ ดังนั้นการกำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมีเหตุผลสนับสนุนที่สำคัญรวม 6 ประการ¹² ดังนี้

1) เหตุผลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นช่วยให้องค์ประกอบพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ คือ ความสมบูรณ์ในเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญและความสามารถในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญบังเกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นจริงได้ เนื่องจากมีกรอบแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลที่เป็นพันธะผูกพันนำไปปฏิบัติในการปกครองประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน

¹² เชวณะ ไตรมาศ, เพิ่งอ้างถึง: หน้า 11-26.

2) **เหตุผลเกี่ยวกับรัฐ** เนื่องจากรัฐเป็นองค์กรรับผิดชอบสูงสุดต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งถือว่ารัฐมีพันธะผูกพันต่อการจรรโลงรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่ของรัฐ (raison d'Etat) ในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นกรอบพันธะผูกพันรัฐในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้บังเกิดผล

3) **เหตุผลเกี่ยวกับการเมือง** การแข่งขันทางอำนาจของพรรคการเมืองที่หมุนเวียนเปลี่ยนแปลงเข้ามาเป็นรัฐบาลทำให้เกิดความไม่แน่นอนด้านกฎหมายและนโยบายสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไปตามการหมุนเวียนของพรรคการเมืองที่สลับกันเข้ามาเป็นรัฐบาล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เป็นกรอบนโยบายกลางของรัฐให้เป็นพันธะผูกพันไว้ในรัฐธรรมนูญที่ทุกรัฐบาลต้องนำไปปฏิบัติให้ต่อเนื่องกัน

4) **เหตุผลเกี่ยวกับการปกครอง** การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการสร้างหลักประกันให้รัฐต้องมีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ยุติธรรมในการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะที่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม และประชาชนสามารถใช้แนวนโยบายพื้นฐานเป็นเครื่องมือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมตามกรอบแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

5) **เหตุผลเกี่ยวกับการบริการ** การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันเพื่อกำกับดูแลให้การใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ในการจัดปัญหาอคติทางการเมืองและป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานบริหารราชการแผ่นดินและเสริมสร้างเอกภาพประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงบทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญให้มีผลในทางปฏิบัติจริงจังกด้วย

6) **เหตุผลเกี่ยวกับประชาชน** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญถือเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของสังคมส่วนรวมที่ประชาชนทุกคนมีหลักประกันให้ได้

รับประโยชน์อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เนื่องจากประชาชนได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมเข้าชื่อกันของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายขั้นพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมให้ประธานรัฐสภาพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้

2.1.7 ผลกระทบของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายสูงสุดของประเทศที่กำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีขอบเขตของเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงกิจการของรัฐอย่างกว้างขวาง ย่อมมีผลทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเสมือนทั้งกติกาสูงสุดในด้านนโยบายของประเทศและรากฐานสำคัญของนโยบายสาธารณะ (Public policy) ซึ่งรัฐบาลต้องกำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้นการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปใช้ปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินจึงมีผลกระทบในขอบเขตที่กว้างขวางหลายด้าน คือ ผลกระทบเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ผลกระทบเกี่ยวกับรัฐ ผลกระทบเกี่ยวกับการเมือง ผลกระทบเกี่ยวกับการปกครอง ผลกระทบเกี่ยวกับการบริหาร และผลกระทบเกี่ยวกับประชาชน¹³ ดังนี้

1) ผลกระทบเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยปัจจุบันก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญใน 2 ส่วน คือ ส่วนเนื้อหาสาระและส่วนการนำไปปฏิบัติ โดยมีผลทำให้เนื้อหาสาระรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์มากขึ้นพร้อมกันไปกับการสร้างพันธะผูกพันในการนำไปปฏิบัติไว้ด้วย โดยเฉพาะในส่วนการกำหนดภาระหน้าที่สำคัญซึ่งมีความจำเป็นต่อการทำหน้าที่ขั้นพื้นฐานของรัฐ จึงทำให้รัฐธรรมนูญนั้นได้ทำหน้าที่สำคัญเสมือนเป็นอุปกรณ์ในการวางหลักประกันให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่า ความรับผิดชอบของรัฐในการที่จะต้องกระทำหรือปฏิบัติงานให้เป็นไปตามภาระหน้าที่ขั้นพื้นฐานนั้น ย่อมจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ต้องดูแลเอาใจใส่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สัมฤทธิ์ผลจริงจาง

¹³ เขวณะ ไตรมาศ, เพิ่งอ้างถึง: หน้า 36-41.

2) ผลกระทบเกี่ยวกับรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทยปัจจุบันก่อผลกระทบต่อรัฐใน 3 ส่วนสำคัญ คือ การแก้ไขปัญหาพื้นฐานของรัฐ การทำหน้าที่พื้นฐานของรัฐ และการนำรัฐไปสู่เป้าหมายพื้นฐานที่พึงปรารถนา ซึ่งผลกระทบทั้งสามส่วนนี้จะทำให้ปัญหาพื้นฐานของประเทศและประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยาหรือบรรเทาลงได้พร้อมๆ กันไปกับการเพิ่มศักยภาพพื้นฐานของประเทศและประชาชนให้มีรากฐานที่มั่นคง ซึ่งจะนำประเทศชาติและประชาชนสู่การบรรลุเป้าหมายในการสร้างความสามารถทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการแข่งขันระหว่างประเทศ

3) ผลกระทบเกี่ยวกับการเมือง

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทยปัจจุบันก่อผลกระทบต่อการเมืองใน 3 ส่วนสำคัญ คือ การแข่งขันทางอำนาจ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งจะทำให้การแข่งขันทางอำนาจระหว่างกลุ่มอำนาจที่เป็นฝ่ายทางการเมืองและการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงคณะบุคคลที่เข้าควบคุมอำนาจทางการเมืองนั้น ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและนโยบายที่ผูกพันกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในขณะเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็จะได้รับการคุ้มครองจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการที่ประชาชนที่อ่อนแอเสียเปรียบและไม่มีอิทธิพลกดดันทางการเมืองจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากรัฐบาล ส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองนั้นก็คือผลกระทบที่เกิดจากแผนพัฒนาการเมืองที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั่นเอง

4) ผลกระทบเกี่ยวกับการปกครอง

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทยปัจจุบันก่อผลกระทบต่อการปกครองใน 2 ส่วนสำคัญ คือ การสร้างเป้าหมาย คือ การสร้างเป้าหมายทางปกครองที่ยุติธรรม และการสร้างวิธีการปกครองที่ยุติธรรม ซึ่งผลกระทบทั้งสองส่วนจะทำให้เป้าหมายทางปกครองที่ยุติธรรมได้รับหลักประกันในการธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สูงสุดของส่วนรวมมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างสมดุลและความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศชาติ ขณะเดียวกันวิธีการปกครองที่ยุติธรรมก็จะได้รับหลักประกันจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย โดยเฉพาะการมีเครื่องมือในการกำหนดมาตรการ

และมาตรฐานอ้างอิงในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและรัฐสภาให้มุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งการมีเงื่อนไขกำหนดเกี่ยวกับการกำกับและควบคุมตรวจสอบในการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายนั้นด้วย

5) ผลกระทบเกี่ยวกับการบริหาร

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทยปัจจุบันก่อผลกระทบต่อการบริหารใน 5 ส่วนที่สำคัญ คือ การจัดปัญหาอคติทางการเมือง การสร้างความสืบเนื่องในการปฏิบัติ การป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การสร้างความยืดหยุ่นตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนและปัจจัยแวดล้อมของสถานการณ์ และการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงให้บทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญมีผลทางปฏิบัติด้วย ซึ่งผลกระทบต่อการบริหารทั้งห้าส่วนนั้นจะทำให้เกิดแนวบรรทัดฐานทั่วไปของทุกรัฐบาลในการจัดทำกฎหมายและนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยปลอดจากเงื่อนไขทางการเมืองเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะเวลา การดำเนินการของทุกรัฐบาลมีแนวทางกำหนดลำดับขั้นตอนที่แน่นอนซึ่งต้องมุ่งผลักดันให้เกิดผลอย่างต่อเนื่อง โดยที่ไม่อาจย้อนถอยหลังกลับหรือล้มล้างหลักการสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ การที่รัฐบาลต้องยึดมั่นในการปกครองเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชนให้สนองต่อเป้าหมายหลักของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างมีเอกภาพและเสมอภาคร่วมกันได้ การที่รัฐบาลต้องประสานปัจจัยทรัพยากรที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อเกื้อหนุนต่อการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้อย่างแท้จริง และการที่รัฐบาลต้องทำการเชื่อมโยงการดำเนินการระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราอื่นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกันด้วย

6) ผลกระทบเกี่ยวกับประชาชน

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทยปัจจุบันก่อผลกระทบต่อประชาชนใน 2 ส่วนที่สำคัญ คือ การได้รับโอกาสในการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานและการมีส่วนร่วม และการได้รับผลประโยชน์จากการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมซึ่งผลกระทบทั้งสองส่วนดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับหลักประกันในสิทธิเสรีภาพ

ด้านต่างๆ ครอบคลุมทั้งสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสำคัญของรัฐด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง และในขณะเดียวกันผลพวงจากการได้รับสิทธิและการเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ตามมาอีกหลายประการ ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อประชาชนได้รับหลักประกันในสิทธิเสรีภาพและได้เข้ามามีส่วนร่วมในด้านใดก็ตาม ประชาชนก็ย่อมจะได้รับผลประโยชน์ในด้านนั้นเช่นกัน ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ให้รองรับสิทธิเสรีภาพและการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการด้านต่างๆ ของรัฐทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ประชาชนย่อมได้รับประโยชน์ด้านต่างๆ ตามมาจากสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมนั้นตามมาหลายประการด้วย เช่น การได้รับการอำนวยความสะดวก การได้รับบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพและสนองตอบตามความต้องการของประชาชน การอำนวยความสะดวกและความเสมอภาค การศึกษาอบรม บริการสาธารณสุข การกระจายรายได้ การถือครองที่ดิน การมีงานทำ และการคุ้มครองความเป็นธรรมในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

2.1.8 ประโยชน์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญของรัฐที่มีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับกิจการหลายด้านและส่งผลกระทบต่อเนื่องในระยะยาว จึงถือได้ว่ามีประโยชน์สำคัญหลายประการ ได้แก่ การช่วยให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่สมบูรณ์และมีแนวทางการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ การช่วยให้รัฐมีกรอบกำหนดในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของประเทศ การทำหน้าที่พื้นฐานให้บรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ของประชาชน การช่วยพัฒนาปรับระบบการเมืองให้มีความต่อเนื่องในด้านกฎหมายและนโยบายพื้นฐาน การป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อคนอ่อนแอ เสียเปรียบในสังคม การสร้างหลักประกันเกี่ยวกับเป้าหมายและวิธีการปกครองที่ยุติธรรม การรักษามาตรฐานคุณธรรมทางการบริหารให้ปลอดจากอคติทางการเมือง สร้างความสืบเนื่องในการบริหารปกครองประเทศและการลำดับขั้นตอนเชื่อมโยงกับ

บทบัญญัติมาตราอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และประโยชน์ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public policy) หรือนโยบายของรัฐ (State policy) เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศในกรณีประเทศไทย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งด้วย

2.2.1 นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public policy) หรือนโยบายของรัฐ (State policy) โดยหลักแล้วถ้าใช้คำว่านโยบายสาธารณะจะเป็นเรื่องเฉพาะของรัฐบาลหรือคณะผู้บริหารประเทศ แต่ถ้าใช้คำว่านโยบายจะเป็นเรื่องขององค์กรธุรกิจหรือของหน่วยงานทั่วไป พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของนโยบายว่าหมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ ดังนั้น นโยบายจึงต้องมีลักษณะที่สำคัญในการใช้เป็นแนวทางในการกระทำหรือการปฏิบัติโดยมีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้า ซึ่งแนวทางในการปฏิบัตินั้นไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นของรัฐบาลหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนนโยบายสาธารณะ (Public policy) นั้นมีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย สรุปได้ดังนี้

กุลธนะ ธนาพงศ์ธร ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะของรัฐ หมายถึง แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการ หรือหมายกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางซึ่งนำไปให้มีการปฏิบัติต่างๆ ตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ ตลอดจนเพื่อธำรงรักษาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาตินั้น จากการศึกษานิยามของนักวิชาการอื่นๆ พบว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายที่สำคัญ 3 แนวคิด คือ **แนวคิดแรก** นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ให้นิยามในแนวนี

เช่น เจมส์ แอนเดอร์สัน, ไอรา ชาร์แคนสกี, ฌ็อมส์ ดาย และเดวิด ฮีส์ตัน **แนวคิดที่สอง** นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ให้นิยามในแนวนี้นั้น เช่น ลินตัน คอลด์เวลล์, วิลเลียม กรีนวูด, อาร์. เจ. เอส. เบเกอร์, อาทิตย์ อุไรรัตน์ และอมร รักษาสัตย์ **แนวคิดที่สาม** นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางหรือหนทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ให้นิยามในแนวนี้นั้น เช่น ฮาโรลด์ ลาสเวลล์, อับราฮัม แคปแลนด์, ชาร์ลส์ จาคอป, ทินพันท์ นาเคตะ, สุขชาติ จุฑาสมิต และชูป กาญจนประกร เป็นต้น

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ จึงได้สรุปความเห็นร่วมกันของนักวิชาการที่ให้นิยามความหมายไว้ 3 ประการ คือ **ประการแรก** นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของรัฐบาลและความผูกพันของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญที่มีความหมายต่อนโยบายสาธารณะ หมายความว่า หากไม่มีการปฏิบัติของรัฐบาลและความผูกพันต่อนโยบายสาธารณะนั้นแล้ว นโยบายสาธารณะก็ไม่มี ความหมาย เพราะไม่มีทางบังเกิดผลจริงขึ้นมาได้ **ประการที่สอง** ส่วนของสังคมส่วนมากได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ หรือบางนโยบายมีผลกระทบต่อคนเกือบทุกคน เช่น นโยบายเกี่ยวกับภาษีหรือการป้องกันประเทศ เป็นต้น **ประการที่สาม** นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการ ซึ่งหมายถึง เหตุการณ์ต่อเนื่องยากที่จะชี้ชัดจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของนโยบายก็ไม่แน่นอน นักวิชาการเห็นตรงกันว่านโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะที่ต่อเนื่อง อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการอยู่เสมอ

โดยสรุป นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อขึ้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นการรวมการตัดสินใจ ความผูกพันและการปฏิบัติเข้าไว้ด้วยกัน โดยบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งรัฐบาลหรือโดยคนที่มีอิทธิพลต่อบุคคลที่มีตำแหน่งดังกล่าว จึงเห็นได้ว่านโยบาย (Policy) และนโยบายสาธารณะ (Public policy) ต่างก็เป็นเรื่องของแนวทางในการปฏิบัติ แต่จุดต่างก็คือแนวทางปฏิบัติ นั้นใครเป็นคนกำหนดขึ้น ซึ่งจากการให้คำนิยามก็เห็นว่า

ถ้าผู้ที่กำหนดนโยบายเป็นรัฐบาลนั้นก็คือนโยบายสาธารณะ สิ่งที่สำคัญคือนโยบายหรือนโยบายสาธารณะนั้น ตัวนโยบายจะถูกกำหนดโดยผู้บริหารโดยผู้บริหรานั้นต้องการ หรือคาดหวังสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตัวอย่างเช่น นโยบายปราบปรามยาเสพติด เป็นการบอกความต้องการว่าในอนาคตยาเสพติดจะลดน้อยลงหรือหมดไป

2.2.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่านโยบายสาธารณะนั้น รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในสังคม ดังนี้

1) **ความสำคัญต่อรัฐบาล** เมื่อพิจารณาความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย **ประการแรก** ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถผลักดันให้นโยบายนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงก็จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชน แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง

2) **ความสำคัญต่อข้าราชการ** นโยบายสาธารณะซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐบาล และรัฐบาลผลักดันให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยข้าราชการจึงมีความสำคัญต่อข้าราชการในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้ประสบผลสำเร็จตามที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้น รัฐบาล และข้าราชการจะต้องบริหารนโยบายสาธารณะร่วมกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นสัมฤทธิ์ผล เพื่อตอบสนองความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชน

3) **ความสำคัญต่อประชาชน** ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลซึ่งรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะแล้วจึงให้

ข้าราชการนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ผู้ที่รับผลจากปฏิบัติตามนโยบายก็คือประชาชน ดังนั้น นโยบายจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกรัฐบาล และมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเลือกนโยบายนั้นด้วยตนเองผ่านพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนย่อมได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น แต่การปกครองในระบอบเผด็จการประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างเดียว สรุปก็คือ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใด การดำรงชีวิตของประชาชนจะถูกกำกับโดยนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลนั้น

4) ความสำคัญต่อผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ ปัจจุบันนี้มีการเปิดสอนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในหลายมหาวิทยาลัยทั้งระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อผู้ศึกษา เพื่อทำการวิเคราะห์ เสนอแนะ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม เนื่องจากเป็นตัวกำหนดผลประโยชน์ของประเทศและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศชาติโดยรวม

2.2.3 องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล โดยสรุปนโยบายสาธารณะจึงมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

1) นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้อย่างดีที่สุด

2) นโยบายสาธารณะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน แน่นนอน และเป้าหมายนั้นๆ จะต้องสอดคล้องหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม

3) ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นต้องมีข้อมูลครบถ้วนว่าทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติตามนโยบายจะต้องมีหรือสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างแท้จริง

4) การประกาศให้ประชาชนรับรู้ถึงนโยบายสาธารณะนั้น เช่น การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา การแถลงข่าวและการให้สัมภาษณ์ของรัฐบาลโดยผ่าน

สื่อมวลชน เป็นต้น โดยสรุปองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะได้ มีนักวิชาการเสนอแนวคิดไว้หลากหลาย ซึ่งประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก กล่าวคือ เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยนโยบายนั้นจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน แน่นอน สอดคล้องและตอบสนองต่อประชาชนโดยรวม และมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้เป็นจริงอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล โดยมีทรัพยากรที่พร้อมนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติได้สำเร็จและต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้รับรู้นโยบายนั้นโดยทั่วถึง รวมทั้งมีการกำกับดูแล ติดตามควบคุมตรวจสอบ และการประเมินผลทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานของรัฐว่านโยบายสาธารณะนั้นได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

2.2.4 ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ สรุปได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

1) การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามผลกระทบที่จะพึงเกิดขึ้น ถ้าหากจะใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องผลกระทบต่างๆ ที่จะพึงเกิดขึ้นจากการที่มีนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ แล้ว อาจจำแนกได้ 4 ประการ ดังนี้

1.1) เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างก็ตามขึ้นในสังคม เมื่อมีการกำหนดนโยบายใดๆ ขึ้น และนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคม ทั้งที่พอใจและไม่พอใจ ทั้งได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์แล้วแต่ว่าบุคคลนั้นจะได้รับผลกระทบในลักษณะใด

1.2) เป็นกลไกการจัดระเบียบสังคมไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่นหรือสังคมอื่นได้ในประเทศต่างๆ โดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดนโยบายของตนส่วนหนึ่งไปในแนวทางที่จะจัดระเบียบของสังคมให้เป็นไปในลักษณะที่ต้องการ เช่น ให้ความรักชาติ ให้นิยมใช้สินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ เป็นต้น ซึ่งนโยบายในลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายของอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศก็ได้ เช่น ประเทศเหล่านั้นมีนโยบายส่งสินค้าของตนออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเพื่อดึงดูดเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ เป็นต้น

1.3) เป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรปันส่วนสินค้าและบริการให้แก่สมาชิกของสังคม ลักษณะประการที่สามของนโยบายสาธารณะก็คือ ประเทศต่างๆ

นิยมใช้นโยบายสาธารณะเป็นกลไกในการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงทุกคน ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบอันเป็นลูกโซ่ตามมาได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดผลกระทบเช่นใดและในระดับความรุนแรงใดก็ตาม รัฐบาลของทุกประเทศจะต้องยื่นมือเข้าดำเนินการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ให้เป็นกลไกของรัฐในการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรต่างๆ ด้วยตนเอง

1.4) เป็นเครื่องมือในการดึงดูดหรือถอนเงินมาจากสังคมโดยทั่วไป เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลในการดึงดูดเงินมาจากส่วนต่างๆ ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ หรือรูปอื่นใดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ เพื่อผลิตบริการสาธารณะ เช่น การรักษาความสงบภายใน การรักษาพยาบาล เป็นต้น หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดก็ตาม เช่น เพื่อเป็นมาตรการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น

2) การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามรูปแบบลักษณะโดยทั่วไป เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะ โดยการพิจารณาถึงรูปแบบลักษณะทั่วไปของนโยบายว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะเช่นนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับองค์ประกอบของนโยบาย หากแต่เป็นการอธิบายถึงลักษณะของนโยบายมากกว่าองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะโดยหลักเกณฑ์การจำแนกลักษณะประการที่สองนี้ ได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ประการ ดังนี้

2.1) นโยบายมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ นโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านใดก็ตาม ต้องมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการกระทำต่างๆ ของรัฐบาล โดยลักษณะข้อแรกนั้นนโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจึงมีรูปแบบลักษณะที่ปรากฏให้เห็นได้ในสิ่งที่แสดงถึงเป้าหมายปลายทางและหนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้นๆ กับทั้งยังจะต้องมีการประกาศหรือแถลงให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกันถึงนโยบายนั้นๆ ก่อนล่วงหน้าที่จะมีการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ

2.2) นโยบายมีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ ข้อความต่างๆ ในนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นมีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เสถียรภาพในอันที่จะให้มีภาวะคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งเป้าหมายของนโยบาย

ต่างๆ มุ่งที่จะให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นสำคัญ

2.3) นโยบายมีลักษณะแนบแน่น ความแนบแน่นของนโยบายเป็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของนโยบายเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแน่นอนและความสมานฉันท์ในรายละเอียดต่างๆ ของนโยบายความแนบแน่นนี้ จึงเป็นลักษณะที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดภาวะความสอดคล้องต้องกันระหว่างนโยบายต่างๆ หรือป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างนโยบายหนึ่งกับอีกนโยบายหนึ่ง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์และไม่ควรจะทำให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในประเทศใดก็ตาม

2.4) นโยบายมีภาวะเอกรูป ภาวะเอกรูปของนโยบาย หมายถึง นโยบายสาธารณะต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมานั้นจะต้องมีแบบแผนเป็นแนวเดียวกัน นโยบายหนึ่งๆ ซึ่งมีรายละเอียดเป็นนโยบายปลีกย่อยต่างๆ ก็จะต้องกำหนดเป้าหมาย รวมทั้งวิธีปฏิบัติเป็นไปในรูปแบบเดียวกันแต่อาจจะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากกันได้

2.5) นโยบายมีภาวะต่อเนื่องกัน นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลชุดหนึ่งๆ กำหนดขึ้นมานั้น ย่อมต้องการที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องตลอดไป มิใช่เป็นการทำๆ หยุดๆ หรือ ทำปีเว้นปี ซึ่งถ้าหากเกิดลักษณะเช่นนี้ขึ้นย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังและความไม่สามารถบริหารประเทศ อีกทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการประจำที่ต้องนำเอานโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติอีกด้วย

3) การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะโดยการยึดหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายโดยคำนึงถึงวาระกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม ย่อมมีวิธีการหรือกระบวนการปฏิบัติอย่างใดบ้าง ซึ่งเมื่อทราบแล้วก็จะได้นำไปเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากสิ่งอื่นๆ ที่มีนโยบายสาธารณะ ดังนั้น สิ่งที่จะเรียกได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะได้นั้น จะต้องประกอบด้วยลักษณะของวิธีการกำหนดนโยบายเช่นที่ว่านั้น นักวิชาการที่จำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบายคือ เยเชชเกล ดรอร์ ซึ่งได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะไว้ 12 ประการ ดังนี้

3.1) เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก ทั้งนี้ เพราะมีขั้นตอนการดำเนินงานและมีตัวบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องมากจนกล่าวได้ว่าไม่มีบุคคลหนึ่งใดสามารถล่วงรู้และดำเนินการได้เองตามลำพังเพียงผู้เดียว

3.2) เป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับกาลเวลาและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

3.3) มีองค์ประกอบต่างๆ มากมาย ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้แตกต่างกันไปตามประเภทของนโยบายระยะเวลาและสภาพของแต่ละสังคม

3.4) องค์ประกอบเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายในแนวทางที่ต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทขององค์ประกอบ แต่ละกาลเวลา และในแต่ละประเทศ

3.5) การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่งนั่น คือ การตัดสินใจว่าจะมีนโยบายในเรื่องราวต่างๆ เป็นเช่นใด และมักจะมีการนำเอาแนวคิดทฤษฎีของการตัดสินใจมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้วย

3.6) การกำหนดนโยบายก็คือการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำคัญๆ เพื่อเป็นเครื่องนำทางให้มีการปฏิบัติต่างๆ เกิดขึ้นตามมาอย่างแท้จริง

3.7) นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนั้นก็เพื่อให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ซึ่งการกระทำนี้มีความหมายรวมถึงการงดเว้นไม่กระทำด้วย

3.8) การกระทำดังกล่าวนั้นมุ่งที่จะกระทำในอนาคต กล่าวคือ จะกระทำภายหลังจากที่ได้กำหนดนโยบายขึ้นมาแล้วนั่นเอง มิใช่เป็นการกระทำก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดนโยบายขึ้น

3.9) การกระทำต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นโดยส่วนใหญ่แล้ว จะกระทำโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในระดับใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีนโยบายสาธารณะบางประเภทหรือบางส่วนอาจจะกระทำโดยเอกชนหรือองค์การของเอกชนก็ได้ ซึ่งถ้าหากละเว้นไม่กระทำตามก็จะได้รับโทษตามกฎหมายบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ เช่น หลีกเลี่ยงการเสียภาษี เป็นต้น

3.10) การกระทำต่างๆ เหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามนโยบาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือกลไกต่างๆ เป็นอุปกรณ์ช่วยในการกระทำ เช่น มีกำลังเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ เป็นต้น

3.11) จุดมุ่งหมายของนโยบายที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จนั้นก็คือผลประโยชน์ของชาติมิใช่เป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ

3.12) การดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายจะต้องกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด ทั้งนี้เพื่อที่จะได้รับผลสุทธิตั้งสูงสุดจากการดำเนินนโยบายนั้นนั่นเอง

2.2.5 ประเภทของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะไว้หลากหลายประการ แต่เมื่อนำมาจัดหมวดหมู่แล้วมีอยู่ด้วยกัน 4 ลักษณะ คือ (1) แบ่งประเภทตามลักษณะเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) แบ่งประเภทตามลักษณะขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย (3) แบ่งประเภทตามลักษณะกระบวนการของนโยบาย และ (4) แบ่งประเภทตามลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล

1) แบ่งประเภทตามลักษณะเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีนักวิชาการที่แบ่งตามนี้ เช่น ฮีโอดอร์ โลวาย ได้แบ่งไว้ 3 ประเภท คือ นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร และนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ นักวิชาการไทยที่แบ่งประเภทนโยบายตามวัตถุประสงค์ เช่น ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์ ได้แบ่งไว้ 4 ประเภท คือ นโยบายเพื่อควบคุมหรือบังคับประชาชน นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ นโยบายเพื่อการระดมทุนในการพัฒนาประเทศ

2) แบ่งประเภทตามลักษณะขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้ เช่น เดวิด ฮัสตัน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นโยบายเฉพาะกลุ่ม และนโยบายส่วนรวม

3) แบ่งประเภทตามลักษณะกระบวนการของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้ อาทิเช่น โอรา ชาร์ แรนส์ ได้แบ่งไว้ เป็น 3 ประเภท คือ ขึ้นนโยบายสาธารณะ ขึ้นผลผลิตของนโยบายสาธารณะ และขึ้นผลกระทบของนโยบายสาธารณะ ส่วนเยเชกิล ดรอร์ ได้แบ่งไว้เป็น 3 ประเภท คือ ขึ้นกำหนดนโยบายต้นแบบ ขึ้นการกำหนดนโยบาย และขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบาย

4) แบ่งประเภทตามลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล อดัมส์ ดาย เป็นนักวิชาการที่แบ่งภารกิจของสหรัฐอเมริกาไว้ 12 ประเภท คือ นโยบายป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายการศึกษา นโยบายสวัสดิการ นโยบายการรักษาความสงบภายใน นโยบายทางหลวง นโยบายภาษีอากร นโยบายการเคหะสงเคราะห์

นโยบายประกันสังคม นโยบายสาธารณสุข นโยบายพัฒนาชุมชน/ตัวเมือง และนโยบายทางเศรษฐกิจ

นักวิชาการเสนอการแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะไว้หลากหลายทั้งที่ต่างกันและคล้ายกัน แต่จัดหมวดหมู่แล้วแบ่งออกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ แบ่งตามเนื้อหา และวัตถุประสงค์ แบ่งตามขอบข่าย ผลกระทบแบ่งตามกระบวนการของนโยบาย และแบ่งตามกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเป็นความประสงค์ หรือความมุ่งหวังว่าในอนาคตอะไรจะเกิดขึ้น เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะแล้ว และผลักดันนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติจะกระทบกับประชาชนทุกคนในสังคม ซึ่งประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมสำคัญในการติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบายดังกล่าว

โดยสรุป นโยบายสาธารณะซึ่งกำหนดมาจากกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความสำคัญมาก ในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภา จึงเป็นนโยบายระดับชาติของรัฐบาลแต่ละชุดที่มีความหมายและความสำคัญรองลงมาจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นนโยบายของประเทศชาติ ใครเป็นรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายสาธารณะตามกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ไม่ได้มีแค่นโยบายสองระดับนี้ ยังมีนโยบายอื่นๆ ที่ลดหลั่นรองลงมาอีก กล่าวคือ นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรี นโยบายของนายกรัฐมนตรี นโยบายของรัฐมนตรีจากแต่ละกระทรวงทบวงกรมในกิจการบริการสาธารณะของหน่วยงานในสังกัด แนวนโยบายของแต่ละส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐลดหลั่นกันไปตามสายงานการปกครอง นโยบายสาธารณะทั้งหมดนี้มีผลกระทบต่อประชาชนไม่ทางบวกก็ทางลบ นโยบายสาธารณะในบางเรื่องกระทบต่อแผนงบประมาณที่อาจก่อหนี้สาธารณะที่เป็นภาระของรัฐบาลหรือเป็นภาระของประชาชนที่ถูกเก็บภาษีให้รัฐบาลไปจ่ายชำระหนี้สาธารณะ ซึ่งกระทบวิถีชีวิตของประชาชนและขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ บางครั้งนโยบายสาธารณะก็อาจกระทบต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้น การกำหนดและดำเนินนโยบายใดซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะจึงต้องมีความละเอียดรอบคอบ โดยศึกษาวิจัยผลกระทบเปรียบเทียบทั้งมิติทางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ สังคม

วัฒนธรรม และการต่างประเทศให้ถ้วนทั่วรอบด้าน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการกำหนดและตรวจสอบนโยบายดังกล่าว

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

2.3.1 นิยามความหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน

วิชณุ เครืองาม ได้นิยามคำว่า การบริหารราชการแผ่นดิน¹⁴ หมายถึง

1) การกำหนดนโยบายสาธารณะว่าจะจัดการปกครองประเทศในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ในแนวทางใด และใช้วิธีการใดจึงจะบังเกิดประโยชน์สูงสุด นโยบายสาธารณะที่ว่านี้ถ้าเป็นนโยบายจัดการปกครองภายในประเทศว่า “รัฐประศาสนโยบาย” ถ้าเป็นนโยบายเกี่ยวกับการต่างประเทศจะเรียกว่า “รัฐวิเทศนโยบาย”

2) การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดเพื่อผลักดันให้นโยบายบังเกิดผลเป็นจริง เช่น ต้องจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎระเบียบต่างๆ มารองรับให้พร้อมเพื่อให้นโยบายสาธารณะขับเคลื่อนไปได้หรือแปรผลเป็นรูปธรรมได้

3) การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นออกมาใช้บังคับนั้นไม่อาจมีผลในตัวเอง หากแต่ต้องมีการ “บังคับการ” เช่น ถ้ากฎหมายนั้นกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิด ก็ต้องมีการบังคับแก่ผู้กระทำความผิด โดยมีเจ้าหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด มีการสืบสวนสอบสวน และฟ้องคดี ถ้ากฎหมายกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานใดขึ้นก็ต้องมีการบังคับให้เป็นผลโดยจัดหาอาคารสถานที่และบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำหน่วยงานนั้น ตลอดจนจัดหางบประมาณให้ เป็นต้น

4) การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของประเทศชาติซึ่งไม่ได้คาดหมายล่วงหน้ามาก่อน ได้แก่ ภัยธรรมชาติและสาธารณภัยพิบัติ โรคระบาดและปัญหาสาธารณสุข ความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม ปัญหาชายแดนและความมั่นคงแห่งรัฐ ปัญหากรณีพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

¹⁴ วิชณุ เครืองาม. การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2539: หน้า 1-2.

2.3.2 แนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินมีสองแนวทาง ดังนี้

1) รัฐมนตรีแต่ละคนแยกกันปฏิบัติภารกิจไปตามสายงานของตนในกระทรวงที่ตนเองรับผิดชอบ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขดูแลกิจการภายในกระทรวง ดูแลการแต่งตั้งโยกย้าย การอนุมัติงบประมาณ โครงการ และกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายในสายงานการแพทย์สาธารณสุข สุขภาพอนามัย โรคระบาด หรืออนามัยสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) ในกิจการบางเรื่อง รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งไม่อาจอนุญาต อนุมัติ หรือเห็นชอบได้เอง จึงจำเป็นต้องเสนอเรื่องให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่วมกันตามที่กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎระเบียบ หรือ นายกรัฐมนตรีกำหนดไว้¹⁵

มติคณะรัฐมนตรีจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ มติคณะรัฐมนตรีทั้งหลายจะมีการเปิดเผยทั่วไปหรือตรวจสอบได้ ปกติแล้วจะมีการแถลงมติสำคัญทุกครั้งที่การประชุมสิ้นสุดลงส่วนมติอื่นๆ ที่ไม่มีการแถลง ผู้สนใจอาจขอทราบหรือตรวจสอบได้ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่เป็นฝ่ายมีคำขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจนมีมติคณะรัฐมนตรีนั้นๆ

2.3.3 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารประเทศไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหลักว่าการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเป็นไป¹⁶ คือ (1) ต้องชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปตามหลักนิติธรรม (2) ต้องไม่ลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติ (3) ต้องไม่ปฏิบัติน้อยกว่าหรือเกินเลยไปจากที่กฎหมายกำหนด (4) ต้องไม่กระทำโดยทุจริต (5) ต้องไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่นเนื่องจากการกำหนดนโยบาย การใช้อำนาจ หรือการสั่งการของตนอันผิดไปจากกรณีปกติหรือมีประโยชน์ส่วนตัวแอบแฝง (6) ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรโดยไม่จำเป็นหรือไม่เป็นธรรม (7) ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (8) ต้องเป็นไปตามหลักวิธีการบริหารกิจการ

¹⁵ วิชาญ เครืองาม, เพิ่งอ้างถึง: หน้า 7.

¹⁶ วิชาญ เครืองาม, เพิ่งอ้างถึง: หน้า 7.

บ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) กล่าวคือชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีเหตุผลอธิบายได้ มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รับผลกระทบตามสมควร มีความคุ้มค่า มีคุณธรรมและอาจมีการประเมินได้ ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามหลักข้างต้น นอกจากเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่ดีแล้ว ผู้บริหารต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางการเมืองได้ เช่น มีการตั้งกระทู้ถามจากสมาชิกรัฐสภา มีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มีการดำเนินคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๗ มีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำ หรืออาจมีการเข้าชื่อขอให้พิจารณาถอดถอนรัฐมนตรีจากตำแหน่ง

2.3.4 การแถลงนโยบายก่อนการบริหารราชการแผ่นดิน

การแถลงนโยบาย คือ การแจ้งหรือรายงานให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่า รัฐบาลมีแนวทางหรือทิศทางการปฏิบัติงานอย่างไร ในทางการเมืองถือว่าการแถลงนโยบายเป็นเหมือนคำมั่นหรือสัญญาประชาคมอย่างหนึ่ง รัฐธรรมนูญจึงระบุว่ารัฐบาลต้องบริหารราชการแผ่นดินตามที่ตนกำหนดไว้ในนโยบาย ว่าไปแล้วการแถลงนโยบายเป็นทั้งการแสดงความรู้รอบรู้ในปัญหา การแสดงวิสัยทัศน์ การกำหนดทิศทางการทำงาน และการขอความร่วมมือจากฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาล

รัฐบาลที่จะเข้าทำงานหรือบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเสียก่อน มิฉะนั้นแล้วแม้จะได้รับแต่งตั้งและถวายสัตย์ปฏิญาณแล้วก็ยังไม่อาจเข้าทำงานได้ ข้อนี้เป็นเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ พ.ศ. 2492 นับว่าทันสมัยเพราะสมัยนี้ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มักต้องแถลงนโยบายแสดงวิสัยทัศน์ หรือแถลงยุทธศาสตร์ก่อน การแถลงนโยบายก่อนเริ่มทำงานเป็นกิจที่สำคัญของรัฐบาลในระบบรัฐสภาเพราะตอนเลือกตั้ง ประชาชนไม่ได้เลือกรัฐบาลโดยตรง แต่เลือก ส.ส. แล้ว ส.ส. จึงไปเลือกนายกรัฐมนตรีกันเอง อีกทีหนึ่ง นายกรัฐมนตรีนั้นบางทีก็ตั้งรัฐบาลผสมจากหลายพรรค บางสมัยเคยเอาคนนอกมาเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยซ้ำ การแถลงนโยบายสำหรับคนไม่เคยผ่านการเลือกตั้งจึงยังสำคัญ ควรให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่าใครจะทำอะไรที่ไหนเมื่อไรและอย่างไร

ในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีที่เป็นทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาล อย่างเช่นสหรัฐอเมริกา ซึ่งผ่านการหาเสียงมาแล้วอย่างโจ่งโจ้ง บางทีก็มีการโต้ว่าที่

ประคัมกับผู้สมัครคนอื่นๆ ด้วยว่าถ้าได้รับเลือกจากประชาชนให้เป็นประธานาธิบดี จะทำอะไรบ้าง ดังนั้น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจึงไม่มีความจำเป็นเพราะผู้นำ ไม่ได้มาจากรัฐสภาและไม่ได้เป็นเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ อย่างมากก็แค่แถลงใน พิธีปฏิญาณตนเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งมักจัดเป็นงานสำคัญกระทำต่อหน้าประชาชน บางทีก็เชิญผู้แทนจากนานาประเทศมาร่วมพิธีและมีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ ไปทั่วโลกด้วย คำกล่าวในโอกาสอย่างนั้นเรียกว่าคำกล่าวในพิธีเข้ารับตำแหน่ง (inauguration address) เทียบของไทยได้กับพิธีเชิญพระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีไปให้ที่บ้านหรือที่ทำการพรรค พอเสร็จพิธี นายกรัฐมนตรีใหม่ก็จะ แถลงอะไรสั้นบ้างยาวบ้างเพื่อเป็นการ “ส่งสัญญาณ” แต่ไม่ว่ามีความสำคัญ อย่างการแถลงนโยบายต่อที่ประชุมร่วมกันของสองสภาซึ่งเป็นเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีจำเป็นมีเรื่องเฉพาะกิจเกิดขึ้น ประธานาธิบดีจึงจะแถลงต่อรัฐสภาเสียทีหนึ่ง เรียกว่า “สุนทรพจน์แห่งสหภาพประเทศ” (State of the Union)

ในประเทศอังกฤษมีธรรมเนียมที่รัฐบาลจะร่างพระราชดำรัสให้พระมหากษัตริย์ ทรงแถลงประจำปีแทนรัฐบาลในโอกาสเปิดสมัยประชุมสามัญรัฐสภาประจำปี เรียกว่า “พระราชดำรัสจากราชบัลลังก์” (Speech from the Throne) ประเทศไทยเอง ก็เคยรับเอาธรรมเนียมนี้มาใช้ในระยะแรกๆ แต่ภายหลังได้ยกเลิกเสีย ปล่อยให้ เป็นเรื่องของรัฐบาลพิจารณาดำเนินการเอง นโยบายจึงถือเป็นกลวิธีหรือวิธีการที่จะ ปฏิบัติหรือแนวทางในการดำเนินการ ฉะนั้นเวลารัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จึงเป็นเหมือนเข็มทิศว่าจะนำประเทศเดินไปทางไหน และเป็นดังคำมั่นสัญญาว่า ในเวลาที่มีต่อไปนี้ รัฐบาลจะทำอะไรบ้าง ถ้าลงรายละเอียดถึงขนาดว่าจะทำอะไร ก่อนหลัง และทำโดยวิธีการใดได้ก็ยิ่งเป็นการดี เพราะแสดงถึงความพร้อมและ ความจริงใจของรัฐบาล

สมัยก่อน เคยมีกรณีที่รัฐบาลยังไม่ทันแถลงนโยบายหรือไม่ก็ในวันเดียวกับที่ แถลงนโยบายนั่นเอง รัฐมนตรีบางคนต้องไปทำภารกิจที่มีลักษณะเป็นการบริหาร ราชการแผ่นดิน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องไปประชุมระหว่าง ประเทศ ซึ่งคนอื่นพร้อมกันหมดแล้ว แต่เรายังไม่ได้แถลงนโยบาย จะให้ประเทศ อื่นรอก็คงไม่มีใครยอม ครั้นจะไม่ไปก็จะเสียประโยชน์ พอไปฝ่ายค้านก็จะตำหนิว่า ยังไม่ทันแถลงนโยบาย สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย ก็มีกรณีอย่างนี้ เกิดขึ้น กระทรวงการต่างประเทศต้องประกาศว่าการเดินทางไปต่างประเทศครั้งนี้

เพียงเพื่อร่วมสังเกตการณ์หรือมิฉะนั้นก็ร่วมประชุมโดยมีข้อสงวนว่ายังไม่ผูกมัดรัฐบาลหรือไม่ ก็มาฟังเฉยๆ เอาไว้ให้นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายให้เสร็จ รัฐมนตรีมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินเต็มที่แล้วค่อยมีการเจรจาหรือลงนาม แต่บทบัญญัตินี้ไม่เป็นข้อขัดข้องอีกต่อไป เพราะมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีสำคัญ และจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่ จะดำเนินการไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”¹⁷ ซึ่งกลายมาเป็นวิธีปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญใหม่จนถึงบัดนี้

การแถลงนโยบายจะถือว่าเสร็จสิ้นเมื่อใด ฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายได้เปรียบหากการแถลงนโยบายเสร็จสิ้นเร็วก็จะถือเอาการที่นายกรัฐมนตรีแถลงเสร็จเป็นเกณฑ์ ต่อจากนั้น ใครจะอภิปรายกันสองวันสามวันก็ถือว่าเป็นกระบวนการอภิปราย ไม่ใช่การแถลงในส่วนของรัฐบาล เพราะรัฐบาลอาจแถลงโดยไม่มีใครตั้งใจอภิปรายก็ได้ ถ้าถือตามนี้ เมื่อนายกรัฐมนตรีแถลงจบ ตามด้วยคำว่า “จึงขอกราบเรียนท่านประธานมาดังนี้แหละครับ” รัฐบาลก็ลงมือบริหารราชการแผ่นดินได้ทันที แต่ฝ่ายค้านมักเห็นว่าการอภิปรายของสมาชิกสภาฯ เป็นส่วนหนึ่งของการแถลง คำว่า “แถลงนโยบาย” ไม่ได้แปลว่าให้นายกรัฐมนตรีพูดอยู่ฝ่ายเดียว แต่อาจมีการซักถาม มีการโต้ตอบ มีการอธิบายด้วยวาจาจากฝ่ายรัฐบาลด้วย ฉะนั้น การแถลงนโยบายจะเสร็จสิ้นต่อเมื่อจบการอภิปราย ซึ่งอาจใช้เวลาสองสามวัน ด้วยเหตุนี้ระหว่างการอภิปราย รัฐบาลจะยังเข้าบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ ความจริงมาถึงวันนี้ ประเด็นที่ว่านี้ไม่สู้จะสำคัญเท่าไรนัก เพราะอย่าว่าแต่การแถลงนโยบายจบหรือยังไม่ แต่ยังไม่ได้อแถลงนโยบาย แต่ถ้ามีกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐธรรมนูญก็อนุญาตให้ “ดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็น” อยู่แล้ว

เมื่อคราวร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ผู้ร่างเห็นว่าการแถลงนโยบายไม่ควรมีความหมายเพียงแค่การโฆษณาชวนเชื่อหรือสัญญาประชาคมอวดวาตะของรัฐบาล แต่ควรมีความหมายมากกว่านั้น เรื่องบางเรื่องฟังก็รู้แล้วว่า “ทำมันจะ

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 176 วรรคสอง.

ไปไม่รอด หากทำงานแบบนี้” เหตุใดจึงต้องให้รัฐบาลลงมือทำงานไปตามนโยบายนั้น ขึ้นไปเรื่อยไปโดยไม่ตั้งเข้าหลัก “กว่าถ้าจะสุก งาก็ไหม” ฉะนั้น ควร “กันไว้ดีกว่าแก้” มาตรา 84 ในครั้งนั้น จึงบัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจมติความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม” ซึ่งแสดงว่าเมื่อนายกรัฐมนตรีแถลงจบตามด้วยการอภิปราย และลงท้ายด้วยการลงมติว่าจะไว้วางใจนโยบายนั้นหรือไม่ ถ้าไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก็ล้มตั้งแต่นั้นโดยไม่ทันทำงาน รัฐบาลแรกที่มีประสบการณ์เรื่องนี้ คือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ในปี 2518

2.3.5 การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

การเป็นรัฐมนตรีนั้นมิใช่ว่าจะบริหารราชการอย่างใดก็ได้ หากแต่จะต้องบริหารไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรต่างๆ ดังนี้

1) คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา¹⁸

2) รัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตนตามสายงานที่ตนได้รับมอบหมายให้ดูแล และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีแม้ตนจะไม่ได้รับผิดชอบในสายงานนั้นก็ตาม แต่เมื่อเป็นนโยบายทั่วไปหรือเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

3) การรับผิดชอบ หมายถึง การที่อาจถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจควบคุมการบริหารราชการได้คือ (ก) ตั้งกระทู้ถามให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาหรือตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภา (ข) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเข้าชื่อยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายลงมติ ไม่ไว้วางใจ (ค) สมาชิกวุฒิสภาอาจเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78.

4) หากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศหรือมีมติสั่งการใดเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อาจมีการฟ้องคดีต่อศาลเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง และอาจมีการยื่นเรื่องให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาวินิจฉัยหรือตรวจสอบ เป็นต้น

5) ถ้าปรากฏว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเท่าที่มีอยู่หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวน หากมีมูลก็ส่งเรื่องให้วุฒิสภามีมติถอดถอนต่อไป

6) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันเมื่อเข้ารับตำแหน่ง เพื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

โดยสรุป การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อจัดการปกครองหรือการบริหารประเทศในด้านต่างๆ ในแนวทางและวิธีการใดจึงจะบังเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งรัฐประศาสนโยบายเพื่อการปกครองในการบริหารนโยบายภายในประเทศ และรัฐวิเทศนโยบายเพื่อจัดการบริหารนโยบายต่างประเทศในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยต้องมีการปฏิบัติตามนโยบายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้นโยบายทั้งสองด้านนั้นบังเกิดผลเป็นจริงอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นระบบกลไกที่สำคัญในการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไปดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

หลักการของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก่อนที่มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น มีปรากฏอยู่บ้างแล้วในกฎหมายฉบับต่างๆ โดยเฉพาะวิธีการและระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเพียงพอที่จะช่วยให้การพิจารณาเรื่องทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม ในทางวิชาการได้มีการเสนอแนะให้จัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2528¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามผลักดันให้มีการวางระเบียบบางส่วนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นใน พ.ศ. 2532²⁰ คณะรัฐมนตรีในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย

ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้นตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการชุดนี้ได้อาศัยรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองหรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsverfahrensgesetz 1976) เป็นแนวทางในการยกร่างและได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอไปยังรัฐบาล เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2534 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมิได้เสนอร่างกฎหมายนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนกระทั่งรัฐบาลสิ้นอายุ

ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน และคณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองเพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว คณะอนุกรรมการได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ.

¹⁹ สมยศ เชื้อไทย. “ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ”, ในวารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 (2528), หน้า 141-151.

²⁰ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 24/2532, หน้า 67-78.

เสนอคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2536 หลังจากที่ได้มีการพิจารณาและได้รับข้อสังเกตจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อกฎหมายเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.”

อย่างไรก็ดี ร่างกฎหมายดังกล่าวยังมีพันได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็ปรากฏว่ามีการยุบสภาไปเสียก่อน ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐบาลได้หยิบยกร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาและได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540

2.4.1 นิยามความหมายของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้นิยามความหมายของ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎและรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ แต่หากวิเคราะห์พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทั้งฉบับแล้วพบว่า ไม่มีมาตราใดหรือส่วนใดกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการออก “กฎ” เลย โดยสรุป วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎและรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

2.4.2 การบังคับใช้และข้อยกเว้นของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็น “กฎหมายทั่วไป” สำหรับใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออก “คำสั่งทางปกครอง”²¹ การที่กฎหมายนี้เป็นกฎหมายทั่วไป หมายความว่า หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นเว้นแต่กรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงาน

ไว้หรือมีกฎหมายเฉพาะ แต่หลักเกณฑ์นี้มีลักษณะประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ หรือกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง องค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงใช้กฎหมายเฉพาะฉบับนั้นไม่ได้ แต่ต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบังคับแก่กรณี ถ้าเป็นกรณีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ เจ้าหน้าที่ต้องใช้กฎหมายเฉพาะนั้นบังคับเสมอ โดยถือว่าขั้นตอน/ระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นมีหลักประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่

ด้วยเหตุนี้หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองไว้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมต้องเปรียบเทียบกับกฎเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะที่ตนรับผิดชอบบังคับการกับกฎเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ ถ้าใช่ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องใช้กฎเกณฑ์ที่ปรากฏในกฎหมายเฉพาะนั้นบังคับแก่กรณี ถ้าไม่ใช่้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำกฎเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะที่ตนบังคับการอยู่ไปบังคับแก่กรณีไม่ได้ แต่จะต้องใช้กฎเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแทน

คำว่า “หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม”²² หมายถึง หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจากมุมมองของผู้ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองตลอดจนในทางภาวะวิสัยแล้ว เป็นหลักเกณฑ์จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นประธานแห่งสิทธิ ไม่ใช่วัตถุที่รัฐมุ่งกระทำต่อ เช่น ในกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัย

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2 (ฉบับปรับปรุงใหม่). กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด, 2554: หน้า 8-14.

²² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เพิ่งอ้างถึง.

(ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง) ก่อนทำคำวินิจฉัยจะต้องแจ้งสรุปข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้ให้คู่กรณีทราบก่อน จึงถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดทางวินัยมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 31 ซึ่งกำหนดเฉพาะสิทธิขอตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนเท่านั้น ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้กฎหมายที่ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น คือจะต้องแจ้งสรุปข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้ให้คู่กรณีทราบก่อน อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัยมีกฎหมายอยู่ข้อหนึ่งกำหนดว่า ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา ห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวน เว้นแต่บุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนจะนำเอากฎหมายดังกล่าวไปใช้ห้ามบุคคลที่ถูกกล่าวหาให้นำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนไม่ได้ เพราะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 23 บัญญัติให้คู่กรณี (บุคคลที่ถูกกล่าวหา) มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ กรณีนี้จึงถือว่ากฎหมายเฉพาะ (กฎ ก.พ. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535) มีหลักเกณฑ์ในการประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนคำว่า “มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ” ²³ นั้น หมายถึง คุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานภาครัฐ เช่น การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นสิ่งที่ทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีมาตรฐานสูงขึ้น ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ให้เป็นหนังสือบางประเภทเท่านั้น ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่ง แต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 37 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ให้เป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและกำหนดว่าเนื้อหาของเหตุผลต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง ย่อมต้องถือว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองไว้สูงกว่ากฎหมายเฉพาะ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย

²³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เพิ่งอ้างถึง.

ปกครองจึงต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือทุกกรณี เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้

“ข้อยกเว้น” ที่ไม่ให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับข้างต้นนั้นเป็นข้อยกเว้นในแง่ของ “หลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ” นอกเหนือจากข้อยกเว้นในแง่ของ “หลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ” ที่จะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับไม่ได้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีข้อยกเว้นที่ไม่ให้นำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับอีกกลุ่มหนึ่ง ข้อยกเว้นกลุ่มนี้เป็นข้อยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับกับ “องค์กร” และ “ประเภทของการปฏิบัติงาน” ซึ่งมีทั้งสิ้น 9 กรณีด้วยกัน ทั้งนี้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 คือ มิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้กับ

1) **รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี** รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา) เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจการเมืองในระดับรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง แม้ไม่มีการบัญญัติยกเว้นไว้ ก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับกับรัฐสภาได้อยู่แล้ว แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ถือว่าเป็นรัฐสภา ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการของสภาทั้งสองใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งทางปกครอง สำนักงานเลขาธิการสภาทั้งสองย่อมต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเช่นกัน ส่วนคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่อาจใช้อำนาจปกครองได้ แต่เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยกเว้นไว้ในแง่องค์กร แม้คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจปกครองตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องออกคำสั่งทางปกครอง คณะรัฐมนตรีก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยตรง จึงเป็นกรณียกเว้นสำหรับอำนาจวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรกลุ่มเท่านั้น กรณีรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเฉพาะออกคำสั่งทางปกครอง รัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย

2) **องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ** องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นองค์กรใดย่อมได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน²⁴ กรณีนี้นายกรัฐมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง จึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในกฎหมายปกครองและไม่อาจถูกตรวจสอบโดยกฎเกณฑ์ของกฎหมายปกครองได้ว่าการใช้ดุลยพินิจทางการเมืองนั้นเป็นไปโดยชอบหรือไม่ หรือกรณีที่วุฒิสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²⁵ ถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง วุฒิสภาไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ถึงแม้ว่ามติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมีลักษณะเป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลก็ตามองค์กรตาม เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้รับการยกเว้นไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ต่อเมื่อองค์กรเหล่านี้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงเท่านั้น ถ้าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจปกครองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเตรียมการ

3) การดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีและศาล

การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในการดำเนินงานทางนโยบายโดยตรงถือเป็นการกระทำในทางการเมือง ไม่ใช่การกระทำทางปกครอง จึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายปกครอง และวิธีปฏิบัติทางปกครอง ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลใดเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ไม่ใช่การใช้อำนาจปกครอง แม้ไม่มีการบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับกับศาลได้ ในกรณีที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่ได้ใช้อำนาจมหาชนที่เป็นอำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ใช้อำนาจปกครองตามกฎหมาย และการใช้อำนาจดังกล่าว

²⁴ คุรยละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคสอง.

²⁵ คุรยละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 274.

มีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้นั้นย่อมต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย นอกจากนี้ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี ตลอดจนการวางทรัพย์สิน โดยเหตุที่เป็นเรื่องที่มีสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการดำเนินงานของศาล ประกอบกับมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติรายละเอียดต่างๆ ไว้แล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อีกทั้งการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นกระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติไว้โดยละเอียด ตั้งแต่การจับกุมผู้กระทำความผิดและการสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนถึงการดำเนินการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ถูกยกเลิกไปแล้ว เนื่องจากการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ดังนั้น จึงไม่มีประเด็นที่จะพิจารณาข้อยกเว้นข้อนี้

4) การดำเนินงานทางนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง การดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นการกระทำทางการเมือง มิใช่การกระทำที่ใช้อำนาจปกครอง จึงไม่ตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่วนการดำเนินงานราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ กิจการทหารเป็นเรื่องความมั่นคงมีธรรมชาติและลักษณะเฉพาะหากเป็นการป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอก แม้การกระทำนั้นมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติย่อมไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ในกรณีที่ทหารเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่บังคับการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจปกครอง มีการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ทหารย่อมต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

5) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา เช่น มหาเถรสมาคมซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แม้ว่าในหลายกรณีจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่โดยเหตุที่ใช้ อำนาจดังกล่าวเป็นเรื่องในทางศาสนจักร มีสภาพเฉพาะพิเศษ เช่น การแต่งตั้ง ถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส หรือพระภิกษุอันเกี่ยวกับ ตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่นๆ²⁶ การลงนิคหกรรมแก่พระภิกษุหรือ การบังคับให้พระภิกษุสละสมณเพศ²⁷ ไม่สมควรที่จะบังคับให้มหาเถรสมาคมต้อง ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ นอกจากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้วฝ่ายบริหารอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนด ยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับกับองค์กร ทางปกครองบางองค์กรที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าไม่สมควรตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ฉบับนี้ได้ อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าในการวินิจฉัยปัญหาทางปกครองนั้น แม้ว่าจะมี กรณีที่ไม่อาจนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้ บังคับโดยตรงก็ตาม ก็ไม่ต้องห้ามที่จะนำเอาแนวความคิดเบื้องหลังกฎหมายดังกล่าว ไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงในสถานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ในกรณีที่ไม่มีกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรในเรื่องนั้นบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น “หลักการคุ้มครองความ เชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในเรื่องการ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมสามารถนำไปปรับใช้กับการ ดำเนินการขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน หากการวินิจฉัยสั่งการ ในเรื่องนั้นเป็นการวินิจฉัยสั่งการในทางกฎหมายที่อาจถูกควบคุมตรวจสอบได้โดย องค์กรตุลาการ²⁸

²⁶ ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 23.

²⁷ ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 24 – 27.

²⁸ กรณีที่เป็นการกระทำซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิใช่กฎหมาย เฉพาะวางแนวทางการแก้ไขปัญหาคือไม่เป็นธรรมทางการปกครองไว้เป็นระบบต่างหากแล้ว ไม่ใช่ การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจบริหารที่ศาลปกครอง จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ก็เช่น การที่เจ้าอาวาส หรือเจ้าคณะตำบลสั่งห้ามพระภิกษุไม่ให้ปฏิบัติกิจ ทางศาสนาที่เกี่ยวข้องกับฆราวาสคำสั่งนี้เป็นคำสั่งในกิจการทางปกครองของคณะสงฆ์ตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ไม่เป็นกรณีที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบได้ ดูรายละเอียด ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2545 และ 4/2545.

โดยสรุป กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้ว แม้ว่าเนื้อหาส่วนใหญ่ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะเกี่ยวข้องกับ “วิธีพิจารณา” เรื่องทางปกครอง ซึ่งถือเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ก็มีเนื้อหาบางส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติด้วย เช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและข้อกำหนดประกอบในคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น ดังนั้น จึงถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง เพราะเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีระเบียบ นอกจากนี้ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังได้ประกันสิทธิและกำหนดหน้าที่ของเอกชนในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองไว้อย่างชัดเจนและเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองอีกด้วย

2.4.3 ขั้นตอนของการปฏิบัติราชการทางปกครอง

1) ขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

การพิจารณาทางปกครอง หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ในขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่นี้เป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครอง เพียงแต่มีการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การจัดให้มีคำสั่งทางปกครองเท่านั้น จึงยังไม่มีผลบังคับตามกฎหมายอันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ได้แก่ การตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง เป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 655/2555)

2) ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ

คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการ

ถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ส่วนกฎ หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับ เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎนี้จึงเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้มีการใช้อำนาจทางกฎหมายอันมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

ในขั้นตอนการทำความคำสั่งทางปกครองนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดให้การทำคำสั่งทางปกครองต้องมีรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง คือ (1) คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือทำด้วยวาจา หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่น หากทำด้วยหนังสือจะต้องลงลายมือชื่อของผู้ออกคำสั่ง พร้อมวันเดือนปี ที่ออกคำสั่ง (2) คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ จะต้องให้เหตุผลของการออกคำสั่งด้วย โดยกฎหมายได้กำหนดสาระสำคัญที่จะต้องแจ้งไปในคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 37) (3) เงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเงื่อนไขนี้อาจจะกำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีเท่าที่จะทำให้กฎหมายในเรื่องนั้นบรรลุเป้าหมายได้เท่านั้น และ (4) คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ยังได้ให้ระบุนิติการยื่นอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจรับอุทธรณ์ ระยะเวลาที่ยื่นอุทธรณ์ไว้ด้วย (คำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง)

3) ขั้นตอนการดำเนินการภายหลังการออกคำสั่งทางปกครอง

การดำเนินการภายหลังการออกคำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนที่คำสั่งทางปกครองมีผลออกสู่ภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมายของผู้รับคำสั่ง ตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไปและจะมีผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือเหตุอื่น และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิที่จะขอให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่บทวนคำสั่งทางปกครองได้ใน 3 ลักษณะ คือการขอให้พิจารณาใหม่ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือการฟ้ององค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

แม้ไม่ได้มีคำขอของผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตามและท้ายที่สุด ก็มีสิทธิที่จะนำคดีเข้าสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคือศาลปกครองได้ ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 903/2548 การดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคณะกรรมการฯ มิได้เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างที่ก่อให้เกิดคำสั่งทางปกครองในอันที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น บรรดาขั้นตอนต่างๆ ที่คณะกรรมการฯ ดังกล่าวดำเนินการก่อนที่จะมีคำสั่งรับคำเสนอขาย ย่อมไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2551 หนังสือแจ้งให้เอกชนผู้รับจ้างชำระค่าปรับกรณีก่อสร้างล่าช้า เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 125/2551 ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองวินิจฉัยสั่งการต่อไป ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 126/2550 ที่ 267/2550 ที่ 236/2551 ที่ 189/2552 ที่ 234/ 2552 ที่ 349/2552 และที่ 400/2552 การตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไป จึงยังไม่ส่งผลกระทบต่อให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิของตนในขณะที่ปฏิบัติราชการ จนกว่าจะมีคำสั่งทางปกครองถึงที่สุดในเรื่องดังกล่าว แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะถูกระงับสิทธิต่างๆ ในระหว่างนี้แต่หากว่าถึงที่สุดแล้ว ไม่มีความผิดทางอาญาหรือไม่ได้ถูกลงโทษทางวินัย ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับสิทธิเหล่านั้นคืน อย่างไรก็ตามมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 ที่ 267/2550 และที่ 116/2551 วินิจฉัยว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

แม้มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีซึ่งถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอื่นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในกรณีต่างๆ²⁹ ดังนี้

คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ ข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือสิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง คือ (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณา คำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และ (4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 542/2547 คำสั่งไม่อนุญาตให้ลาป่วยย้อนหลัง จนเป็นเหตุให้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.30/2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 25/2550 คำสั่งของหน่วยราชการที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

โดยสรุป การปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง การปฏิบัติราชการทางปกครองตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้มีการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

²⁹ สืบค้นจาก <https://www.gotoknow.org/posts/516338> เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2558.

2.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

2.5.1 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

ในระบบกฎหมายแห่งรัฐธรรมนุญ (Constitution) เป็น*กฎหมายสูงสุด* ในการปกครองประเทศที่มีกฎเกณฑ์แบบแผนที่ว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมือง การปกครองของรัฐ ประกอบด้วย การกำหนดรูปแบบของรัฐ รูป แบบการปกครอง โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ (อำนาจอธิรัฐ) กฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิรัฐด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิรัฐ (ผู้ปกครอง) กับประชาชน (ผู้ถูกปกครอง) ในลักษณะที่ผู้ปกครองจะไม่ใช้อำนาจอธิรัฐตามอำเภอใจในการไปลิดรอนหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนุญต้องให้หลักประกันรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมุ่งจำกัดการใช้อำนาจอธิรัฐของผู้ปกครอง³⁰ ตามลัทธิรัฐธรรมนุญนิยม (Constitutionalism) ตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนุญตามแบบพิธีกฎเกณฑ์แบบแผนที่ว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองของรัฐที่จะเป็นรัฐธรรมนุญตามแบบพิธีได้ จะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ³¹ คือ (1) กฎเกณฑ์นั้นต้องบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนุญลายลักษณ์อักษรและ (2) รัฐธรรมนุญลายลักษณ์อักษรนั้นต้องมีกระบวนการจัดทำเป็นพิเศษที่แตกต่างจากกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดา เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนุญตามแบบพิธีข้างต้นกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดรัฐธรรมนุญก็สามารถถูกจำแนกแตกต่างกันออกได้เป็น 2 รูปแบบ **รูปแบบที่ 1** คือ รัฐธรรมนุญลายลักษณ์อักษร (Written constitution) ซึ่งยึดถือว่ามีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญควบคู่กันไป **รูปแบบที่ 2** คือ รัฐธรรมนุญจารีตประเพณี หรือรัฐธรรมนุญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten constitution)

³⁰ ดังปรากฏในข้อ 16 แห่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของประเทศฝรั่งเศส ได้บัญญัติไว้ว่า “สังคมใดไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจน สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนุญ”.

³¹ สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป*, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535: หน้า 3-8.

อย่างในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญรวบรวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว หากแต่กระจัดกระจายกันไปตามจารีตประเพณีซึ่งยึดถือกันมาโดยปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายธรรมดา (Common law) คำพิพากษาของศาล หรือกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับด้วยกัน

ดังนั้น ประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีจึงไม่ยึดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงมีแต่เฉพาะในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาเท่านั้น ส่วนประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่ใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญวิธีเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา จึงไม่มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้เสมอโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงมักจะมีบทบัญญัติเพื่อรับรองฐานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง ในประเทศไทยก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

2.5.2 เหตุผลความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

นอกเหนือจากบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรมดังกล่าว ยังมีหลักเกณฑ์พิจารณาถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังนี้

1) ในแง่บ่อเกิดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็น*สัญญาประชาคม* (Social contract) นั้นมีบ่อเกิดของกฎหมายพิเศษแตกต่างจากกฎหมายในลำดับรอง กล่าวคือ ในการจะสถาปนาหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นนั้นต้องใช้อำนาจที่แตกต่างจากการตรากฎหมายในลำดับรอง อำนาจดังกล่าวนั้นจะต้องสูงสุดเหนืออำนาจอื่นใดภายในรัฐ และปราศจากข้อจำกัด เรียกว่า *อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ* หรืออำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กร

ทางการเมือง (Constituent power)³² อำนาจดังกล่าวนี้เองที่เป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญ เป็นที่มาขององค์กรรัฐทั้งหลาย เป็นหลักกำหนดรูปแบบการปกครองประมุขของรัฐไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี หรือกษัตริย์ รูปของรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม จึงกล่าวได้ว่าอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจซึ่งล้นพ้นไร้ขอบเขต และสามารถกำหนดกรอบ รูปแบบ และทิศทางการดำเนินไปของรัฐได้ทั้งสิ้น แตกต่างจากบ่อเกิดของกฎหมายในระดับรองอื่นๆ ซึ่งอาจมีที่มาจากอำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจบริหาร ซึ่งองค์กรเหล่านี้ล้วนแต่ได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น การตรากฎหมายในลำดับรองจึงมีอาชัษดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งใช้อำนาจที่สูงกว่าในการสถาปนา และได้จัดตั้งองค์กร ซึ่งทำหน้าที่ตรากฎหมายในลำดับรองขึ้นมาได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีอยู่เหนือทุกส่วนของกฎหมายและสังคมการเมืองไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ใต้ปกครองโดยเสมอกัน ทุกฝ่ายจึงต้องให้ความเคารพต่อรัฐธรรมนูญในฐานะความเป็นกฎหมายสูงสุดและสัญลักษณ์แห่งอุดมการณ์ประชาธิปไตย

2) ในแง่อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจอธิปไตยของผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดและสูงกว่าอำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายลำดับรอง ซึ่งอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญอาจมีบ่อเกิดมาจากกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1) จากการปฏิวัติประชาชน เช่น การปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศส เมื่อประชาชนทำการปฏิวัติได้สำเร็จ อำนาจสูงสุดปราศจากขอบเขตเยอมนตกแก่ประชาชน ประชาชนย่อมมีความชอบธรรมที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง กำหนดระบอบการปกครอง หรือกำหนดรูปของรัฐ และก่อตั้งองค์กรทางการเมืองได้ทั้งสิ้น

2.2) จากการประกาศเอกราช เช่น ในสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ทำสงครามในฐานะเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และประกาศเอกราชได้สำเร็จ รัฐอาณานิคมซึ่งเป็นเอกราชนั้นก็ย่อมมีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นเอง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจภายใต้เจ้าอาณานิคมอีกต่อไป

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554: หน้า 124.

2.3) จากการได้รับเอกราชจากประเทศเจ้าอาณานิคม โดยเจ้าอาณานิคมได้จัดให้มีรัฐธรรมนูญแก่ประเทศอาณานิคม เช่น ประเทศอังกฤษได้ให้เอกราชแก่อินเดียและศรีลังกา ทำให้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญของตนเอง หรือกรณีที่อังกฤษได้จัดให้มีรัฐธรรมนูญในประเทศออสเตรเลีย

2.4) จากการพระราชทานรัฐธรรมนูญโดยพระมหากษัตริย์ เช่นในประเทศญี่ปุ่นที่พระจักรพรรดิของญี่ปุ่นเห็นว่า ประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนามาถึงระดับอันเหมาะสมแล้ว จึงได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน

2.5) จากคณะรัฐประหาร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคละตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชียบางประเทศ ภายหลังจากการทำการรัฐประหารสำเร็จและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คณะรัฐประหารนั้นก็จะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา

3) ในแง่เนื้อหาและวิธีการตรารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายซึ่งก่อตั้งองค์กรในทางการเมืองทั้งหลายขึ้น โดยหากพิจารณาตามหลักการแยกการใช้อำนาจอันเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว รัฐธรรมนูญซึ่งมีบ่อเกิดมาจากอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองภายในรัฐ จำเป็นต้องมีบทบัญญัติเพื่อก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้น เพื่อใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารกิจการภายในรัฐ โดยแยกออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ นอกเหนือจากอำนาจอธิปไตยซึ่งจำเป็นต้องแยกกันออกไป เพื่อการถ่วงดุลอำนาจแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีลักษณะสำคัญประการอื่นอีก เช่น การกำหนดรูปของรัฐ การกำหนดรูปแบบของประมุข การจัดตั้งองค์กรสำคัญอื่นๆ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ

ส่วนกฎหมายลำดับรองนั้นเป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกฎหมายซึ่งขยายความเพื่อรองรับหลักการใดๆ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีสภาพบังคับอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อปฏิบัติ หรือข้อละเว้น แก่ประชาชนภายในประเทศอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น เป็นต้น หากเปรียบเทียบลักษณะของรัฐธรรมนูญกับกฎหมายลำดับรองแล้วอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายซึ่งมีลักษณะ

เป็นการกำหนดบริบทของรัฐในด้านต่างๆ อย่างกว้างๆ และยังเป็นกฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรต่างๆ เพื่อให้ดำเนินกิจกรรมภายในรัฐต่อไป ส่วนกฎหมายลำดับรองนั้น มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเฉพาะในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพื่อให้เกิดสภาพบังคับอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

นอกจากความแตกต่างในด้านเนื้อหาของกฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีวิธีการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายลำดับรองอื่นๆ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากที่ได้ประกาศเอกราชจากอังกฤษในการริเริ่มตรารัฐธรรมนูญนั้น ประชาชนได้ทำการเลือกสภาคอนเวนชันเพื่อประชุมและยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำมาสู่การก่อตั้งรูปแบบของสมาพันธรัฐโดยมลรัฐ 13 มลรัฐในคราวแรกเพื่อสร้างสภาองเกรส ระบบประธานาธิบดี และศาลสูงสุดขึ้น โดยร่างรัฐธรรมนูญที่สภาคอนเวนชันได้ยกร่างขึ้นนั้น ต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 จากสภาองเกรสที่มาจากการเลือกของประชาชนในระดับสมาพันธรัฐ นอกจากนี้เมื่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาองเกรสแล้วก็ต้องได้รับการยอมรับจากรัฐสภาแห่งมลรัฐ ในแต่ละมลรัฐ ด้วยคะแนนเสียงถึง 3 ใน 4 อีกด้วย³³

กรณีการตรารัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส ก็ได้กำหนดให้ประชาชนทำการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับไปขอประชามติจากประชาชนด้วยเสียงข้างมากอีกครั้ง ซึ่งหากร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนั้น ไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชน จะต้องเริ่มกระบวนการตรารัฐธรรมนูญใหม่ตั้งแต่ต้นทาง กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญใหม่³⁴ การมีส่วนร่วมจากประชาชนตั้งแต่ต้นทางกระทั่งถึงปลายทางในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการตรารัฐธรรมนูญภายใต้หลักสัญญาประชาคม ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะผูกพันปัจเจกบุคคลทั้งหลายภายในรัฐประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมสมควรมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ก็มีที่มาซึ่งมีความพิเศษเหนือกว่ากฎหมายลำดับรองเช่นกัน กล่าวคือ ภายหลังจากคณะรัฐประหารได้ยกเลิก

³³ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 128.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้มีการจัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยการสรรหาประชาชนและบุคลากรในภาครัฐ ตลอดจนนักวิชาการจำนวนกว่าสองพันคน ให้มาทำการเลือกตั้งภายในเพื่อคัดเลือกให้เหลือ 100 คน เพื่อเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 35 คน เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับผู้ที่คณะรัฐประหารเลือกอีก 10 คน เพื่อทำการยกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงจัดให้มีการทำประชามติเพื่อให้ประชาชนได้ลงมติว่ารับรองรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่ เมื่อประชาชนให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้แล้ว จึงได้ทำการทูลเกล้าฯ เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญต่อไป

ส่วนการตรากฎหมายลำดับรองนั้น อาจจะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติได้หลายทาง เช่น คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชน โดยพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ เพียงแค่ผ่านการกลั่นกรองโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แต่ขั้นตอนและอำนาจให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายลำดับรองนั้น ค่อนข้างแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องมีฐานะและความสำคัญเหนือกว่ากฎหมายลำดับรองทั้งปวง

2.5.3 ผลทางกฎหมายจากความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ย่อมก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามมาที่สำคัญ 2 ประการ³⁵ ดังนี้

1) กฎหมายซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

โดยศักดิ์แห่งความเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐธรรมนูญจึงมีฐานะเหนือกฎหมายที่เป็นกฎหมายลำดับรองทั้งปวงไม่ว่าจะมีมาก่อนหรือหลังจากการประกาศใช้

³⁴ เฟิงอ๋องถึง, หน้าเดียวกัน.

³⁵ ดูรายละเอียดในเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชนจำกัด, 2555: หน้า 146-150.

รัฐธรรมนูญแล้วก็จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ถ้าหากยอมให้กฎหมายลำดับรองอื่นๆ ในระบบกฎหมายมีสถานะเหนือกว่าหรือขัดแย้งรัฐธรรมนูญได้ก็ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการขยายอำนาจของรัฐให้กับฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่ขัดหรือละเมิดต่อหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

2) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายลำดับรอง

ในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญมิได้เป็นเพียงกฎหมายในการปกครองประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นกฎเกณฑ์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและเป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์การพิทักษ์คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงพอสมควร ด้วยเหตุผลเนื่องจากรัฐธรรมนูญมีฐานะความเป็นกฎหมายสูงสุด จึงไม่ควรจะถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ เพื่อป้องกันมิให้รัฐธรรมนูญถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจรัฐ ดังคำกล่าวของจอห์น มาร์แชล (John Marshall) ผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกาในคดีนี้ ตอนหนึ่งว่า “...เราจะถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นรากฐานของกฎหมายอื่นทั้งหลายมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายทั้งหลายอื่น และไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยอาศัยกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา หรือเราจะถือว่ามีค่าบังคับเสมอกับกฎหมายธรรมดาที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งผลก็คือหากฝ่ายนิติบัญญัติมีเจตจำนงที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแล้ว ก็สามารถทำได้ตามอำเภอใจของตนทุกเวลา...”³⁶ จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายอื่น ซึ่งรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดวิธีการและกระบวนการแก้ไขไว้เป็นพิเศษให้แตกต่างจากการแก้ไขกฎหมายธรรมดาอื่นๆ โดยทั่วไป

2.5.4 การพิทักษ์คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจะเกิดความมั่นคงได้จำเป็นต้องมีระบบกลไกการพิทักษ์คุ้มครองรัฐธรรมนูญให้มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดในการ

³⁶ อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้วในเชิงจรด (31): หน้า 48-49.

ปกครองประเทศและให้พ้นจากการใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจของผู้ปกครอง โดยมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามหลักนิติธรรมเพื่อให้มีการละเมิดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 2 มาตรา³⁷ ดังต่อไปนี้

1) มาตรการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง

การตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายลำดับรองทั้งปวงมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญถือเป็นเครื่องยืนยันถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกเหนือจากการพิจารณาในแง่ของลำดับชั้นของกฎหมายตามทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ของฮันส์ เคลเซน (Hans Kelsen) แล้ว ยังมีความสอดคล้องกับแนวคิดในการจำกัดอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมก็ตาม กล่าวคือ ในการใช้อำนาจรัฐ ในการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนภายในรัฐ หากอำนาจนิติบัญญัตินั้นสามารถใช้อำนาจตรากฎหมายอย่างไร้ขอบเขต ย่อมนำมาสู่กฎหมายซึ่งไม่เป็นธรรม กระทั่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติหรือบริหารเพื่อการตรากฎหมายอันมีลักษณะส่งเสริมการใช้อำนาจในลักษณะรวบอำนาจได้

อย่างไรก็ดี การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มิได้หมายถึงเพียงแค่ การตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายลำดับรองทั้งหลาย จะมีบทบัญญัติหรือหลักการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงบรรดาการกระทำซึ่งเป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น การละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในทางลบ ซึ่งรัฐจะกระทำการละเมิดมิได้ หรือสิทธิในทางบวกซึ่งรัฐจะต้องกระทำการหากไม่กระทำการจึงจะถือว่าเป็นการมีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ³⁸ กล่าวได้ว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น มิได้หมายความว่าเพียงแค่การพิจารณาเพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายลำดับรอง

³⁷ ดูรายละเอียดใน สมยศ เชื้อไทย, เพิ่งอ้างถึงในเชิงอรรถ (36) และใน สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน: หน้า 215-229.

³⁸ วุฒิชัย จิตตาน, “ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของโลก (ตอนหนึ่ง)”, **วารสารยุติธรรมปริทัศน์**: หน้า 32. เข้าถึงข้อมูล <http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?ldmain=27&No=4&Title=%A1%AE%CB%9C1%D2%C2%C3%D1> เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2556.

อันใดว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากแต่ยังครอบคลุมไปถึงการกระทำในลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อความดำรงอยู่ในฐานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในแต่ละประเทศก็มีการให้อำนาจแก่องค์กรหนึ่งองค์กรใดเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวนี้แตกต่างกันไป ตามแต่ระบบกฎหมายและบริบทของแต่ละประเทศ ดังต่อไปนี้

1.1) การตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

เป็นระบบที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศสยุคสาธารณรัฐที่ 1-3 ภายใต้อิทธิพลของหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดย ฌอง ฌาร์ค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau)³⁹ ซึ่งเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญจะมีค่าเป็นกฎหมายสูงสุด อย่างไรก็ตามก็ดีกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากประชาชนนั้น ถือได้ว่ากฎหมายซึ่งมาจากฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นสิ่งซึ่งแสดงถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชน เช่นนี้ องค์กรซึ่งสมควรจะเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงควรจะเป็นรัฐสภา อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวนี้ ก็ได้ถูกยกเลิกไปในสาธารณรัฐที่ 4 เนื่องจากมีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับแนวคิดที่ว่ากฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภานั้น มีค่าเท่ากับเจตจำนงร่วมกันของประชาชน เนื่องจากรัฐสภานั้นเป็นเพียงตัวแทนซึ่งประชาชนเลือกขึ้นมา ย่อมไม่อาจตีค่าว่าเทียบเท่ากับเป็นกฎหมายซึ่งประชาชนตราขึ้นมาเองได้

1.2) การตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม

ในปีค.ศ. 1803 คดี Marbury v. Madison ได้ก่อให้เกิดบรรทัดฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งคำพิพากษาในคดีดังกล่าวนี้ได้วางหลักไว้ว่า “กฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภาองเกรสซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะได้” ดังนั้น จึงเกิดเป็นบรรทัดฐานสืบต่อกันมา ในกรณีที่กฎหมายซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีความสงสัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลมีอำนาจในการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ คำพิพากษาคดี Marbury v. Madison จึงถือเป็นการยืนยันถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

³⁹ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ 32: หน้า 185.

1.3) การตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยองค์กรพิเศษ

องค์กรพิเศษ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส หรือ ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมนีทำหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญนั้นริเริ่มขึ้นโดย ฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) นักปรัชญาชาว ออสเตรีย โดยเห็นว่าการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และจะต้องระงับผลของกฎหมายโดยการวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวนั้นใช้บังคับมิได้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในทางลบเช่นนี้ องค์กรพิเศษซึ่งจะได้ทำการจัดตั้งขึ้น เพื่อตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมจะต้องมีความสัมพันธ์กับ อำนาจอธิปไตย โดยให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนในการแต่งตั้งตุลาการของ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นศาลพิเศษที่จะทำการจัดตั้งนั้นมีอำนาจเพิกถอนกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภา โดยการวินิจฉัยว่ากฎหมายซึ่งตราขึ้นนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและให้ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลผูกพันทุกองค์กรอื่นและผลบังคับ เป็นการทั่วไป

โดยเหตุที่ “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” เป็นหลักการ ที่เรียกร้องให้กฎหมายลำดับรองทั้งหลายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศคณะปฏิวัติ บางฉบับที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติ จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมาย สูงสุด ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรเดียวที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ข้างต้นเหล่านั้นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อเป็นหลักประกันในการ พิทักษ์คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

นอกจากหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายข้างต้นแล้ว การ เรียกร้องให้กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร เช่น คำสั่งและการกระทำ ทางปกครองอื่นใดอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐก็ย่อมต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ ชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยนั้น ย่อมเป็นไปตาม “หลักความ ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันได้

กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีหลักการดังต่อไปนี้⁴⁰

1.1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หลักการนี้กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครอง ต้องผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยหากกฎหมายมิได้กำหนดหน้าที่ให้ต้องกระทำ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ไม่กระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การกระทำทางปกครองที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายย่อมตกเป็นโมฆะ หรือไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ตามกฎหมาย ตามหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐ และความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย

1.2) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หลักการดังกล่าวนี้กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะสามารถกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เพื่อกระทำการดังกล่าวนี้ กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะต้องมิฐานะทางกฎหมายรองรับเหตุผลเบื้องต้น โดยการกระทำทั้งหลายนี้จะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายจารีตประเพณีมาเป็นฐานของการใช้อำนาจมิได้ ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายที่มีลักษณะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะอยู่ในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นซึ่งมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น ส่วนกฎหมายในลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ก้อาจให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อกระทำการใดๆ ก็ได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากอนุบัญญัติแท้จริงแล้วเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งแสดงออกมาในรูปของข้อบังคับ ซึ่งจะมีค่าบังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายซึ่งมีค่าเทียบได้กับพระราชบัญญัติเท่านั้น

2) มาตรการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายลำดับรอง

โดยเหตุผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญข้างต้น มาตรการและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงทำได้ยากกว่ากฎหมายลำดับรองอื่น

⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2543: หน้า 15-20.

ซึ่งเรียกสภาพนี้ว่า *ความเป็นกฎหมายสูงสุดที่มั่นคงของรัฐธรรมนูญ* (La rigidité constitutionnelle)⁴¹ เนื่องจากหลายประเทศส่วนใหญ่ปัจจุบันยังคงถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเกิดมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (Pouvoir constituant) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐกฤษฎีปัตย์ (ของประชาชน) ที่อยู่เหนือองค์กรทั้งสามที่รัฐธรรมนูญสถาปนาขึ้นมา (องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ) ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน จึงมีฐานะอำนาจต่ำกว่าอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญซึ่งจะไปใช้วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเหมือนกับการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายธรรมดาหาได้ไม่ อย่างไรก็ดี ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นก็มิได้หมายความว่าแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ย่อมจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์และสภาพการเมืองที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป หากแก้ไขปรับปรุงไม่ได้ ก็จะทำให้เกิดการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้ แต่โดยปกติแล้วรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้างกว่ากฎหมายธรรมดา⁴² เพื่อให้ระบอบรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคงและเสถียรภาพ

โดยสรุป **หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ** (Supremacy of the Constitution) หมายถึง หลักกฎหมายที่ยอมรับว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ชั้นสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ กฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ซึ่งในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปจนกว่าองค์กรที่มีอำนาจ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเกิดมาจากอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ย่อมก่อให้เกิดผลตามมาคือ กฎหมายอื่นๆ

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน, เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548: หน้า 17-19.

⁴² โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, *อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ 35*: หน้า 148-162.

ที่ออกมาภายหลังในระบอบรัฐธรรมนูญที่ได้ถูกจัดตั้งมาก่อนหน้าแล้ว จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ตลอดจนถึงต้องใช้องค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นและการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะยากหรือง่ายโดยเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอันมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้นได้ก็ต้องใช้ “องค์กรพิเศษ” ที่มาจากประชาชนในฐานะรัฐอธิปไตยที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น

2.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจอรัฐและการกระทำของรัฐบาล

2.6.1 ทฤษฎีว่าด้วยการใช้อำนาจอรัฐโดยองค์กรบริหาร

1) นิยามความหมายของการใช้อำนาจอรัฐ

โดยทั่วไป ตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) การใช้อำนาจอรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลจะปรากฏออกมาในรูปของการกระทำในลักษณะต่างๆ โดยผ่านทางองค์กรของรัฐนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ การใช้อำนาจอรัฐโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยองค์กรบริหาร และโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งในการวิจัยนี้ได้ศึกษาเฉพาะการใช้อำนาจอรัฐขององค์กรบริหารในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

โดยสรุป การใช้อำนาจอรัฐ หมายถึง การกระทำของรัฐที่ปรากฏออกมาในลักษณะต่างๆ ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อการปกครองประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยผ่านทางองค์กรของรัฐ 3 ฝ่าย คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการที่มีการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and balance) ซึ่งกันและกันในระบอบประชาธิปไตย

2) ทฤษฎีการใช้อำนาจอรัฐของฝ่ายบริหาร

ในทางทฤษฎี การใช้อำนาจอรัฐขององค์กรบริหารสามารถแยกออกได้เป็น 2 ฐานะ คือ การใช้อำนาจอรัฐขององค์กรบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการใช้อำนาจอรัฐขององค์กรบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง หรือกล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาล (Government) และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative organs) สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น เป็นที่ยอมรับกันเป็นที่ยุติว่า บรรดา “องค์กร” หรือ “เจ้าหน้าที่”

ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” แต่ในขณะที่พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนกระทำการได้สองฐานะด้วยกัน กล่าวคือ บางกรณีกระทำการในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” บางกรณีกระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นกระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล และกรณีใดเป็นกระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง สามารถพิจารณาได้จาก 3 ทฤษฎี⁴³ ดังนี้

ทฤษฎีที่หนึ่ง เสนอให้พิจารณาจากลักษณะของการกระทำของพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้ *ประเภทแรก* คือ การกระทำทางการเมือง ซึ่งเป็นการตัดสินใจเลือกทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การวางแผนการบริหารประเทศ การรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ การรักษาประเพณี วัฒนธรรมของประเทศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งถือว่าการกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาล *ประเภทที่สอง* คือ การกระทำที่เป็นงานประจำ ซึ่งเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการนำนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้มีข้อบกพร่อง คือ การจำแนกการกระทำของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นสองประเภทดังกล่าว มีลักษณะค่อนข้างสัมพัทธ์ (relative) เพราะการกระทำในบางกรณีไม่อาจวินิจฉัยลงไปได้อย่างแน่ชัดว่าเป็นการกระทำในทางการเมือง หรือเป็นการกระทำเป็นงานประจำ ต้องอาศัยการพิจารณาประกอบกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละช่วงเวลา

ทฤษฎีที่สอง เสนอให้พิจารณาจากลักษณะของอำนาจกระทำการของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ *ประเภทแรก* คือ อำนาจดุลพินิจ (Discretionary

⁴³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”, ใน *หนังสือคู่มือการศึกษาวិชากฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547: หน้า 151.

power) ซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะกระทำการหรือไม่ อย่างไร *ประเภทที่สอง* คือ อำนาจผูกพัน (Bound power) ซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยบัญญัติไว้เป็นการล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างนั้นอย่างนี้ หากมีการกระทำโดยอาศัยอำนาจดุลพินิจ ให้ถือว่ากระทำการในฐานะรัฐบาล แต่กระทำการโดยอาศัยอำนาจผูกพัน ให้ถือว่ากระทำการในฐานะ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” แต่ทฤษฎีนี้ก็มีข้อบกพร่องที่อำนาจดุลพินิจนั้นปกติแล้วไม่สามารถมีได้ ครบสมบูรณ์ เพราะต้องอาศัยฐานแห่งกฎหมายมารองรับอำนาจเสมอ จะกระทำการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระโดยขัดต่อกฎหมายมิได้ ขณะเดียวกันอำนาจผูกพันนั้นก็มิได้อยู่ทุกขั้นตอนของการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอไป ปัจจุบันจึงใช้อำนาจแบบผสม

ทฤษฎีที่สาม เสนอให้พิจารณาจากกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน กล่าวคือ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น อำนาจกระทำการต่างๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล้วนแต่เป็นอำนาจตามกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็ตามอำนาจกระทำการต่างๆ ขององค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารก็หาได้มีแหล่งบ่อเกิดที่มาของกฎหมาย (Source of law) จากกฎหมายลำดับชั้นเดียวกันไม่ อำนาจกระทำการบางอำนาจมีแหล่งที่มาจากรัฐธรรมนูญ บางอำนาจมีแหล่งที่มาจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น ดังนั้น ในกรณีที่กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ให้ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” แต่ในกรณีที่กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ให้ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง”

3) ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล

ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล (Acte de gouvernement) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของศาลในการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหาร ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย คือ รัฐบาลไม่ต้องถูกควบคุมโดยศาลปกครอง (สภาแห่งรัฐ)

ในการดำเนินงานบางอย่างรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ แม้ว่าอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายก็ตาม กล่าวคือ เอกชนจะฟ้องร้องรัฐบาลว่าการกระทำนั้นนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ และจะขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ชดเชยค่าเสียหายไม่ได้ ผลในทางกฎหมายแนวความคิดว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลคือการกระทำดังกล่าวย่อมตกอยู่ในความควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมือง เช่น รัฐสภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือสื่อมวลชนอาจวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้⁴⁴

“การกระทำของรัฐบาล” ถือว่าเป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนือการควบคุมทางศาลโดยสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้กฎหมายของประเทศต่างๆ จึงไม่พยายามกำหนดนิยามของการกระทำของรัฐบาลเอาไว้ เพราะเกรงว่าหากมีการกำหนดนิยามไว้แล้วก็อาจจะมีการตีความขยายขอบเขตของการกระทำทางปกครองให้กลายเป็นการกระทำของรัฐบาลได้มากขึ้น อันจะทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของศาล ฉะนั้น การพิจารณาว่ากรณีใด ถือว่าเป็น “การกระทำของรัฐบาล” จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเฉพาะตามรายการลำดับคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรมเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ยังมีนักนิติศาสตร์บางท่านได้ให้คำนิยามคำว่า “การกระทำของรัฐบาล” ไว้ เช่น ศาสตราจารย์ Chapus ได้นิยามความหมายของการกระทำของรัฐบาลว่า หมายถึง การกระทำที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่รัฐบาล ซึ่งต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองอันเป็นหน้าที่อีกประการหนึ่งของฝ่ายบริหาร⁴⁵ แต่เดิมในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารมักอ้างว่า การสั่งการต่างๆ โดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองเป็นการกระทำของรัฐบาล เพื่อแสดงว่าการใช้อำนาจดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ต่อมาศาลปกครองฝรั่งเศสได้ปฏิเสธทฤษฎีเรื่องเหตุผลทางการเมือง และได้จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ศาลปกครองจะไม่ควบคุมในกิจการ 2 ประเภทดังนี้

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538: หน้า 179.

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศาลปกครอง, เสนอสถาบันพระปกเกล้า, มิถุนายน 2547: หน้า 44.

ประเภทแรก การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทาง การเมืองระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เช่น การที่รัฐบาลปฏิเสธไม่เสนอร่างกฎหมายต่อ รัฐสภา หรือการที่รัฐบาลถอนร่างกฎหมาย การออกรัฐกฤษฎีกา ประกาศใช้กฎหมาย การออกรัฐกฤษฎีกาเปิดและปิดสมัยประชุม การออกรัฐกฤษฎีกาให้ประชาชนลงมติ ในร่างกฎหมาย เป็นต้น กรณีเหล่านี้ต่างจากกรณีทั่วไป เพราะรัฐกฤษฎีกาเป็น นิติกรรมทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งหากออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมฟ้องได้ แต่กรณีดังกล่าวนี้ศาลปกครองฝรั่งเศสไม่รับพิจารณาคดีดังกล่าว

ประเภทที่สอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศกับรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศ ศาลปกครองไม่รับพิจารณาคดี ดังจะ เห็นได้ตลอดมาว่า สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้ปฏิเสธไม่รับพิจารณาในเรื่อง ความสมบูรณ์ หรือการตีความในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เท่าที่ปรากฏสภาแห่งรัฐ ได้รับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับของสนธิสัญญาไว้พิจารณาก็แต่เฉพาะกรณีที่เป็น ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ฝรั่งเศสกับสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1909 สภาแห่งรัฐได้ยอมรับคำขอให้เพิกถอนคำสั่ง ของฝ่ายปกครองเนื่องจากใช้อำนาจเกินขอบเขตและได้เพิกถอนคำสั่งนเรนเทศ เพราะ เหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ปี 1946 ได้บัญญัติให้สนธิสัญญาระหว่างประเทศมีฐานะเหมือนกับกฎหมายของประเทศ ฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม บรรทัดฐานคำพิพากษามีได้ชี้ชัดว่าศาลไม่มีอำนาจควบคุม การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะเป็น “การกระทำของ รัฐบาล” แต่ถือหลักว่าศาลไม่มีอำนาจเพราะเป็นเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งศาลภายในไม่มีอำนาจพิจารณา แต่ก็พอสรุปประเภทของคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง กับการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้⁴⁶ ดังนี้

(ก) การกระทำเกี่ยวกับการจัดทำหรือยกเลิกสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของรัฐกับรัฐ เช่น การดำเนินการเจรจาทางการทูต ตลอดจน การตีความอนุสัญญาระหว่างประเทศของรัฐบาล การปฏิบัติตามข้อตกลงหรือ พันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ 44: หน้า 177-178.

(ข) การกระทำของผู้แทนทางการทูตหรือกงสุลของฝรั่งเศสในต่างประเทศ เช่น การปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองแก่คนฝรั่งเศส หรือการให้ความคุ้มครองไม่เพียงพอ การไม่ยอมรับจลนตราหนังสือเดินทาง (Visa) ให้นั้น แต่การปฏิเสธในกรณีหลังนี้ ปัจจุบันศาลปกครองยอมรับพิจารณาตัดสินแล้ว

(ค) การกระทำเกี่ยวกับการดำเนินคดียักยอกสิทธิระหว่างประเทศ เช่น การปฏิเสธไม่ส่งข้อพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตัดสิน

(ง) การกระทำเกี่ยวกับสงคราม ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติการทางทหาร ซึ่งถ้าเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในดินแดนต่างประเทศแล้ว จากบรรทัดฐานคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐจะถือว่ากระทำที่ศาลไม่มีอำนาจควบคุม เพราะเป็นเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ใช่การกระทำของรัฐบาล และรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบอย่างใด เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสในยุคแรก สภาแห่งรัฐได้สร้างทฤษฎีว่าด้วย “การกระทำของรัฐบาล” โดยถือว่าการกระทำที่มีมูลเหตุในการเมืองเป็นการกระทำของรัฐบาล และนับตั้งแต่คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 1875 ในคดี “Prince Napoléon” ศาลได้ถือว่าการกระทำที่มีเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นการกระทำของรัฐบาล ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีอยู่ว่า เมื่อ ปี ค.ศ. 1853 จักรพรรดินโปเลียนที่ 3 ได้แต่งตั้งเจ้าชายนโปเลียน โจเซฟ โบนาปาร์ต ซึ่งเป็นญาติให้เป็นนายพล ต่อมาในปี ค.ศ. 1873 หลังจากยุคของจักรพรรดิดังกล่าวได้สิ้นสุดลง ได้มีการพิมพ์ทำเนียบทหาร ซึ่งระบุรายชื่อของนายพลต่างๆ ขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ไม่ปรากฏว่ามีรายชื่อของเจ้าชายดังกล่าว เจ้าชายจึงได้มีหนังสือถามไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่า การที่หนังสือดังกล่าวไม่ได้ลงชื่อของท่านนั้นเนื่องจากความพลั้งเผลอหรือเป็นการกระทำโดยเจตนา รัฐมนตรีฯ ก็ได้มีหนังสือตอบว่าไม่อาจจะลงชื่อของเจ้าชายในทำเนียบได้ เพราะเมื่อพิจารณากฎหมายแล้วการแต่งตั้งเจ้าชายเป็นนายพลไม่ชอบ เนื่องจากการแต่งตั้งภายใต้เงื่อนไขเฉพาะของระบอบการปกครองที่ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว ซึ่งทำให้การแต่งตั้งดังกล่าวไม่มีผล เจ้าชายนโปเลียนจึงได้ฟ้องคดีดังกล่าวต่อสภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) และรัฐมนตรีฯ ได้ต่อสู้ว่า สภาแห่งรัฐไม่มีอำนาจเนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นเรื่องทางการเมือง จึงเป็นการกระทำของรัฐบาล โดยสภาแห่งรัฐได้รับพิจารณาตัดสินกล่าวและได้พิพากษายกฟ้อง ซึ่งในคดีนี้มีความเห็นของ

พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนว่า “...จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าไม่ใช่ว่าถ้าเป็นนิติกรรม (หรือการกระทำ) ที่ได้ทำลงโดยรัฐบาลหรือผู้แทนของรัฐบาล โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หรือที่ได้ทำลงโดยมีเหตุผลทางการเมือง (intérêt politique) แล้วจะมีผลให้นิติกรรมดังกล่าวมีลักษณะพิเศษไม่อยู่ภายใต้การควบคุมทางศาล...” เป็นอันว่านับแต่นั้นมา “เหตุผลทางการเมือง” จึงไม่ใช่สาเหตุที่ทำให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของรัฐบาล ต่อมาคำพิพากษาของคดีขัดกันและสภาแห่งรัฐได้พัฒนาเรื่องการกระทำของรัฐบาล โดยใช้หลักว่า การกระทำใดจะเป็นการกระทำของรัฐบาลก็ต่อเมื่อศาลคดีขัดกัน และสภาแห่งรัฐเห็นว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐบาลเพราะมีเหตุผลแห่งความเหมาะสม ดังนั้น การจะดูว่าการกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลจึงดูได้แค่คำพิพากษาว่าเป็นหรือไม่เป็นคดีๆ ไป

ในประเทศอังกฤษ นับตั้งแต่ศาลอังกฤษปฏิเสธไม่ยอมตัดสินคดี ซึ่งดยุคออฟยอร์ก (Duke of York) ร้องว่าตนมีสิทธิที่จะขึ้นเสวยราชย์ในปี ค.ศ. 1460 เป็นต้นมา ศาลอังกฤษเองก็ปฏิเสธที่จะเข้าควบคุมการกระทำทางการเมืองเช่นกัน แต่มีข้อน่าสังเกตว่าในอังกฤษนั้นศาลแบ่งประเภทคดีที่จะไม่ก้าวเข้าไปควบคุมการกระทำทางการเมืองเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว ศาลจะอ้างทฤษฎีการกระทำของรัฐบาล (Acts of government) แต่ถ้าเป็นเรื่องการเมืองภายในของอังกฤษ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลในเรื่องการเปิดและปิดสมัยประชุม การยุบสภา การตั้งนายกรัฐมนตรี อำนาจของรัฐสภาที่จะออกกฎหมาย ฯลฯ ศาลและนักวิชาการกลับอ้างว่าเป็นเรื่อง “ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ” (Convention of the Constitution) ซึ่งศาลจะไม่รับบังคับตัดสินให้

2.7 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

สภาพบังคับของกฎหมายเป็นหนึ่งในห้าของลักษณะกฎหมายที่สำคัญ คือหนึ่งกฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับ สองกฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่มาจากรัฐอธิปไตย สามกฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่ใช้ได้ทั่วไปสี่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อให้บุคคลปฏิบัติตาม และห้ากฎหมายต้องมีสภาพบังคับ

ดังนั้นเพื่อให้กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์และประชาชนเคารพเชื่อฟังปฏิบัติตามกฎหมาย จึงต้องมีสภาพบังคับ (Sanction) สภาพบังคับของกฎหมายนั้นแบ่งเป็นสภาพบังคับของกฎหมายในทางอาญาและทางแพ่ง รวมทั้งสภาพบังคับของกฎหมายในทางปกครอง ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะสภาพบังคับทางปกครองของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.7.1 สภาพบังคับของกฎหมายในทางอาญาและทางแพ่ง

สภาพบังคับทางอาญาเป็นการทำให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องได้รับทุกข์ทรมาน หรือต้องสูญเสียสิทธิและเสรีภาพบางอย่างบางประการ เช่น สูญเสียเสรีภาพเพราะถูกจำคุกหรือกักขัง สูญเสียทรัพย์สินเพราะถูกริบทรัพย์สิน สูญเสียชีวิตเพราะถูกประหารชีวิต ซึ่งเหล่านั้นคือโทษทางอาญา ส่วนสภาพบังคับทางแพ่งเป็นการบังคับให้บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการนั้น เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายอื่นเนื่องมาจากกฎหมายนั้น ได้กลับสู่ฐานะเดิมหรือมิฉะนั้นก็บังคับให้การกระทำบางอย่างบางประการที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นการกระทำที่ไม่ได้ผลสมบูรณ์ตามความประสงค์ของผู้กระทำ เช่น ให้เป็นโมฆะหรือโมฆียะซึ่งเหล่าโทษเหล่านี้ คือ เป็นโทษทางแพ่ง

สภาพบังคับทางอาญาโดยทั่วไปแล้วคล้ายคลึงกัน คือ หากเป็นโทษสูงสุดจะใช้วิธีประหารชีวิต ซึ่งบางประเทศให้ใช้วิธีการนั่งเก้าอี้ไฟฟ้า แว่นคอ แต่ประเทศไทยในปัจจุบันให้นำไปฉีดยาให้ตายใช้วิธีประหารด้วยวิธีอื่นไม่ได้ นอกจากนี้ก็เป็นการจำคุก เป็นการเอาตัวนักโทษควบคุมในเรือนจำ ซึ่งต่างกับกักขังเป็นการเอาตัวไปกักไว้ที่อื่นที่มีเรือนจำ เช่น ที่อยู่ของผู้นั้นเอง หรือสถานที่อื่นที่ผู้ต้องกักขังมีสิทธิดีกว่าผู้ต้องจำคุก สำหรับกฎหมายไทยโทษกักขังจะใช้เฉพาะผู้ซึ่งกระทำความผิดครั้งแรก และความผิดนั้นมีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน ศาลจึงจะลงโทษกักขังแทนจำคุกได้ ส่วนการปรับคือให้ชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในคำพิพากษาต่อศาล การริบทรัพย์สิน คือ การริบเอาทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เช่น ปืนที่เตรียมไว้ยิงคนหรือเงินที่ไปปล้นเขามา นอกจากการริบแล้ว อาจสั่งทำลายทรัพย์สินนั้นเสียก็ได้ สภาพบังคับทางแพ่งก็ได้แก่ การกำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายตกเป็นโมฆะตัวอย่างเช่น การซื้อขายที่ดินโดยมิได้ทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน

ตกเป็นโมฆะ การทำนิติกรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายก็ดี เป็นการพนันเสียก็ดี เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ดี ตกเป็นโมฆะ การให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่อีกฝ่ายหนึ่งจากการไม่ชำระหนี้ การให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกละเมิด เป็นต้น

สภาพบังคับทางแพ่งและทางอาญาดังกล่าวเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายเอกชน ตามกฎหมายเอกชนโดยทั่วไปแล้วบุคคลย่อมอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายเอกชน เอกชนไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้การเป็นไปตามสิทธิหรือหน้าที่โดยอำนาจของตนเอง ด้วยเหตุนี้ เอกชนจึงต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อให้องค์กรของรัฐทำหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายเอกชน ส่วนสภาพบังคับทางปกครอง โดยที่ฝ่ายปกครองดำเนินการหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง หากผู้มีหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการดังกล่าว ฝ่ายปกครองจึงมีเอกสิทธิ์ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องไปอาศัยบารมีของศาล⁴⁷

2.7.2 สภาพบังคับใช้กฎหมายในทางปกครอง

สภาพบังคับใช้ของกฎหมายในทางปกครอง คือ มาตรการต่างๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองจึงเป็นไปเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด โดยปกติ คำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของคำสั่งทางปกครองบางประเภทไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองรวมทั้ง ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นก็ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครอง⁴⁸ กล่าวให้แคบลงไปอีกว่า การบังคับทางปกครองใช้เฉพาะกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองนั้นเท่านั้น (หรือไม่มีการชำระเงิน

⁴⁷ รายละเอียดดูแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545.

⁴⁸ ชำนาญ จันทร์เรือง. “ข้อสงสัยในมาตรการบังคับทางปกครอง”. ใน PUBLIC LAW NET, 2549. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558 จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=858.

โดยถูกต้องครบถ้วน) และเงื่อนไขดังกล่าวนี้จะต้องเป็นการบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองนั้นกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการบังคับในลักษณะการเพิกถอนสิทธิตามกฎหมาย ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองไป

กรณีคำสั่งทางปกครองใดที่จะมีเงื่อนไขในการบังคับดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจในการสั่งการไว้ หากมิได้กำหนดไว้เฉพาะแล้ว ก็ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการบังคับทางปกครองไว้เป็นการทั่วไป การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้จำกัด อยู่ว่าการบังคับทางทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียว ดังจะเห็นได้จากที่ปรากฏในมาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 61 คือ (1) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงินตาม มาตรา 57 และการไม่ชำระค่าปรับทางปกครองตามมาตรา 61 มาตรการบังคับ ทางปกครองคือ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน (2) คำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำตามมาตรา 58 การบังคับทาง ปกครอง คือ (ก) เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่น กระทำการแทนโดยเรียกค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มจากผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครอง (ข) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งบางกรณีเป็นการกระทำทางกายภาพ เช่น การรื้อถอน ยึดหรืออายัด เป็นต้น

ในทางทฤษฎี การบังคับทางปกครอง เป็นมาตรการที่เกิดจากคำสั่งทาง ปกครองและเป็นเครื่องมือสำคัญของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งประโยชน์เอกชน เจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจออกคำสั่ง สั่งการต่างๆ นานาอันกระทบต่อสิทธิของเอกชนได้ การใช้อำนาจดังกล่าวนี้มิได้เกิดขึ้นโดยอำเภอใจหากแต่มาจากกฎหมาย การใช้ อำนาจตามกฎหมายเป็นการบังคับตามกฎหมาย (โดยฝ่ายบริหาร/ฝ่ายปกครอง) และกฎหมายที่ให้อำนาจนี้มีได้เกิดขึ้นลอยๆ หากแต่มาจากรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และศาล (ฝ่ายตุลาการ) ย่อมเป็นองค์ครั้งที่เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ ส่วนข้อที่ว่า การบังคับทางปกครองไม่ผ่านกระบวนการทางศาลนั้น เห็นว่า การบังคับ ทางปกครองเป็นการดำเนินการเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองอันเป็นมาตรการ

สืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการสั่งการเรื่องต่างๆ ที่เรียกว่าคำสั่งทางปกครอง⁴⁹ ดังนั้น ในเรื่องคำสั่งทางปกครอง มิได้ผ่านกระบวนการทางศาลแต่เหตุใดฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจในการกระทำการต่างๆ ที่กระทบสิทธิของเอกชนได้ (รวมทั้งสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง) ทั้งนี้ การกระทำของฝ่ายปกครองย่อมถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการหรือศาล ตามหลักการใช้อำนาจอธิปไตยนั่นเอง เมื่อการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองที่บังคับเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด โดยหลักก็ย่อมอยู่ในการควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการหรือศาลได้เช่นเดียวกัน

2.7.3 การบังคับใช้กฎหมายในทางอาญา

แนวคิดทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory) มีที่มาจากภาระหน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค ตำรวจจะเน้นการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมซึ่งนำไปสู่การควบคุมการกระทำความผิดในสังคมได้ ตามที่มุ่งหมาย นักอาชญาวิทยาได้พัฒนาแนวคิดและขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมสังคม (Philosophy of Enforcing Laws and Social Control) ให้รวมถึงการควบคุมพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การกระทำผิดด้วย สำหรับลักษณะที่สำคัญเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมทางสังคมมี 3 ประการ ดังนี้

1) รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร มิได้รวมถึงกฎหมายเอกชน อันเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรในฐานะเท่าเทียมกัน

2) รัฐเป็นผู้ได้รับอาณัติมอบหมาย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3) การบังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาคภายใต้ (Justice Under Law) ตามหลักนิติธรรม ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเดียดฉันท์โดยสิ้นเชิง

⁴⁹ ชำนาญ จันทร์เรือง. เพ็งอ้างถึง.

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมเป็นไปตามความมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมายในอันที่จะควบคุมการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในสังคม นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีอยู่ 2 แนวทฤษฎี คือ แนวทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม และแนวทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม

1) ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งจะควบคุม ระวัง และปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก คดีอาญาทั้งหลายที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมทางอาญามาตามทฤษฎีนี้จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอไม่หยุดชะงัก โดยมีกระบวนการกลั่นกรอง (Screening Process) ในแต่ละขั้นตอน และเป็นการปฏิบัติงานประจำ ซึ่งจะเริ่มต้นตั้งแต่การสืบสวนก่อนทำการจับกุม การจับกุม การสอบสวนภายหลังการจับกุม การเตรียมคดีเพื่อฟ้องร้องยังศาล การพิจารณาคดีและการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด และการปลดปล่อยจำเลย ดังนั้น การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมานี้ในการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีความรวดเร็วและแน่นอน หมายถึง โอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะหลุดพ้นจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพให้น้อยที่สุด

ดังนั้น เมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้ว ทฤษฎีนี้จึงให้สันนิษฐานว่า ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อน จากนั้นจึงจะดำเนินการตามขั้นตอนจนถึงการพิพากษาพิพากษาคดีของศาล ตามทฤษฎีนี้ การค้นหาข้อเท็จจริงในชั้นศาลมีอยู่น้อยมาก เนื่องจากเน้นการวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ขั้นตอนต้นๆ ของกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ตำรวจและอัยการ อันทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ได้รับการปลดปล่อยโดยเร็ว และจะทำให้การดำเนินคดีกับผู้ต้องหามีพยานหลักฐานแน่นแฟ้นและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

2) ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process)

การบังคับใช้กฎหมายตามทฤษฎีนี้ยึดกฎหมายเป็นหลักโดยจะต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม โดยจะมีอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ต้องหาถูกส่งผ่านไปตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างสะดวก

ไม่ได้ ทฤษฎีนี้ไม่เห็นพ้องด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของ ทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายขั้นต้น และเห็นว่าต้องจัดให้มีการพิจารณาคดี หรือไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการก่อนการดำเนินการนั้น ต้องกระทำโดยเปิดเผยในศาลสถิตยุติธรรม ทฤษฎีนี้จึงถือว่าบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าเขาได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่เขาจะมีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้พิจารณาพิพากษาชี้ขาดแล้วว่าเขามีความผิดจริง ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของเขาอย่างครบถ้วนแล้ว ทฤษฎีนี้ยอมรับว่ามีแต่องค์คณะผู้พิพากษาที่เป็นกลางและไม่ลำเอียงเท่านั้นที่จะเชื่อถือได้ในการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ศาลอีกเช่นกันที่จะคอยทบทวนวิธีการที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายขั้นต้นสืบเสาะมาเองว่าได้มาโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งศาลจะแสดงถึงข้อผิดพลาดเหล่านี้ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีทั้งสองมีวิธีปฏิบัติ (Procedures) ในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทฤษฎีแรกเน้นความมีประสิทธิภาพ ความรวดเร็วและแน่นอนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น เนื่องจากทฤษฎีนี้ต้องการผลสำเร็จที่รวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจจะกระทบสิทธิของประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมายด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการควบคุมอาชญากรรมให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้นเป็นภารกิจของรัฐ การค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดจึงเป็นกระบวนการของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาศัยบทบัญญัติของฝ่ายบริหารเป็นข้อผูกมัดในการใช้อำนาจของตนเอง แต่ทฤษฎีที่สองจะเน้นการบังคับใช้ในด้านของตัวบทกฎหมายโดยมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นระบบในอุดมคติ (Ideal Type) ที่นักนิติศาสตร์แสวงหา อย่างไรก็ดี การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศต่างๆ ก็มีได้บังคับใช้กฎหมายตามแนวคิดทฤษฎีหนึ่งในสองทฤษฎีนี้โดยเฉพาะเจาะจง แต่มักจะใช้ทฤษฎีทั้งสองผสมผสานกัน โดยคำนึงถึงสภาพการกระทำความผิดในสังคมเป็นหลัก สังคมใดที่มีปัญหาอาชญากรรมรุนแรงก็จะใช้ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมเป็นหลักและเสริมด้วยกระบวนการนิติธรรม ขณะที่สังคมที่มีการควบคุมอาชญากรรมอย่างดีมีปัญหอาชญากรรม

น้อยจะใช้ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรมนำหน้าและตามด้วยทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม

การศึกษาการป้องกันอาชญากรรมของตำรวจตามทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย Wilson and McLaren พบว่า การปรากฏตัวของตำรวจย่อมมีผลในการยับยั้งผู้มีแนวโน้มที่จะประกอบอาชญากรรม เพราะความเกรงกลัวการจับกุม ดังนั้น ตำรวจสายตรวจจึงต้องแต่งเครื่องแบบและรถวิทยุสายตรวจที่มีลักษณะเด่นชัดเห็นได้ง่ายเพื่อเป็นการข่มขวัญผู้ร้ายอาชญากรรม การตรวจท้องที่โดยสม่ำเสมอต่อเนื่องสามารถทำให้สมาชิกในชุมชนเกิดความรู้สึกว่ามีตำรวจอยู่ทั่วไป ด้วยเหตุนี้ ตามแนวทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย การปรากฏตัวของตำรวจ และการกระจายกำลังตำรวจให้ครอบคลุมทั่วชุมชนสามารถช่วยป้องกันอาชญากรรม โดยลดช่วงโอกาสสำหรับผู้ที่ตั้งใจจะละเมิดกฎหมาย อนึ่งงานตรวจท้องที่ของตำรวจมีลักษณะเป็นได้ทั้งงานประจำและงานเฉพาะกิจในลักษณะงานประจำ ตำรวจสายตรวจมักได้รับการกำหนดพื้นที่รับผิดชอบในการป้องกันอาชญากรรม และระงับเหตุร้ายภายในระยะเวลาแต่ละผลัดที่ปฏิบัติหน้าที่ ส่วนในลักษณะงานเฉพาะกิจนั้น ตำรวจสายตรวจในทุกเขตพื้นที่คือกำลังหลักที่พร้อมที่จะรวมตัวในทันทีที่ได้รับคำสั่งจากศูนย์บัญชาการเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจที่เร่งด่วน โดยสรุป แนวคิดทฤษฎีบังคับใช้กฎหมายมุ่งกำหนดให้ป้องกันอาชญากรรมเป็นงานหลัก ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยกลไกของรัฐเพียงฝ่ายเดียว รวมทั้งกำหนดอัตราส่วนของตำรวจต่อประชากรในจำนวนที่เชื่อว่าพอเพียงต่อการรับผิดชอบปัญหาอาชญากรรม

แนวคิดการบังคับใช้กฎหมายทางปกครองมีพัฒนาการจากเดิมที่ในประเทศไทยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำตามแนวทางปฏิบัติที่เคยทำกันมา ซึ่งมีลักษณะไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกทั้งประชาชนก็อยู่ในฐานะที่ไม่มียุติเรียกร้องให้ได้รับการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับทางปกครองของตน หากไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนไว้อย่างชัดเจน จึงมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยคณะกรรมการยกร่างกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีได้นำกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีมาเป็นแนวทางในการยกร่างวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และเป็นหลัก

ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องกระทำการตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องต่างๆ กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองสามารถแบ่งแยกประเภทตามเกณฑ์การบังคับเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้กับคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการยอมรับภาระบางอย่าง หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนั้น การบังคับทางปกครองมีหลักเกณฑ์ว่าจะไม่ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่โดยสภาพไม่ต้องการบังคับทางปกครอง และกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงถึงระดับโมฆะกรรมรวมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนได้โดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล ตลอดจนไม่อาจบังคับทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่ถูกสั่งให้ทุเลาการบังคับ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อหน่วยงานของรัฐได้

การกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินมีขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบังคับทางปกครอง ได้แก่ ออกหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดและยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดตามลำดับ โดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำมีขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบังคับทางปกครองโดยต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือ และต้องระบุข้อความเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองและค่าใช้จ่าย ได้แก่ ระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน และค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี รวมทั้งกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในคำเตือนหรืออาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครองอย่างไรก็ดี หากผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองเห็นว่า เจ้าหน้าที่

ดำเนินการตามมาตรการทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย ก็มีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและอาจใช้สิทธิฟ้องต่อศาลเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้

ด้วยเหตุที่การบังคับทางปกครองมีขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง ในกรณีเอกชนฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติ ปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือปฏิบัติไม่ครบตามข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครอง แสดงให้เห็นว่าการบังคับทางปกครองจะใช้กับคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีข้อกำหนดให้กระทำการห้ามมิให้กระทำการ หรือหนังสือเรียกให้ชำระเงินก็ตาม⁵⁰ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับคำสั่งทางปกครองโดยสภาพที่ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครอง เช่น คำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ การออกใบอนุญาต การอนุมัติการออกใบรับรองนิติบุคคล สุตีบตร ใบมรณบัตร เป็นต้น รวมทั้ง ไม่ใช้กับกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรง ถึงระดับโมฆะกรรม (Die Nichtigkeit von Verwaltungsakten)⁵¹ กล่าวคือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลทางกฎหมายเนื่องจากออกโดยผิดพลาดอย่างเห็นได้ชัด แม้แต่วิญญาณที่ไม่ได้ศึกษากฎหมาย ก็เห็นได้ว่าการผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง หรือกรณีคำสั่งทางปกครองออกโดยไม่ทราบหน่วยงานใดเป็นผู้ออก หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนอกเหนือเขตท้องที่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเป็นต้นกรณี เช่นนี้ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้ นอกจากนี้ สภาพบังคับกฎหมายบางประเทศนั้นมีสภาพบังคับในการตัดสินใจบางอย่างโดยไม่ต้องมีคำสั่งทางปกครองในกรณีกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เช่น ประเทศไทยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ถ้าไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

⁵⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ จีรจักรการพิมพ์, 2540.

⁵¹ กมลชัย รัดนสากววงศ์. *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

ย่อมเสียสิทธิที่กฎหมายบัญญัติ ได้แก่ เสียสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย สิทธิในการเข้าชื่อให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เป็นต้น

2.7.4 การบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์พิเศษ

แนวคิดทฤษฎีสถานการณ์พิเศษ (La théorie des circonstances exceptionnelles) ในเหตุการณ์บางอย่างที่มีความสำคัญและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมาก หากฝ่ายปกครองซึ่งจะเข้ามาแก้ไขปัญหามองต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดก็จะทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เพื่อให้การทำหน้าที่ฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ ฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกตัดสินใจที่จะดำเนินการบางอย่างที่มีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์พิเศษ (la théorie des circonstances exceptionnelles) จึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จุดเริ่มต้นของทฤษฎีมาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ฝ่ายปกครองต้องกำหนดมาตรการบางอย่างเกินไปจากอำนาจตามปกติของตนเพื่อต่อสู้และรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินจึงเป็นข้อยกเว้นของหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินนี้เกิดจากการยอมรับของสภาแห่งรัฐในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เกินกรอบที่กฎหมายกำหนด คือ คำพิพากษาลงวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1918 ในคดี Heyriès ที่เกี่ยวข้องกับการที่ฝ่ายปกครองออกรัฐกฤษฎีกาเพื่อระงับการบังคับใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายบางประการที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการ เนื่องจากอยู่ในสถานการณ์สงคราม และคำพิพากษาลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1919 ในคดี Doles et Laurent ที่ฝ่ายปกครองออกกฎหมายห้ามผู้หญิงเข้าไปในสถานบริการบางแห่ง ซึ่งในคดีหลังนี้ศาลปกครองสูงสุดก็ได้ให้เหตุผลไว้อย่างชัดเจนในคำพิพากษาว่าอำนาจของตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ และความปลอดภัยจะแตกต่างกันระหว่างในยามสงบกับในยามสงคราม ซึ่งในยามสงครามจะต้องมีมาตรการที่เข้มงวดกว่าเพื่อให้การรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะและความปลอดภัยได้ผลเต็มที่

พื้นฐานความคิดของทฤษฎีสถานการณ์พิเศษ มาจากหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่กำหนดหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้ต้องดูแลรักษาให้เกิดความสงบ

เรียบร้อยขึ้นภายในรัฐและให้บริการสาธารณะต่างๆ ดำเนินไปตามปกติ ซึ่งภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐที่ละเว้นไม่ได้ (Negative function of state) ภายใต้สถานการณ์ร้ายแรงเช่นนั้น การที่จะให้ฝ่ายปกครองเคารพกฎหมายแห่งกฎหมายเคร่งครัดเหมือนภาวะปกติก็คงจะไม่ได้ เพราะในสถานการณ์เหล่านั้นความจำเป็นย่อมเป็นกฎหมาย (Nécessité fait loi) ดังนั้น หากการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายอาจมีผลทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจรักษาความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมได้ ฝ่ายปกครองอาจจะรับการปฏิบัติตามกฎหมายไว้ได้ชั่วคราว ผลก็คือ ยกเว้นอำนาจบังคับใช้ของกฎหมายทางกฎหมายปกติ และเริ่มการบังคับใช้ของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายพิเศษกับการกระทำทางปกครองนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองภายใต้สถานการณ์พิเศษ การกระทำนั้นอาจถูกถือว่าชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือถือเป็น *Légalité d'exception* ก็ได้

การกระทำของฝ่ายปกครองในสถานการณ์พิเศษที่จะถูกถือว่าชอบด้วยกฎหมายได้นั้น จึงต้องมีองค์ประกอบสามประการ⁵² ดังนี้

1) จะต้องมิใช่ข้อเท็จจริงอันจัดว่าเป็นสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้นจริง เช่น ภาวะสงคราม ภัยพิบัติธรรมชาติ โรคระบาด จลาจลวุ่นวาย ในอาณาบริเวณกว้างและเป็นเวลานานจนทำให้การบริการสาธารณะสะดุดลง เป็นต้น

2) สถานการณ์เช่นนั้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายได้ดังเช่นสถานการณ์ปกติ

3) ประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้มาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ยกเว้นดังกล่าวนี้ ต้องคุ้มค่าเพียงพอ เช่น ทำไปเพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการนอกเหนือกรอบความชอบด้วยกฎหมายนี้ เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงอันเป็นสถานการณ์พิเศษทำให้ถือว่ากระทำการของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดรองรับ ซึ่งต่างจากกรณีการประกาศกฎอัยการศึกและการบริหารประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดอำนาจหน้าที่และรายละเอียดการใช้อำนาจเอาไว้

⁵² นิรุฬ มาปราณีต. “ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษ (La théorie des circonstances exceptionnelles)”. ในหลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง, 12 ธันวาคม 2555. สืบค้นจาก. <https://th-th.facebook.com/DroitAdministrative/posts/568133883202526> เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2558.

อย่างไรก็ดี สถานการณ์พิเศษนั้นมีผลเพียงทำให้การกระทำที่ในสถานการณ์ปกติอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายถูกถือว่าชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่มิได้หมายความว่า การกระทำของฝ่ายปกครองในสถานการณ์พิเศษจะไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล โดยปกติ ศาลจะตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงอันถือว่าเป็นสถานการณ์พิเศษตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ สถานการณ์พิเศษนั้นยังคงดำรงอยู่ในขณะที่มีการกระทำทางปกครองที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และที่สำคัญคือศาลจะตรวจสอบว่ามาตรการที่ฝ่ายปกครองกระทำลงไปนั้นพอสมควรแก่เหตุในสถานการณ์พิเศษนั้นหรือไม่ สำหรับในกรณีสถานการณ์พิเศษในเรื่อง “วิกฤติการณ์” เช่น การจลาจล การจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ ศาลจะตรวจสอบการกระทำทางปกครองภายใต้หลักพื้นฐานสำคัญสองประการคือ **ประการแรก** เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ กล่าวคือ การกระทำในขณะที่มีวิกฤติการณ์นั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนอง วิกฤติการณ์ คือการระงับหรือทำให้วิกฤติการณ์นั้นสิ้นสุดลง และ **ประการที่สอง** วิธีการที่นำมาใช้ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายตามทฤษฎีสถานการณ์พิเศษดังกล่าวข้างต้น จึงสามารถนำมาวิเคราะห์สภาพบังคับของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายตาม นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในสถานการณ์พิเศษหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อเกิด ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายใน หรือความขัดแย้งระหว่างประเทศ หรือ ปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมาย ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทางด้านความ มั่นคงแห่งรัฐ และนโยบายต่างประเทศในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับนานาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งความสัมพันธ์กับประเทศภาคีสมาชิกประชาคม อาเซียน

2.8 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ศรัญญา ทรัพย์ชาติอนันต์ (2555)⁵³ ได้ศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง “กลไกการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” พบว่า มาตรการอันเป็นสภาพบังคับของบทบัญญัติเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

⁵³ ศรัญญา ทรัพย์ชาติอนันต์. กลไกการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2555.

คงยังมีข้อบกพร่อง ทั้งในส่วนของการแก้ไขที่เป็นสภาพบังคับทางการเมือง เช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง อีกทั้งการตั้งกระทู้ถามตลอดจนการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งมีการละเลยจากฝ่ายบริหาร รวมถึงกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนก็ยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคบางประการ นอกจากนี้ สภาพบังคับทางกฎหมายก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ องค์การตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง อีกทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร ซึ่งกลไกต่างๆ เหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลได้ในทางปฏิบัติ

ณัฐพล บุญชิต (2555)⁵⁴ ได้ศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง “สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” โดยมุ่งศึกษาถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นภารกิจของรัฐในด้านต่างๆ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นว่า มีประโยชน์ มีความเหมาะสมกับการกำหนดแนวทางในการบริหารและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศได้ในระยะยาว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในแนวเดียวกับรัฐธรรมนูญไมอาร์ของประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นแบบอย่างให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติบทบัญญัติดังกล่าวไว้ภายใต้ชื่อว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

จากการศึกษาพบว่า การบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา มักจะมีปัญหาว่าองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องมักไม่ให้ความสำคัญกับบทบัญญัติดังกล่าวเท่าที่ควร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงพยายามหากลไกหรือมาตรการต่างๆ เพื่อให้มีการนำแนวนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดเป็นเจตจำนงให้รัฐต้องตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหาร

⁵⁴ ณัฐพล บุญชิต. สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

ราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ รวมทั้งยังได้กำหนดกลไกสนับสนุนให้มีการนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา เพื่อมุ่งหวังให้บทบัญญัตินี้มีผลผูกพันรัฐมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลผูกพันรัฐมากขึ้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ไม่ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับในกรณีที่รัฐไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพบังคับทางกฎหมาย ดังนั้น จึงควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยการกำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

ดร.ณัฏฐ์ (2556)⁵⁵ ได้ศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีอิสระในการบริหารงานและรัฐส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งทำให้มีปัญหาลักษณะโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งแยกอำนาจ

⁵⁵ ดร.ณัฏฐ์. ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

การกระจายอำนาจ การถอดถอน ด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคลากร ทางระบบทางส่วนราชการ ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการวางแผน

ผลการวิเคราะห์ พบว่า กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตามหลักการกระจายอำนาจ แต่กฎหมายลำดับรองก็ยังไม่สามารถช่วยให้กฎหมายแม่บทมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่โดยที่กฎหมายลำดับรองไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท ตามลำดับชั้นของกฎหมายและหลักกฎหมายมหาชนได้ ควรมีการแก้ไขบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุน เฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นนำงบประมาณไปบริหาร เพื่อการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับควรเพิ่มเติมเนื้อหาในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกันกับกฎหมายแม่บทอื่นได้แก่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำงบประมาณนั้นไปพัฒนาท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการและความช่วยเหลือและความต้องการของประชาชนได้ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นวิธีการกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายแม่บทและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บริหารกิจการงานและบริหารในด้านการเงินและการคลังอย่างอิสระภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายให้การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการวางแผนงานที่ดีและต้องคำนึงถึงความสามารถหรือความพร้อมของบุคลากรผู้ที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในส่วนรวมของท้องถิ่นนั้นได้

นพดล นิมหนู (2547)⁵⁶ ได้ศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง “ระดับความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศไทย : ศึกษาพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ” พบว่า รัฐสวัสดิการเป็นรัฐสมัยใหม่ที่ไม่เพียงแต่จะให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของ

⁵⁶ นพดล นิมหนู. ระดับความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศไทย : ศึกษาพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ปัจเจกชนเท่านั้น ยังให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมด้วย โดยรัฐสวัสดิการจะเคารพในหลักนิติรัฐและขณะเดียวกันก็จะยึดบทบาทของรัฐแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างให้สังคมมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแท้จริง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระดับความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศไทย โดยพิจารณาจากพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญไทยฉบับต่างๆ ที่ผ่านมามีพัฒนาการในการกำหนดบทบาทให้รัฐเข้าไปแทรกแซงทางสังคมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามแนวทางของรัฐสวัสดิการมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่จะให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับบทบาทรัฐในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมากขึ้นกว่าในอดีต ดังจะเห็นได้จากการรับรองสิทธินี้ไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพและหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจนและกำหนดให้รัฐบาลต้องผูกพันในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้จัดสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงระดับความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นได้เป็นอย่างดี

ณัฐวรรณ อารัมภวิโรจน์ (2557)⁵⁷ ได้ศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง “แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง: ศึกษากรณี “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555” พบว่าแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองตามแนวทางการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง ในกรณีศึกษาของ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555” เป็นกระบวนการที่ต้องมีกฎหมายรองรับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) “รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ... รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

⁵⁷ ณัฐวรรณ อารัมภวิโรจน์. แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษากรณี “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555”. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.

โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และ ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ได้กำหนดให้ “ท้องถิ่นที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด” แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการปกครองตนเอง จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้เลย

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองที่เหมาะสมกับจังหวัดอำนาจเจริญ คือ การเป็นจังหวัดจัดการตนเองโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง และธรรมนูญ ประชาชนคนอำนาจเจริญ มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อให้ธรรมนูญฯ ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้ตกลงร่วมกันและยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนเพื่อปฏิบัติตามกติกาที่ประชาชนได้ตกลงร่วมกันไว้ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายและเกิดการนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตรงตามความต้องการของประชาชนคนอำนาจเจริญอย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการตราร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ เพื่อให้รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 218 มีผลใช้บังคับและกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเองเป็นอีกหนึ่งวิธีที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว เบ็ดเสร็จและมีความยั่งยืน ตรงกับความต้องการของประชาชนมีงบประมาณเพียงพอ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น รัฐส่วนกลางก็สามารถกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น จึงทำให้รัฐส่วนกลางมีการกีดกันน้อยลง และสามารถดำเนินการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับนานาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ไพศาล ลิ้มสถิต (2550)⁵⁸ ทำการวิจัย เรื่อง “ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ : มิติทางกฎหมาย” ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ผลการวิจัยพบว่า ธรรมนูญระบบสุขภาพแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ

⁵⁸ ไพศาล ลิ้มสถิต. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ : มิติทางกฎหมาย. นนทบุรี, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข: 2550.

สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ถูกกำหนดให้เป็นกรอบและแนวทางกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และการดำเนินงานด้านสุขภาพของประเทศ คือ เป็นกรอบกำหนดทิศทาง ระบบสุขภาพของประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพหรือสุขภาพอย่างสมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ ปัญญา และทางสังคมที่เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวม ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติไม่ถือเป็นกฎหมายตามแบบพิธีและไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่ก็มิได้หมายความว่าธรรมนูญฯ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วเป็นสิ่งที่ปราศจากความผูกพันใดๆ เนื่องจากพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ได้วางกลไกที่จะสร้างความผูกพันของหน่วยงานของรัฐไว้ ซึ่งจะทำให้เกิดผลผูกพันอย่างจริงจังต่อเมื่อเนื้อหาของธรรมนูญระบบสุขภาพแห่งชาติมีความเชื่อมโยงกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 80 (2), มาตรา 78, มาตรา 76 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ จะต้องมีการผลักดันให้ธรรมนูญฯ เป็นส่วนหนึ่งของ “นโยบายรัฐบาล” และ “แผนการบริหารราชการแผ่นดิน” ของรัฐบาลที่จะมีผลผูกพันฝ่ายบริหารและส่วนราชการต่างๆ รวมถึง “แผนการตรากฎหมาย” ที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน บทบัญญัติเรื่องสิทธิและหน้าที่ด้านสุขภาพบางมาตรา รวมทั้งธรรมนูญฯ ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติมีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 แนวทางที่จะทำให้เนื้อหาของธรรมนูญฯ มีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐอย่างจริงจังแน่นอน คือ การทำให้สาระสำคัญของธรรมนูญฯ เป็นเครื่องมือในการพัฒนากฎหมายด้านสุขภาพ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ จะต้องร่วมกับสมาชิกสุขภาพและเครือข่ายสุขภาพ เพื่อผลักดันให้ประชาชนใช้สิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาตาม มาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญ จึงจะทำให้พระราชบัญญัตินี้กลายเป็นกฎหมายแม่บทสุขภาพสมดังเจตนารมณ์ของผู้มีส่วนกร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เนื้อหาของธรรมนูญฯ จะต้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550–2554) และแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550–2554) รวมถึงกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพต่างๆ ด้วย

⁵⁹ สิทธิกร คัดดีแสง. รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษา เปรียบเทียบให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ 2540 กับ 2550. สืบค้นจาก https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid...id.. เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2558.

สิทธิกร ศักดิ์แสง (2557)⁵⁹ ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ 2540 กับ 2550” ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ในต่างประเทศ คือ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี พบว่า ให้ความสำคัญกับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงที่มีประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญโดยนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดรับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ของประชาชน (Initiative Process) ปรากฏในรัฐธรรมนูญอยู่ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ผลการวิจัยพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีข้อบกพร่องในประเด็นสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการแสดงลงประชามติของประชาชน เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 จึงถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 จึงไม่ควรจะจำกัดให้มีการเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของประชาชน กับหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งควรจะขยายเสนอได้ทุกหมวด เพียงแต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ประเด็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่กระทำได้เฉพาะในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ควรกำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทุกหมวด เพียงแต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ คือ ต้องไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจะกระทำมิได้

บทที่ 3

วิวัฒนาการแนวคิดหลักการและขอบเขต แห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของ ต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์

3.1.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์

สาธารณรัฐไอร์แลนด์ (Republic of Ireland) ได้บัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศประกาศใช้ในปีค.ศ. 1919 ในเวลานั้น ประเทศไอร์แลนด์ยังอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ต่อมาเมื่อประเทศไอร์แลนด์ได้รับเอกราชในปีค.ศ. 1922 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สองซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีพื้นฐานมาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศอังกฤษและประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งยังคงสะท้อนอิทธิพลและบทบาทของประเทศอังกฤษที่ยังคงมีอยู่ในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไอร์แลนด์ในบางเรื่อง จึงทำให้ต่อมาในปี ค.ศ. 1973 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการความเคลื่อนไหวในการกำจัดอิทธิพลของประเทศอังกฤษที่มีอยู่มีอิทธิพลและบทบาทเหนือระบบการเมืองการปกครองของประเทศไอร์แลนด์ให้หมด⁶⁰ ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สามของประเทศและเป็นฉบับที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้งแล้วก็ตาม

⁶⁰ Neil Collins and Terry Cradden. *Irish Politics Today*. 3rd edition. New York: Manchester University Press, 1997: p. 96-97.

ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ฉบับปัจจุบันนี้ ก็เป็นไปตามรูปแบบของรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย กล่าวคือ กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ที่มาของประธานาธิบดีซึ่งทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐนั้น ต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนรัฐสภานั้นใช้ระบบสองสภา (bicameral system) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยใช้หลักการแบ่งอำนาจอธิปไตยเป็นสามฝ่ายคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ รวมทั้งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐและหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ⁶¹ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในหลายประเทศทั่วโลกที่ได้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อกำหนดบทบาทและภาระหน้าที่ของรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะที่แยกออกมาเป็นเอกเทศจากหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยถือเป็นต้นแบบในการกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีอิทธิพลต่อประเทศต่างๆ ทั่วโลก

3.1.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 (ฉบับปัจจุบัน)⁶² เป็นกฎหมายพื้นฐาน (fundamental law) ของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ซึ่งรับรองหลักอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ (national sovereignty) เป็นของประชาชนชาวไอริชที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบตัวแทน (liberal representative democracy) และให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนภายใต้การปกครองระบบรัฐสภาคู่แบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster parliamentary system) ของอังกฤษบนหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลและการทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศาล (judicial review) รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ฉบับนี้

⁶¹ เพิ่งอ้างถึง: หน้า 97.

⁶² เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1937 แทนรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1922 (ฉบับที่ 2) หลังจากที่ได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษแล้ว และหากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 นี้จะต้องดำเนินการทำประชามติ (referendum) ด้วยจึงจะแก้ไขได้

ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่ได้บัญญัติหลักการและขอบเขตของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶³ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลกในปัจจุบันที่ได้ยึดถือเป็นแนวทางบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในร่างรัฐธรรมนูญทั้งประเทศในเอเชีย เช่น รัฐธรรมนูญอินเดีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีน (จีนคนละชาติ) รัฐธรรมนูญบังกลาเทศ รัฐธรรมนูญเนปาล และรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ รวมถึงรัฐธรรมนูญไทย และประเทศในแอฟริกา เช่น รัฐธรรมนูญกานา และรัฐธรรมนูญไนจีเรีย เป็นต้น

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ฉบับปัจจุบัน มาตรา 45 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรียกว่า “หลักการแนวนโยบายสังคม” (Directive Principles of Social Policy) ซึ่งวางหลักการทั่วไปว่าด้วยนโยบายสังคมและเศรษฐกิจที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นแนวทางทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา (Oireachtas ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์หมายถึง Parliament) การบริหารงานของรัฐบาลและไมอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลใดๆ ภายใต้บทบัญญัติใดๆ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยสามารถนำแนวหลักการของนโยบายสังคมไปใช้ในการอภิปรายของรัฐสภาได้อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวนโยบายดังกล่าวกลับถูกนำไปใช้ในการอภิปรายของรัฐสภาในปัจจุบันน้อยลงกว่าเดิม แต่ก็ยังมีได้มีข้อเสนอให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงแนวนโยบายดังกล่าวนี้แต่อย่างใด⁶⁴ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แนวหลักการของนโยบายสังคมดังกล่าวมีลักษณะเป็นแนวหลักการทั่วไปกว้างๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและใช้เป็นแนวทางควบคุมตรวจสอบให้มีการดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 45 วรรคแรก⁶⁵ ให้เป็นแนวนโยบายทางสังคมที่ใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายของรัฐสภาและห้ามมิให้นำคดีไปฟ้องศาล ซึ่งเป็น

⁶³ Dermot Keogh and Andrew McCarthy. *The Making of the Irish Constitution 1937*. London: Mercier Press, Cork, 2007.

⁶⁴ เพิ่งอ้างถึง.

⁶⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. รายงานผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544: หน้า 1.

ครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญขยายเนื้อหาสาระเป็นส่วนที่สามคือกำหนดอุดมการณ์และแนวทางในการบริหารรัฐโดยจะนำไปฟ้องคดีในศาลไม่ได้

แนวคิดหลักการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937⁶⁶ บัญญัติไว้ในหมวด 13 มาตรา 45 เรียกว่า “หลักการแนวนโยบายสังคม” มีลักษณะเป็นแนวนโยบายเฉพาะเรื่องนโยบายเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น ซึ่งรับรองระบบการค้าเสรีและกรรมสิทธิของเอกชนในทรัพย์สินที่ถูกควบคุมภายใต้ผลประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้งกำหนดให้ดำเนินนโยบายเป็นภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่างๆ ตามหลักการ 3 ประการ ดังนี้

1) กำหนดหลักการทางเศรษฐกิจและสังคม โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้หลักการเหล่านี้บรรลุผลจริงในทางปฏิบัติ เช่น การให้พลเมืองทั้งชายหญิงมีสิทธิที่จะมีปัจจัยเพียงพอสำหรับการดำรงชีพ รวมถึงมีสิทธิที่จะประกอบอาชีพที่เหมาะสม และการตอบสนองความต้องการของตนในส่วนหลักการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นกำหนดให้กรรมสิทธิ์และอำนาจการจัดการทรัพยากรของส่วนรวมจะต้องถูกจัดสรรระหว่างปัจเจกและชนชั้นต่างๆ ให้ดีที่สุด สำหรับการดำรงรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมส่วนในทางเศรษฐกิจนั้น กำหนดว่าการประกอบกิจการในระบบการแข่งขันเสรีซึ่งมีผลเป็นการรวมศูนย์กรรมสิทธิ์และอำนาจการควบคุมสินค้าจำเป็นพื้นฐานตกอยู่ในมือของเอกชนกระทั่งเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมจะกระทำไม่ได้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการสินค้าเชื่อควรมุ่งหมายไปยังการสร้าง ความมั่นคงและความเข้มแข็งเพื่อสร้างสวัสดิการของประชาชน รวมทั้งยังกำหนดให้ประชาชนทุกระดับสามารถมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจเท่าที่จะเป็นไปได้

2) กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ เช่น ให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการริเริ่มอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมโดยเอกชน กำหนดให้รัฐพึงพยายามที่จะรักษาให้สาหกิจเอกชนต้องดำเนินการเพื่อประกันความมีประสิทธิภาพในการผลิตและการจัดจำหน่ายสินค้าเพื่อปกป้องสาธารณชนจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐพึงป้องกันรักษา

⁶⁶ ดูรายละเอียดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ หมวด 13 ใน Constitution of Ireland [Online]. Available from: http://en.wikipedia.org/Constitution_of_Ireland.

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคส่วนที่อ่อนแอในสังคมเป็นพิเศษ และพึงพยายามสนับสนุนสวัสดิการให้กับคนป่วย หญิงหม้าย เด็กกำพร้า และคนชรา

3) กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐในทางสังคม เช่น กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสวัสดิการเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตแก่ประชาชน กำหนดให้รัฐต้องพยายามให้หลักประกันว่า ผู้ใช้แรงงาน ชาย หญิง และเยาวชนจะต้องไม่ถูกใช้งานโดยไม่เหมาะสมกับสุขภาพและวัย รวมทั้งประกันว่าพลเมืองทั้งหลายจะต้องไม่ถูกบังคับโดยความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่จะเข้าทำงานซึ่งไม่เหมาะสมกับ เพศ วัย หรือความแข็งแรงของผู้ใช้แรงงาน

3.1.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 มาตรา 45 ได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหลักการแนวนโยบายสังคม (Directive Principles of Social Policy)⁶⁷ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ความยุติธรรมและการกุศล (justice and charity) จะต้องปรากฏอยู่ในทุกสถาบันของชีวิตแห่งชาติ (“justice and charity” must “inform all the institutions of the national life”.)

2) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการประกอบอาชีพอย่างเพียงพอ (Everyone has the right to an adequate occupation.)

3) การตลาดเสรีและทรัพย์สินเอกชนจะต้องถูกกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อผลประโยชน์แห่งความผาสุกส่วนรวม (The free market and private property must be regulated in the interests of the common good.)

4) รัฐต้องป้องกันการผูกขาดโภคภัณฑ์ที่จำเป็นไปอยู่ในมือของคนส่วนน้อย (The state must prevent a destructive concentration of essential commodities in the hands of a few.)

5) รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมวิสาหกิจอุตสาหกรรมของเอกชนตามความจำเป็น (The state must supplement private industry where necessary.)

⁶⁷ Richard Boyle. *The State of Policy Evaluation in Ireland*. RESEARCH PAPER NO. 14: State of Public Service Series. Institute of Public Administration (IPA), September 2014.

6) รัฐต้องช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในวิสาหกิจอุตสาหกรรมของเอกชนและพิทักษ์ปกป้องการขูดรีดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ (The state should ensure efficiency in private industry and protect the public against economic exploitation.)

7) รัฐต้องพิทักษ์คุ้มครองผู้อ่อนแอด้วยโอกาสในสังคม เช่น เด็กกำพร้า และผู้สูงอายุ เป็นต้น (The state must protect the vulnerable, such as orphans and the aged.)(8)....(9)....

10) ไม่มีบุคคลใดที่อาจถูกบังคับให้ทำงานประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมกับอายุ เพศ หรือความแข็งแรงของตนเอง (No one may be forced into an occupation unsuited to their age, sex or strength.)

หลักการและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ข้างต้นเป็นเพียงกรอบแนวนโยบายพื้นฐานที่มีลักษณะทั่วไปและกว้างมาก จึงมีเพียงผลบังคับใช้ทางการเมืองมากกว่าผลบังคับใช้ทางกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า หลักการแนวนโยบายสังคมนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลใดๆ ภายใต้บทบัญญัติใดๆ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้วิเคราะห์โดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

นอกเหนือจากขอบเขตแห่งเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในแนวหลักการของนโยบายสังคมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ มาตรา 45 ข้างต้นแล้ว ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรวมทั้งกฎหมายและนโยบายอื่นของไอร์แลนด์ที่พิทักษ์คุ้มครองเสรีภาพทางศาสนา และในทางปฏิบัติรัฐบาลไอร์แลนด์ได้บังคับใช้นโยบายให้การพิทักษ์คุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาเป็นการทั่วไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ ห้ามการส่งเสริมให้กลุ่มศาสนาหนึ่งอยู่เหนืออีกกลุ่มศาสนาหนึ่ง รวมทั้งการเลือกปฏิบัติ (discrimination) บนพื้นฐานของศาสนาหรือศรัทธาความเชื่อ ทั้งนี้โดยรัฐบาลจะไม่จำกัดการสอนหรือการปฏิบัติตามศรัทธาความเชื่อทางศาสนาใดๆ เนื่องจากไอร์แลนด์ไม่มีศาสนาประจำชาติ (no state religion)⁶⁸ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ยังบัญญัติว่า “การตีพิมพ์หรือการพูดดูหมิ่นศาสนา” (“publication or utterance of blasphemous matter”)

⁶⁸ โปรดดูรายละเอียดใน Appendix C in the Country Reports on Human Rights Practices for the status of the government’s acceptance of international legal standards, สืบค้นจาก <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/appendices/index.htm>. เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2558.

ถือเป็นความผิดที่ต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญฯ ก็มีได้ให้คำนิยามของการใช้ถ้อยคำเหยียดหยามดูหมิ่นศาสนา (blasphemy) ดังนั้น เมื่อขาดบทบัญญัติแห่งกฎหมายและความไม่แน่นอนทางสถานะแห่งกฎหมาย ศาลไอร์แลนด์จึงยังไม่เคยพิพากษาคัดสินว่ามีผู้ใดมีการกระทำความผิดในข้อหาเหยียดหยามดูหมิ่นศาสนา (blasphemy) เป็นเวลานานหลายปีแล้ว อีกทั้งไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดให้องค์การหรือกลุ่มศาสนาใดๆ ต้องมาจดทะเบียนกับรัฐบาล หรือมีกลไกทางการของรัฐบาลในการให้การรับรองความเชื่อหรือกลุ่มศาสนาใดศาสนาหนึ่ง รัฐบาลไอร์แลนด์จึงอนุญาตโดยมิได้บังคับให้มีการเรียนการสอนศาสนาในโรงเรียนรัฐบาล ซึ่งโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ รวมทั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนบางส่วนได้อยู่ภายใต้การปกครองผู้จัดการซึ่งเป็นสมาชิกของโบสถ์แคทอลิก (the Catholic Church) หรือไม่ก็เป็นสมาชิกโบสถ์แห่งไอร์แลนด์ (the Church of Ireland) หรือโบสถ์ของศาสนาอื่นภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ กระทรวงศึกษาธิการต้องให้เงินทุนอุดหนุนอย่างเท่าเทียมกันแก่โรงเรียนที่มีการสอนโดยคณะนิกายศาสนา (religious denominations) ที่แตกต่างกัน รวมทั้งโรงเรียนคณะนิกายชาวยิวและคณะนิกายชาวมุสลิมด้วย แม้ว่าการสอนศาสนาเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรในโรงเรียนส่วนใหญ่ ผู้ปกครองอาจขอยกเว้นให้บุตรหลานของตนไม่ต้องรับการเรียนการสอนศาสนาดังกล่าวได้

ในปี ค.ศ. 2003 คณะกรรมการพิทักษ์ความเสมอภาค (The Equality Authority) ได้ประกาศว่า โรงเรียนโบสถ์ศาสนาได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามกฎหมายที่จะปฏิเสธรับเด็กนักเรียนซึ่งมิได้อยู่ในกลุ่มศาสนาของตน ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าการปฏิเสธนั้นมีความจำเป็นเพื่อการรักษาการเผยแพร่คำสอนศาสนาของตน กล่าวคือ หากมีนักเรียนแคทอลิกจำนวนมากในโรงเรียนคณะนิกายชาวมุสลิมย่อมเป็นอุปสรรคต่อโรงเรียนเผยแพร่คำสอนศาสนามุสลิม⁶⁹ อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่มีการประกาศดังกล่าว ก็ยังไม่มีรายงานว่าได้มีนักเรียนคนใดถูกปฏิเสธการรับเข้าเรียนในโรงเรียนด้วยเหตุผลตามการประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด แต่โดยกฎหมายโรงเรียนของคณะนิกายศาสนาหนึ่งใดอาจคัดเลือกบุคลากรบนพื้นฐานของความเชื่อทางศาสนาของบุคคลนั้นได้

⁶⁹ เพิ่งอ้างถึง.

3.2 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเยอรมนี

3.2.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเยอรมนี

หลังจากการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 แล้ว ประเทศเยอรมนีได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ ได้มีการเปลี่ยนรูปของรัฐบาลเยอรมันจากราชอาณาจักร (Kingdom) มาเป็นสาธารณรัฐ (Republic) โดยในส่วนของกรร่างรัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 มีปัญหาในเบื้องต้นว่า จะใช้แนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาตามแนวทางของประเทศภาคพื้นยุโรปตะวันตก หรือจะใช้แนวทางสภาโซเวียตตามระบอบสังคมนิยมอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่สำเร็จ ในประเทศรัสเซีย อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดก็ได้มีการประนีประนอมกันเพื่อสถาปนาสาธารณรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญไวมาร์มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1919⁷⁰ โดยให้การปกครองระบบรัฐสภา กล่าวคือ มีสภาแห่งอาณาจักรทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร สภาที่ปรึกษาแห่งอาณาจักรทำหน้าที่เป็นตัวแทนแห่งมลรัฐ รัฐบาลแห่งอาณาจักร (Reichsregierung) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และรัฐมนตรีต่างๆ โดยมีประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์เป็นประมุขของประเทศ⁷¹

รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันประกอบโครงสร้างสองส่วน ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยโครงสร้างและภารกิจแห่งอาณาจักร ส่วนที่สองว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่ขั้นพื้นฐานของชนชาวเยอรมัน โดยส่วนที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของชาวเยอรมัน ตั้งแต่มาตรา 109 ถึงมาตรา 165 รวมทั้งสิ้น 57 มาตรานั้น⁷² นอกจากจะบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชาวเยอรมันแล้ว ยังมี

⁷⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หน้า 118, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (72).

⁷¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญแห่งเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535: หน้า 3.

⁷² H. Oppenheimer. The Constitution of the German Republic [Online]. Searched from: www.en.Wikipedia.org, 21 December 2014.

บทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐแทรกอยู่ในมาตราต่างๆ ด้วย เช่น ในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางการศึกษา มีแนวนโยบายการจัดการศึกษา อำนาจในการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาภาคบังคับ ในเรื่องของศาสนากำหนดบทบัญญัติที่ได้กำหนดแนวนโยบายแยกออกจากศาสนา หรือในสิทธิเสรีภาพด้านเศรษฐกิจก็มีการแทรกบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐไว้ด้วย โดยกำหนดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองความเป็นธรรมในการจ้างงาน การจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงาน เป็นต้น

3.2.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเยอรมนี

รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 เป็นรัฐธรรมนูญเยอรมนีฉบับแรกที่ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นครั้งแรก โดยใช้คำว่า “หลักการของแนวนโยบายสังคม” (Directive Principles of Social Policy) เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ดังกล่าวในข้อ 3.1 ข้างต้น แต่ต่างกันตรงที่บัญญัติดังกล่าวสอดแทรกอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนโดยมิได้บัญญัติแยกเป็นหมวดหนึ่งเป็นเอกเทศ เช่นที่รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่บัญญัติแยกเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก ส่วนรัฐธรรมนูญไวมาร์ก็มีความสำคัญอย่างยิ่งเช่นกัน เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสอดแทรกไว้หมวดสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน โดยให้รัฐมีบทบาทและภาระหน้าที่ทางเศรษฐกิจและสังคมตามกรอบแนวนโยบายดังกล่าว จึงถือเป็นต้นแบบเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ใช้เป็นแบบอย่างในการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” (The Basic Law for the Federal Republic of Germany) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949⁷³ โดยมีได้ยึดถือตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ซึ่งบัญญัติแนวหลักการของ

⁷³ สภาวิจัยแห่งชาติ (แปลและจัดพิมพ์). รัฐธรรมนูญนานาชาติ: รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์. กรุงเทพมหานคร: สภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 2516.

นโยบายสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายพื้นฐานกลับบัญญัติไว้ในมาตรา 20 เพียงให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นรัฐประชาธิปไตยและสหพันธ์รัฐสังคม (social federal state) โดยมีได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวหลักการของนโยบายสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 20a ว่า “รัฐในความรับผิดชอบต่ออนุชนรุ่นหลังในอนาคต ต้องพิทักษ์ปกป้องพื้นฐานธรรมชาติแห่งชีวิตมนุษย์และสัตว์ภายในกรอบแห่งระเบียบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (constitutional order) โดยการนิตบัญญัติตามกฎหมายและความยุติธรรมโดยฝ่ายบริหารและศาล”⁷⁴ จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเยอรมนีปัจจุบันให้ความสำคัญต่อแนวนโยบายแห่งรัฐเฉพาะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเยอรมนี

รัฐธรรมนูญไวมาร์หรือที่เรียกอย่างเป็นทางการว่ารัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมันเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในประเทศเยอรมนีในระหว่าง ค.ศ. 1919 ถึง ค.ศ. 1933 การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญไวมาร์เป็นผลมาจากการปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1918 การสิ้นสุดลงของการปกครองระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ และความปราชัยสงครามโลกครั้งที่ 1 ของเยอรมนี รัฐธรรมนูญไวมาร์ได้รับการร่างขึ้นโดยศาสตราจารย์ฮูโก ฟร็อยซ์ นักกฎหมายฝ่ายเสรีนิยมก้าวหน้า ซึ่งกำหนดรูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีอำนาจสูงมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐธรรมนูญไวมาร์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของเยอรมนีที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั้งชายและหญิงเท่าเทียมกันและกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนทั้งหมด รัฐธรรมนูญไวมาร์ไม่เคยถูกยกเลิกอย่างเป็นทางการ แต่ใน

⁷⁴ เพิ่งอ้างอิง.

⁷⁵ บุญศรี มิ่งคำคุณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552: หน้า 125.

ความเป็นจริงสันสภาพบังคับลงทางปฏิบัติเมื่อมีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่อิตเลอร์ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1933 เพื่อสถาปนาระบอบนาซีโดยอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ที่นำประเทศเยอรมนีเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2

รัฐธรรมนูญไวมาร์ซึ่งมีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 181 มาตรา ได้บัญญัติ “แนวหลักการของนโยบายสังคม” (Directive Principles of Social Policy) ไว้ในหมวด 2 มาตรา 109–165 (Main Part 2: Basic Rights and Obligations of Germans)⁷⁵ ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 142–150 ได้กำหนดแนวนโยบายด้านการศึกษาให้แก่รัฐในการจัดการศึกษาทั้งในระดับรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น โดยกำหนดการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษาเป็นสิ่งที่จำเป็นภาคบังคับและระดับการศึกษาขั้นสูงขึ้นไป ประชาชนมีสิทธิทางการศึกษาโดยไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจนถึงอายุ 18 ปี ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพในการได้รับการศึกษาของประชาชน⁷⁶ ส่วนมาตรา 151-165 ได้กำหนดแนวนโยบายทางด้านเศรษฐกิจเพื่อให้รัฐรับรองสิทธิกรรมสิทธิของเอกชน การพิทักษ์คุ้มครองความเป็นธรรมในการจ้างแรงงาน และการคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งสวัสดิการแรงงาน

รัฐธรรมนูญเยอรมนีฉบับปัจจุบันเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” (The Basic Law for the Federal Republic of Germany) ซึ่งตราขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 ได้ยกนิติฐานะของรัฐทั้งหมดแห่งสหพันธ์รัฐ ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐสมาชิกสหพันธ์ขึ้นเป็น “สหพันธ์รัฐสังคม” (social federal state) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 20 วรรคหนึ่ง ขณะเดียวกันได้ผูกพันทุกรัฐสมาชิกสหพันธ์เป็นรัฐสังคมด้วยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ข้อ 177 การเป็นสหพันธ์รัฐสังคมจึงหมายถึงรัฐมีหน้าที่ในการทำให้สังคมมีความเสมอภาค ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส หรือช่วยเหลือให้มีความเสมอภาค มีความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจในการดำรงชีวิตในสังคม หากเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากมายไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ

⁷⁵ Hans F. Zacher. *Social Policy in the Federal Republic of Germany: The Constitution of the Social*. London: Springer, 2013: 211.

⁷⁷ เพิ่งอ้างถึง.

พ.ศ. 2550⁷⁸ แต่เยอรมนีกลับเลือกไม่ให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เฉากเช่นรัฐธรรมนูญไวมาร์ที่ได้บัญญัติ “หลักการของแนวนโยบายสังคม” (Directive Principles of Social Policy) ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะต้องการให้ไปอยู่ในกฎหมายอื่น ถ้าบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่ในรัฐธรรมนูญก็อาจจะเกิดการฟ้องร้อง นำคดีขึ้นสู่ศาลกันมากมาย เพราะประชาชนสามารถอ้างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐมีหน้าที่เช่นนั้นตามที่กำหนดบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญเยอรมนีฉบับปัจจุบันจึงเลือกที่จะไม่บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ แต่บัญญัติให้มีสหพันธรัฐสังคมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคที่เปิดกว้างกว่า เพื่อเปิดโอกาสให้เป็นเรื่องของการตีความกันได้

โดยสรุป รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนี้ ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ที่มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้รัฐปฏิบัติตามเพื่อเสริมบทบัญญัติในส่วนของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บรรลุผลขึ้นจริง แม้ว่าในทางปฏิบัติบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญไวมาร์นี้จะมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อาจเป็นต้นแบบให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งมีลักษณะของการบัญญัติที่แตกต่างกันไป โดยบางประเทศก็ได้บัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ของเยอรมนี หรืออาจจะบัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่แยกต่างหากเฉพาะหนึ่งหมวดก็ได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญไวมาร์และรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์นั่นเอง

⁷⁸ ฌ็อง-หลุยส์ บูลูซ็อง. สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

3.3 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญสเปน

3.3.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญสเปน

ประวัติพัฒนาการของรัฐธรรมนูญสเปนฉบับปัจจุบันนั้นย้อนกลับไปถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1812 หลังจากการถึงแก่กรรมของจอมเผด็จการนายพลฟรานซิส ฟรังโก ในปี ค.ศ. 1975 การเลือกตั้งทั่วไปจึงได้จัดให้มีขึ้นในปี ค.ศ. 1977 และจัดการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญคอร์เตส (Constituent Cortes) ซึ่งทำหน้าที่เป็นรัฐสภาสเปนในฐานะผู้สถาปนา รัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำและอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกเพียง 7 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกรัฐสภาคอร์เตสที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและได้รับการยกย่องว่าเป็น “บิดาของรัฐธรรมนูญ” (padres de la Constitución/father of the Constitution)⁷⁹ สมาชิกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งเจ็ดคนได้ถูกเลือกให้เป็นตัวแทนที่กระจายตามแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างหลากหลาย กว้างขวางจากสเปกตรัมทางการเมือง (political spectrum) ภายในรัฐสภาสเปน ในขณะที่บทบาทหน้าที่ได้มอบให้กับผู้แทนจากพรรคการเมืองที่ปกครองประเทศสเปนในขณะนั้นคือ พรรค Unión de Centro Democrático (UCD) หรือ Union of the Democratic Centre

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่คอร์เตส (Cortes Generales) เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 1978 และโดยประชาชนสเปนมีสิทธิเลือกตั้งได้ลงประชามติเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1978 รับรองเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียง 88% ของผู้มีออกเสียงประชามติ และกษัตริย์ฮวน คาร์ลอส ที่ 1 ทรงได้ลงพระปรมาภิไธยโดยประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาอย่างเป็นทางการ ดังนั้น วันที่ 6 ธันวาคมของทุกปี จึงถือเป็นวันรัฐธรรมนูญที่เป็นวันหยุดแห่งชาติของราชอาณาจักรสเปนด้วย รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ฉบับปัจจุบันถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองราชอาณาจักรสเปนซึ่งได้รับการประกาศใช้หลังจากผ่าน

⁷⁹ Wikipedia. **Spanish Constitution of 1978**. สืบค้นจาก https://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_Constitution_of_1978. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2558.

การลงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1978 และได้รับการลงพระปรมาภิไธยโดยกษัตริย์ฮวน คาร์ลอส ที่ 1 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1978⁸⁰ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้นำประเทศสเปนก้าวหน้าเข้าสู่การเปลี่ยนการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (EU) ในที่สุด

3.3.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญสเปน

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญสเปนเป็นต้นแบบของการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ และถือเป็นต้นแบบที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ และรัฐธรรมนูญเยอรมนีดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญสเปนได้กำหนดแนวคิดและหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) ให้เป็นแต่เพียงคำสั่งเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อให้ทุกรัฐสภาและทุกรัฐบาลต้องยึดถือเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายและการปกครองประเทศโดยไม่สามารถนำไปฟ้องร้องคดีหรือบังคับใช้ในศาลใดๆ (non-forcibility) ได้⁸¹ รัฐธรรมนูญสเปนเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญไม่กี่ฉบับที่มีบทบัญญัติทางกฎหมายรับรองสิทธิมนุษยชนครอบคลุมถึงสิทธิทางสังคม (social rights) โดยนิยามรัฐสเปนเป็น “รัฐสังคมและประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรม” (Estado social y democrático de derecho) ไว้ในบทนำของรัฐธรรมนูญ⁸² ซึ่งยึดถือเป็นคุณค่าสูงสุดของระบบกฎหมายสเปน สิทธิทางสังคม (social rights) ไม่ได้มีศักดิ์อยู่ในระดับเดียวกันกับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (individual rights) ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14–28 เนื่องจากสิทธิทางสังคมนั้นได้ถูกกำหนดตามหลักการแห่งความเป็นจริงให้ไปอยู่ในหมวดว่าด้วยหลักการนโยบาย

⁸⁰ Wikipedia, เพ็ງอ้างอิง.

⁸¹ ปูนเทพ ศิริบุพผะ. รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม พ.ศ. 2555.

⁸² Preliminary Title Section 2 of the Spanish Constitution 1992: “(1) Spain is hereby established as a social and democratic State, subject to the rule of law, which advocates freedom, equality and political pluralism as highest value of its legal system”).

แห่งรัฐทางเศรษฐกิจและสังคม (directive principles of economic and social policy) เพื่อมิให้ประชาชนใช้สิทธิทางสังคมน้อยอย่างเต็มที่เหมือนสิทธิส่วนบุคคลที่นำไปอ้างสิทธิฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลพิเศษ (court or tribunal) อื่นใดได้

3.3.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญสเปน

รัฐธรรมนูญสเปนฉบับปัจจุบันซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1978 หลังจากประชาชนชาวสเปนได้ลงประชามติ (referendum) รับรองแล้วเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1978 ได้กำหนดขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในภาคที่ 1 สิทธิพื้นฐานและหน้าที่ของประชาชน (Basic Rights and Duties) ในส่วนที่ 1 หมวด 3 “แนวทางหลักการของนโยบายเศรษฐกิจและสังคม” (Guiding Principles of Economic and Social Policy) ตามบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 39 ถึงมาตรา 52 รวม 14 มาตรา⁸³ ซึ่งสรุปขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสเปนได้ดังนี้

1) นโยบายครอบครัวและเด็ก (Family, Children) รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 39 วรรค 1 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้หลักประกันความคุ้มครองทางสังคม เศรษฐกิจและกฎหมายแก่ครอบครัว และวรรค 2 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความคุ้มครองอย่างเต็มที่แก่เด็กที่มีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายโดยไม่คำนึงถึงฐานะของความเป็นบิดาและมารดาของเด็กไม่ว่ามีสถานภาพทาง การสมรสเป็นประการใด กฎหมายต้องจัดให้มีความเป็นไปได้ในการสืบสวนของความเป็นบิดา อีกทั้งวรรค 3 ให้หลักประกันสิทธิของเด็กว่าบิดามารดาต้องให้ลูกของตนไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกสมรสได้รับความช่วยเหลือทุกชนิดในขณะที่เด็กยังเป็นผู้เยาว์สำหรับในกรณีอื่นใดที่กฎหมายเห็นเป็นการสมควร และวรรค 4 ยืนยันอีกด้วยว่าเด็กจะต้องได้รับหลักประกันความคุ้มครองตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศที่พิทักษ์ปกป้องสิทธิของเด็กด้วย

⁸³ ญัตติพล บุญชิต. สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

2) นโยบายเศรษฐกิจและการคุ้มครองแรงงาน (Economic Policies, Worker Protection) รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 40 วรรค 1 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมให้มีสภาพแรงงานที่ดีต่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการกระจายรายได้ส่วนบุคคลอย่างเป็นธรรมมากขึ้นในระดับภูมิภาค และภายใต้กรอบนโยบายของเสถียรภาพเศรษฐกิจแรงงานโดยเน้นการดำเนินนโยบายที่มุ่งเป้าไปที่การจ้างงานเต็มที่ (full employment) ในทำนองเดียวกันตามวรรค 2 ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมนโยบายหลักประกันให้มีการฝึกอบรมอาชีพและการปรับเปลี่ยนงาน รวมทั้งให้มีความมั่นใจในความปลอดภัยและสุขอนามัย แรงงานและให้หลักประกันสิทธิการพักผ่อนที่จำเป็นโดยการจำกัดระยะเวลาของวันทำงานโดยมีการจ่ายค่าจ้างสองเท่า ถ้ามีการจ้างงานในวันหยุด และส่งเสริมศูนย์พักผ่อนนันทนาการที่เหมาะสมด้วย

3) นโยบายการประกันสังคมและหลักประกันการว่างงาน (Social Security, Unemployment) รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 41 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำรงรักษาระบบประกันสังคมสาธารณะสำหรับประชาชนทุกคนซึ่งจะรับหลักประกันความช่วยเหลือและบริการทางสังคมอย่างเพียงพอในกรณีความยากลำบากที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการว่างงาน ความช่วยเหลือและบริการเสริมผลประโยชน์นั้นจะต้องเป็นการให้เปล่าโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ มาตรา 42 ยังมีนโยบายที่รัฐต้องให้การคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานสเปนในต่างประเทศและดำเนินนโยบายที่ให้แรงงานสเปนนั้นกลับคืนมาทำงานในประเทศของตนด้วย

4) นโยบายคุ้มครองสุขภาพ การกีฬาและการนันทนาการ (Health Protection, Sport, leisure) รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 43 วรรค 1 กำหนดนโยบายรับรองสิทธิการคุ้มครองสุขภาพ วรรค 2 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดระเบียบดูแลการสาธารณสุขและสุขอนามัยโดยมาตรการป้องกันโรคและบริการดูแลสุขภาพที่จำเป็นแก่ประชาชน กฎหมายต้องกำหนดสิทธิและหน้าที่ของทุกคนในด้านสุขภาพ ส่วนวรรค 3 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมให้เกิดการศึกษาสุขภาพทั้งสุขศึกษา พลศึกษา และการกีฬา ในทำนองเดียวกันหน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมอำนวยความสะดวกให้มีการใช้เวลาว่างที่เหมาะสมเพียงพอ

5) **นโยบายวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ (Culture, Science)** รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 44 วรรค 1 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมดูแลประชาชนที่มีสิทธิทุกคนให้เข้าถึงวัฒนธรรมได้ ส่วนวรรค 2 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมวิทยาศาสตร์ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ทั่วไปของประเทศ

6) **นโยบายสิ่งแวดล้อม (Environment)** รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 45 วรรค 1 กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิที่จะรื่นรมย์กับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาของบุคคลเช่นเดียวกับมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ และในวรรค 2 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรจากธรรมชาติทั้งหมดอย่างมีเหตุผลเพื่อวัตถุประสงค์ในพิทักษ์การปกป้องและพัฒนาคุณภาพชีวิต รวมทั้งการรักษาและการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันร่วมกัน (collective solidarity) ส่วนวรรค 3 กำหนดให้ผู้ใดที่ทำลายบัพัญญูติที่มีอยู่ในสองวรรคดังกล่าวข้างต้นมีความผิดทางอาญาหรือบังคับให้ถูกลงโทษทางปกครอง รวมทั้งจะต้องจะฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมนั้นด้วย

7) **นโยบายมรดกแห่งชาติ (National Heritages)** รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 46 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีหลักประกันการอนุรักษ์และส่งเสริมรักษามรดกทางประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรมของปวงชนชาวสเปนโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายและความเป็นเจ้าของของมรดกนั้น โดยกฎหมายอาญาจะต้องลงโทษผู้ใดก็ตามที่กระทำความผิดใดๆ ต่อมรดกแห่งชาติทางวัฒนธรรมนี้

8) **นโยบายการเคหะที่อยู่อาศัย (Housing)** รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 47 กำหนดให้ชาวสเปนทุกคนมีสิทธิที่จะรื่นรมย์กับการอยู่อาศัยที่ดีและเพียงพอ หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมสภาพเงื่อนไขที่จำเป็นและสร้างบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องให้สิทธิดังกล่าวบังเกิดขึ้นจริง โดยต้องกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อป้องกันการเก็งกำไร ชุมชนจะต้องได้รับส่วนแบ่งในมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายการวางผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ

9) **นโยบายการมีส่วนร่วมของเยาวชน (Participation of Youths)** รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 48 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมสภาพเงื่อนไขส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเยาวชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในการพัฒนาทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

10) นโยบายคนพิการ (Handicapped) รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 49 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินนโยบายให้คนพิการได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ในการป้องกันโรค ดูแลรักษาพยาบาล การฟื้นฟูร่างกายและการรวมกลุ่มคนพิการ ทางร่างกาย การได้ยินเสียง (sensorially) หรือจิตใจ โดยให้ได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ที่คนพิการต้องการและได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษเพื่อใช้สิทธิที่ได้รับแจกเช่นสิทธิ ที่ให้กับประชาชนพลเมืองทุกคน

11) นโยบายผู้สูงอายุ ผู้เกษียณอายุ และบริการสังคม (Old People, Pensions, Social Services) รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 50 กำหนดให้หน่วยงาน ของรัฐต้องให้หลักประกันสนับสนุนจากรัฐทางเศรษฐกิจแก่ผู้สูงอายุอย่างเพียงพอ และปรับปรุงเงินบำนาญให้มีรายได้เพียงพอแก่ประชาชนที่อยู่ในวัยชรา ในทำนอง เดียวกัน และเป็นอิสระจากภาระดูแลผู้สูงอายุโดยครอบครัว หน่วยงานของรัฐ ต้องส่งเสริมสวัสดิการของผู้สูงอายุผ่านระบบบริการสังคมที่ดูแลปัญหาเฉพาะ ของผู้สูงอายุด้านสุขภาพ ที่อยู่อาศัย วัฒนธรรม การพักผ่อนหย่อนใจ

12) นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) รัฐธรรมนูญ สเปน มาตรา 51 วรรค 1 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้หลักประกันคุ้มครอง ผู้บริโภคและผู้ใช้สินค้า คุ้มครองความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจที่ชอบธรรมโดยวิธีกระบวนการที่มีสัมฤทธิ์ผล และในวรรค 2 หน่วยงาน ของรัฐต้องส่งเสริมให้ข้อมูลและการศึกษาแก่ผู้บริโภคและผู้ใช้สินค้า ส่งเสริมองค์กร ผู้บริโภคให้เข้มแข็ง และรับฟังปัญหาที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคภายใต้สภาพเงื่อนไข ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย ส่วนวรรค 3 กำหนดไว้ว่า ภายในกรอบบทบัญญัติของ วรรคดังกล่าวข้างต้น กฎหมายจะต้องออกกฎเกณฑ์ควบคุมการค้าภายในประเทศ และระบบการออกใบอนุญาตผลิตภัณฑ์ในเชิงพาณิชย์

13) นโยบายองค์กรวิชาชีพ (Professional Organizations) รัฐธรรมนูญ สเปน มาตรา 52 กำหนดนโยบายว่า กฎหมายจะต้องควบคุมองค์การอาชีพที่นำไปสู่ การป้องกันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจขององค์กร โครงสร้างภายในขององค์กร และการดำเนินงานขององค์การวิชาชีพจะต้องเป็นประชาธิปไตย

3.4 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย

3.4.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย

ประเทศอินเดียได้ตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษมาเป็นเวลายาวนานถึง 200 ปี ซึ่งทำให้ประเทศอินเดียประสบปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมายหลังจากที่ประเทศอินเดียได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1947 จึงได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Assembly) ขึ้นมาเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยได้แต่งตั้งมอบหมายให้ ดร.บี.อาร์.แอมเบดการ์ (B.R. Ambedkar) เป็นประธานคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ใช้เวลากร่างรวมทั้งสิ้น 7 เดือนจึงแล้วเสร็จมีจำนวนทั้งหมด 395 มาตรา และมีภาคผนวกรวม 8 ภาค และนับเป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดในโลกโดยมีรายละเอียดต่างๆ มากมายที่พิมพ์เป็นเล่มแล้วได้ถึง 254 หน้า เมื่อได้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญและเข้าสูการพิจารณาของรัฐสภาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493)⁸⁴ ภายหลังรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2492 เพียงปีเดียวและถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของโลกที่มีการบัญญัติแยกแนวนโยบายแห่งรัฐแยกออกมาเป็นหมวดต่างหากอย่างชัดเจนโดยมิได้บัญญัติสอดแทรกไว้ในหมวดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเช่นรัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมนี ดังนั้นหลักการแนวนโยบายของรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 4 ของรัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1950 นั้น อินเดียได้หยิบยืมมาจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 ซึ่งประเทศ

⁸⁴ กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต. สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554: หน้า 65-66.

ไอร์แลนด์ก็ได้คัดลอกมาจากรัฐธรรมนูญสเปน⁸⁵ ดังนั้น รัฐธรรมนูญอินเดีย หมวด 4 จึงกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์เพื่อถูกนำขึ้นโดยรัฐไปใช้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ แนวความคิดของรัฐสวัสดิการที่กำหนดไว้เป็นหลักการแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญหมวดนี้จะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อรัฐยึดถือเป็นหน้าที่ของรัฐอย่างสูงยิ่งเพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว

3.4.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอินเดีย

รัฐธรรมนูญอินเดียฉบับ ค.ศ. 1950 มีแนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งมีความปรารถนาอย่างแรงกล้า (aspiration) ในการสถาปนารัฐสวัสดิการ (welfare state) โดยมีจุดมุ่งหมายไม่แต่เฉพาะจัดตั้งระบอบประชาธิปไตยทางการเมือง (political democracy) เท่านั้น แต่ยังต้องการให้มีประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม (economic and social democracy) เพื่อสร้างความยุติธรรมทางสังคม-เศรษฐกิจ (socio – economic justice) ภายใต้รัฐสวัสดิการด้วย เนื่องจากแนวคิดทฤษฎีระบบเศรษฐกิจเสรีโดยที่รัฐบาลไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง (Laissez faire) ในศตวรรษที่ 19 ไม่ได้มีอิทธิพลทางความคิดต่อคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญอินเดียแต่อย่างใด แต่ได้รับเอาปรัชญาสังคมนิยม (philosophy of socialism) อันเป็นที่นิยมแพร่หลายกันทั่วโลกในเวลานั้น จึงทำให้คณะผู้ร่างยึดถือแนวคิดว่า ประชาธิปไตยทางการเมืองที่ปราศจากการปลดปล่อยให้เป็นอิสระภาพทางเศรษฐกิจและสังคมนั้นเป็นเพียงภาพลวงตา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดบทบัญญัติประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจไว้ใน

⁸⁵ ดร.เจนนิงส์ (Dr. Jennings) ได้ศึกษาวิจัยค้นหาคำเนิดของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พบว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีต้นกำเนิดมาจากประเทศสเปนตามมาด้วยประเทศไอร์แลนด์ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งได้มีอิทธิพลต่ออินเดีย รัฐธรรมนูญอินเดียได้กำหนดหลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) ซึ่งได้รับแนวความคิดของหลักการนี้มาจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ที่นำมาจากสาธารณรัฐสเปน (Republic Spain) ซึ่งแนวคิดดั้งเดิมแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียง instructive เพื่อให้ประเทศทั้งสอง คือ สเปนและไอร์แลนด์ยอมรับปรัชญาร่วมกันกับ Roman Catholic Church ซึ่งแม้ว่าประเทศสเปนเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมแต่ก็ยังเป็นประเทศที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐจึงถือเป็นแนวพื้นฐานในการปกครองที่ดีของประเทศ (fundamental governance) โดยไม่มีผลของการบังคับทางกฎหมายในศาลใดๆ (non-enforceability in any court), ดูเพิ่มเติมใน Ivor Jennings. *The Approach to Self-Government*. London: Cambridge University Press, 2009. Searched from <https://books.google.co.th/books?isbn=052124191X>, 23 December 2015.

แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดียด้วย ดังนั้น ดร.แอมเบดีการ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ตั้งข้อสังเกตว่า “ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีจิตใจบัญญัติให้มีการกำหนดโครงการตามแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อให้บรรลุถึงประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจอย่างเข้มงวดโดยไม่ผ่อนปรน พรรคการเมืองมีอิสระที่จะกำหนดโครงการของตนเองได้เพื่อหาเสียงจากประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ แต่ผู้ร่างก็ยังต้องการกำหนดให้ทุกรัฐบาลจะต้องพยายามทำให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจด้วย”⁸⁶ ดังนั้น หลักการที่อยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นหลักการพื้นฐานของระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย ฉบับ ค.ศ. 1950 นั้น ได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมนี และรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์โดยเฉพาะขบวนการชาตินิยมไอร์แลนด์ (Irish Nationalist Movement)⁸⁷ รวมทั้งคำประกาศเอกราชสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนของการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ⁸⁸ เนื่องจากรัฐธรรมนูญอินเดียเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการต่อสู้เพื่อเรียกร้องให้ประเทศอังกฤษจำต้องปลดปล่อยอินเดียให้เป็นเอกราช

3.4.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอินเดีย

รัฐธรรมนูญอินเดียได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดว่าด้วย “หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ” (Directive Principles of State Policy) ซึ่งได้กำหนดไว้โดยเฉพาะในหมวด 4 ของรัฐธรรมนูญและในคำปรารภของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “...เราประชาชนอินเดีย ตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะสถาปนาอินเดียให้เป็นสาธารณรัฐแห่งอภิปัตย์สังคมนิยม รัฐฆราวาส (secular) ประชาธิปไตยและประกันที่จะนำมาสู่พลเมืองทุกคนซึ่งความยุติธรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยส่งเสริม

⁸⁶ Dheeraj. *Directive Principles of State Policy*. สืบค้นจาก www.yourarticlelibrary.com/directive-principles/directive-p... เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558.

⁸⁷ ธีรวัฒน์ ขวัญใจ. สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549: หน้า 45; ดูเพิ่มเติมใน Tayal, B.B. and Jacob, A. *India History, World Developments and Civics*, 2005.

⁸⁸ Pylee, M.V. *India's Constitution*. New Delhi: S. Chand and Company, 1999.

เสรีภาพ (LIBERTY) ทางความคิดเห็น การแสดงออก ศรัทธาความเชื่อและการเคารพบูชา

ความเสมอภาค (EQUALITY) แห่งสถานภาพและโอกาส และส่งเสริมระหว่างกันทุกคนให้มี

ภราดรภาพ (FRATERNITY) เพื่อประกันศักดิ์ศรีของปัจเจกชน เอกภาพและบูรณาภาพแห่งชาติ...”

ดังนั้น คำปรัารรดังกล่าวข้างต้นจึงมีเจตนารมณ์ในการกำหนดหลักการสร้างความยุติธรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยส่งเสริมเสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพ ภายใต้สาธารณรัฐแห่งสังคมนิยมประชาธิปไตยที่เป็นเอกภาพ เนื่องจากอินเดียเป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลที่แบ่งการปกครองเป็นรัฐต่างๆ มากมาย โดยมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมสูงมาก⁸⁹ นอกเหนือจากกำหนดเจตนารมณ์ไว้ในคำปรัารรดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญอินเดียยังได้บัญญัติขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวด 4 หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Part 4: Directive Principles of State Policy) มาตรา 36-51 สรุปสาระสำคัญของขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแบ่งออกได้เป็น 4 ลักษณะ⁹⁰ ดังนี้

1) แนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการสังคมนิยม (Socialist Principles)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 38 กำหนดให้รัฐต้องพยายามสร้างรัฐสวัสดิการบนหลักการสังคมที่จะให้ได้มาซึ่งความยุติธรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในทุกขอบเขตแห่งชีวิตของทุกคน โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายเพื่อให้ประชาชนพลเมืองทุกคนทั้งชายและหญิงได้รับรายได้เลี้ยงชีพ (means of livelihood) ที่เพียงพอ (มาตรา 39 a) การเป็นเจ้าของและควบคุมทรัพยากรทางวัตถุของชุมชนจะต้องถูกกระจายให้ใช้เป็นประโยชน์สาธารณะร่วมกัน (มาตรา 39 b) การดำเนินการ

⁸⁹ Vijay Jaiswal. Directive Principles of State Policy in The Indian Constitution. August 27, 2013. Searched from www.yourarticlelibrary.com/directive-principles/directive-p..., 14 December 2015.

⁹⁰ Dheeraj, อ้างถึงแล้วในเชิงอรธ (85). ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Laxmikanth. Indian Polity. McGraw-Hill Education: 2010. Searched from <https://books.google.co.th/books?isbn=0070153167->, 4 December 2015.

ของระบบเศรษฐกิจต้องไม่นำไปสู่การสั่งสมความมั่งคั่งและปัจจัยการผลิตสร้างความเสียหายแก่ส่วนรวม (มาตรา 39 c) และต้องมีการจ่ายค่าจ้างแก่ชายและหญิงเท่ากันสำหรับงานที่เท่ากัน (equal pay for equal work) (มาตรา 39 d) สุขภาพและความแข็งแรงของคนงานทั้งชาย หญิงและเด็ก ต้องไม่ถูกละเมิดโดยประชาชนพลเมืองต้องไม่ถูกบังคับใช้แรงงานในการทำงานที่ไม่เหมาะสมตามช่วงวัยอายุหรือความแข็งแรงของร่างกาย (มาตรา 39 e) รวมทั้งเด็กและเยาวชนต้องได้รับโอกาสและสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาสุขภาพ เสรีภาพ และศักดิ์ศรี โดยต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมและการถูกทอดทิ้งทั้งทางวัตถุและศีลธรรมด้วย (มาตรา 39 f)

นอกจากนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 41-43 ยังกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดแห่งการพัฒนาก้าวหน้าและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจที่จะให้สิทธิในการทำงาน สิทธิทางการศึกษาและความช่วยเหลือในกรณีเกิดการว่างงานแก่ประชาชนพลเมืองทุกคนรวมทั้งผู้สูงวัย ผู้เจ็บไข้ได้ป่วย และคนพิการหรือผู้ถูกทอดทิ้งอื่นๆ (มาตรา 41) รัฐต้องออกข้อกำหนดให้มีการจัดสภาพการทำงานที่เป็นธรรมอย่างมีมนุษยธรรมและสิทธิแรงงานสตรีหยุดงานหลังการคลอดบุตร (มาตรา 42) โดยการออกกฎหมายและการจัดตั้งองค์การหรือโดยวิธีอื่นใดที่เหมาะสม รัฐจะต้องประกันอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมเพียงพอต่อมาตรฐานการดำเนินชีวิตที่ดีและการพักผ่อนหย่อนใจของคนงานทุกคนทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมทั้งโอกาสทางสังคมและวัฒนธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมชุมชนหมู่บ้าน (cottage industries) ของปัจเจกชนหรือสหกรณ์ในเขตพื้นที่ชนบท (มาตรา 43) ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นมาตรา 43 A กำหนดให้รัฐดำเนินการออกกฎหมายหรือโดยวิธีการอื่นใดที่เหมาะสมเพื่อความมั่นคงในชีวิตของประชาชนพลเมืองและเปิดโอกาสให้คนงานมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการวิสาหกิจอุตสาหกรรมและการจัดตั้งองค์การส่งเสริมอุตสาหกรรมใดๆ ที่เหมาะสมได้ด้วย

ต่อมา ประเทศอินเดียก็ได้ออกรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1976 ปรับปรุงเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานของแนวนโยบายแห่งรัฐที่มุ่งหมายถึงที่ลักษณะเป็นสังคมนิยม (socialism viz) อย่างชัดเจนมากขึ้น คือ รัฐต้องให้การดำเนินการของระบบกฎหมายส่งเสริมความยุติธรรมบนพื้นฐานของความเสมอภาคทางโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนยากจนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (free legal aid to the poor) โดยการออกกฎหมายที่เหมาะสมหรือโดยมาตรการอื่นใดเพื่อให้หลักประกันความยุติธรรมที่เท่าเทียมกัน (equal justice) โดยจะไม่มีกรณีปฏิเสธโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือความทุพพลภาพอื่นใด⁹¹ โดยสรุปจึงเห็นได้ว่าแนวคิดหลักการพื้นฐานและขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญอินเดียดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดรูปแบบสังคมนิยมของสังคมอินเดียอย่างชัดเจน

2) แนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการเสรีนิยม (Liberal Principles)

ในด้านกฎหมายนั้นถึงแม้ว่าอินเดียเป็นประเทศคอมมอนลอว์ รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 44 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องออกประมวลกฎหมายแพ่งเอกรูป (Uniform civil-code) มาดำเนินการใช้บังคับกับประชาชนพลเมืองทุกคนทั่วทั้งดินแดนในทุกรัฐของประเทศอินเดีย และมาตรา 50 รัฐธรรมนูญอินเดียกำหนดให้รัฐจะต้องพยายามแบ่งแยกฝ่ายตุลาการออกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในกรณีของการบริการสาธารณะ (public service) และหน่วยงานธุรการของศาล⁹² ซึ่งคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญไทยฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ที่ได้มีการแบ่งแยกฝ่ายตุลาการออกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยมีการจัดตั้งสำนักงานศาลเป็นหน่วยธุรการที่ของทุกศาล⁹³ แยกออกมาจากกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้มาเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระขึ้นอยู่กับฝ่ายตุลาการของศาลแต่ละศาลที่เป็นข้าราชการประจำในการบริหารจัดการภายในศาลและการบริการสาธารณะแก่ประชาชน

ในด้านการศึกษาและสาธารณสุขนั้น รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 45-47 กำหนดให้รัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีการดูแลเลี้ยงดูและให้การศึกษาแก่เด็กวัยอ่อน (early childhood care) ทุกคนจนกระทั่งเด็กนั้นมีอายุ 6 ขวบบริบูรณ์ (มาตรา 45) รัฐจะต้องส่งเสริมดูแลเป็นพิเศษในด้านการให้ผลประโยชน์ทางการศึกษาและ

⁹¹ Dheeraj, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (85).

⁹² Dheeraj, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (85).

⁹³ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 217) สำนักงานศาลยุติธรรม (มาตรา 222) สำนักงานศาลปกครอง (มาตรา 227) ซึ่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติ ยกเว้นศาลทหารที่ยังอยู่ภายใต้กระทรวงกลาโหม)

เศรษฐกิจแก่ประชาชนที่อ่อนแอในสังคมโดยเฉพาะคนที่อยู่ในชนเผ่าหรือวรรณะที่ต่ำกว่าผู้อื่นและต้องให้ความคุ้มครองคนเหล่านี้จากความเป็นธรรมทางสังคม (social injustice) และการถูกเอาเปรียบแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบ (มาตรา 46) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 47 ยังได้บังคับให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการยกระดับการโภชนาการและมาตรฐานการครองชีพเพื่อดำเนินการปรับปรุงสุขภาพอนามัยของประชาชนที่ถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญเบื้องต้น โดยเฉพาะรัฐต้องดำเนินการห้ามการบริโภคเครื่องดื่มมึนเมาและยาเสพติดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพยกเว้นที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์เท่านั้น และมาตรา 48 กำหนดให้รัฐต้องพยายามจัดการเกษตรกรรมและการเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ตามแนวทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องดำเนินการสงวนคุ้มครองและปรับปรุงบำรุงพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์รวมทั้งห้ามการฆ่าวัวและลูกวัวรวมถึงการปศุสัตว์วัวควายหรือวัวนมอื่นใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยมาตรา 48 A กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการพิทักษ์คุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมรวมทั้งป้องกันรักษาป่าไม้และสัตว์ป่าของประเทศในการพิทักษ์รักษาอนุสาวรีย์และโบราณสถานรวมทั้งโบราณวัตถุ มาตรา 49 ได้กำหนดให้เป็นพันธะหน้าที่ของรัฐของรัฐที่ต้องพิทักษ์รักษาอนุสาวรีย์และโบราณสถานรวมทั้งโบราณวัตถุที่ทรงคุณค่าทางศิลปะหรือประวัติศาสตร์ทุกชนิด โดยประกาศออกมาเป็นกฎหมายโดยรัฐสภาให้เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญแห่งชาติให้ปลอดภัยจากการลักขโมย การทำให้เสียรูปโฉมหรือทำลายเสียหาย การเคลื่อนย้ายหรือการส่งออกหรือกรณีอื่นใด

3) แนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการคานธี (Gandhian Principles)

แนวคิดหลักการคานธี (Gandhian Principles) ของท่านมหาตมะ คานธี รัฐบุรุษผู้กอบกู้เอกราชปลดปล่อยอินเดียให้เป็นอิสรภาพจากการตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ มีอิทธิพลต่อการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดียหลายมาตรา รวมทั้งสิ้น 5 มาตรา ซึ่งได้ยึดถือหลักการปัญจายาต (Panchayat) ที่นับได้ว่าเป็นเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศต่างๆ⁹⁴ สรุปสาระขอบเขตแห่งเนื้อหาได้ดังต่อไปนี้

ในด้านเศรษฐกิจ มาตรา 43 กำหนดให้รัฐต้องทำการส่งเสริมอุตสาหกรรมชุมชนหมู่บ้าน (cottage industries) ของปัจเจกชนหรือสหกรณ์ในเขตพื้นที่ชนบท และมาตรา 48 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการสงวนคุ้มครองและปรับปรุงบำรุงพันธุ์พืช

พันธู์สัต์ว์ รวมทั้งห้ามการฆ่าวัวและลูกวัว รวมถึงการปศุสัต์ว์วัวควายหรือวัวนมอื่นใดๆ ทั้งสิ้น **ในด้านการศึกษา** มาตรา 46 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมดูแลเป็นพิเศษในด้านการให้ผลประโยชน์ทางการศึกษาและเศรษฐกิจแก่ประชาชนที่อ่อนแอในสังคม โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในชนเผ่าหรือวรรณะที่ต่ำกว่าผู้อื่นและต้องให้ความคุ้มครองคนเหล่านี้จากความไม่เป็นธรรมทางสังคม (social injustice) และการถูกเอาเปรียบแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบ **ในด้านสาธารณสุข** มาตรา 47 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการห้ามการบริโภคสุราเครื่องดื่มมีเมาและยาเสพติดทุกชนิดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพยกเว้นที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์เท่านั้น **สำหรับในด้านการเมือง** รัฐธรรมนูญ มาตรา 40 กำหนดให้รัฐจะต้องพยายามจัดองค์การปกครองท้องถิ่นตามหลักการปัญจายาต (Panchayat)⁹⁵ ขึ้นในหมู่บ้านและมอบให้อำนาจหน้าที่ที่จำเป็นให้หมู่บ้านมีความสามารถในการทำหน้าที่เป็นหน่วยการปกครองตนเอง (units of self-government)

4) แนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการระหว่างประเทศ (International Principles)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 51 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินแนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศรวมทั้งสิ้น

⁹⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Dheeraj, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (85); General Knowledge Today. **Directive Principles of State Policy**, March 10, 2013. Searched from www.gktoday.in/directive-principles-of-state-policy/, 14 December 2015.

⁹⁵ ระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปัญจายาต (Panchayat) มาจากแนวคิดปัญจายตราช (ฮินดี: पंचायती राज ; อักษรโรมัน: panchayati raj) ซึ่งเป็นระบบการเมืองเอเชียใต้ ซึ่งส่วนใหญ่พบในอินเดีย ปากีสถาน และเนปาล “ปัญจายต” มีความหมายตามตัวอักษรว่า “ประชุม (อยต) ซึ่งประกอบด้วยผู้อาวุโสที่มีสติปัญญาและได้รับความเคารพนับถือจำนวนห้าคน (ปณจ) ที่เลือกและได้รับการยอมรับโดยชุมชนหมู่บ้าน แต่เดิมแล้วที่ประชุมนี้มีหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างบุคคลกับหมู่บ้าน รัฐบาลอินเดียสมัยใหม่มีกลไกบริหารแบบกระจายอำนาจจำนวนมากไปถึงระดับหมู่บ้าน โดยให้อำนาจปัญจายต หมู่บ้านที่ได้รับเลือกเข้ามาโดยการใชระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เรียกว่า “ปัญจายาตี (Panchayat)” ดังนั้น ปัญจายตราชจึงเป็นระบบการปกครองโดยมีปัญจายตหมู่บ้านเป็นหน่วยพื้นฐานของการบริหารที่แบ่งออกได้เป็นสามระดับ ได้แก่ หมู่บ้าน เขต (block) และอำเภอ คำว่า “ปัญจายตี” เป็นคำที่ค่อนข้างใหม่ เพิ่งจะถือกำเนิดขึ้นระหว่างการปกครองของอังกฤษ “ราช” ตามตัวอักษรหมายถึงการปกครองหรือรัฐบาล มหาตมะ คานธี สนับสนุนปัญจายตี อันเป็นรูปแบบกระจายอำนาจของรัฐบาล ซึ่งหมู่บ้านแต่ละแห่งรับผิดชอบต่อการกิจการของตนเอง ดังที่เป็นรากฐานของระบบการเมืองอินเดีย

4 ประการ⁹⁶ คือ มาตรา 51(a) รัฐต้องดำเนินการรักษาความสัมพันธ์ที่มีเกียรติและยุติธรรมระหว่างรัฐต่างๆ ในโลก มาตรา 51(b) มาตรา 51(c) รัฐต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีตามสนธิสัญญาในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประชาชนของนานาประเทศ และมาตรา 51(d) รัฐต้องพยายามช่วยเหลือสนับสนุนให้มีการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยใช้วิธีอนุญาโตตุลาการ

3.5 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ

3.5.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ

ในปี ค.ศ. 1757 ประเทศอังกฤษได้เข้ายึดครองชมพูทวีปซึ่งตกเป็นอาณานิคมอังกฤษเกือบ 200 ปี ต่อมา ในปี ค.ศ. 1947 เมื่อดินแดนแถบนี้ได้รับเอกราชแล้วแต่บังกลาเทศก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของประเทศปากีสถานเรียกว่าปากีสถานตะวันออก ต่อมา ชาวเบงกาลีในปากีสถานตะวันออกไม่พอใจในการบริหารงานของรัฐบาลกลางที่ตั้งอยู่ในปากีสถานตะวันตก เนื่องจากถูกแสวงหาประโยชน์และได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งสร้างความเลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างปากีสถานตะวันตกและปากีสถานตะวันออก อีกทั้งปากีสถานทั้งสองยังมีความแตกต่างด้านภาษา วัฒนธรรม และเชื้อชาติ ชาวเบงกาลีจึงจัดตั้งพรรค Awami League (AL) ขึ้นเมื่อปีค.ศ. 1949 เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาวเบงกาลีโดยมี Sheikh Mujibur Rahman

ปัญจายตีได้รับการยอมรับโดยรัฐบาลรัฐในช่วงคริสต์ศตวรรษ 1950 และ 1960 เมื่อมีการผ่านกฎหมายสถาปนาปัญจายตีในหลายรัฐ นอกจากนี้ ยังพบการสนับสนุนในรัฐธรรมนูญอินเดีย ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 73 ในปี พ.ศ. 2535 เพื่ออำนวยความสะดวกแก่แนวคิดดังกล่าว รัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2535 ยังมีส่วนที่กล่าวถึงข้อกำหนดสำหรับการมอบอำนาจการปกครองและหน้าที่แก่ปัญจายตีทั้งในการเตรียมแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคมและการนำไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับยี่สิบเก้าหัวข้อที่บรรจุในหมายกำหนดที่สิบเอ็ดของรัฐธรรมนูญ โดยการให้เหตุผลสาธารณะหมายถึงการเคารพต่อสังคมพหุนิยมและการมีขั้นตอนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่แตกต่างออกไป “ปัญจายตี” (panchayat). สืบค้นจากวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี <https://th.wikipedia.org/wiki/ปัญจายตีราช>, เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2559.

⁹⁶ Dheeraj, อ้างถึงแล้วในเชิงอรธ (85)

เป็นหัวหน้า⁹⁷ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 1971 ปากีสถานตะวันออกได้ประกาศแยกตัวเป็นเอกราชในชื่อ “สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ” ทำให้ปากีสถานตะวันตกส่งกองกำลังทหารเข้าปราบปราม อินเดียได้ส่งทหารเข้าไปช่วยเหลือปากีสถานตะวันออก ในที่สุดฝ่ายปากีสถานตะวันตกพ่ายแพ้ในการรบและยินยอมให้เอกราชแก่บังกลาเทศ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 1971 มี นาย Sheikh Mujibur Rahman หัวหน้าพรรค AL ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของบังกลาเทศโดยเป็นประมุขของรัฐและฝ่ายบริหารซึ่งชาวบังกลาเทศนับถือเป็น “บิดาแห่งชาติ” (Father of the Nation) ด้วย

3.5.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศซึ่งจัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นฉบับแรก และได้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1972 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 1972 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยมีการแก้ไขครั้งล่าสุดคือ ในปี ค.ศ. 2004 รัฐธรรมนูญบังกลาเทศมีบทบัญญัติ 155 มาตรา มีเนื้อหาที่สำคัญกำหนดโครงสร้างอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มีการรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งมีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental principle of state policy) แยกออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยบทบัญญัติอยู่ในหมวด 2 มาตรา 8-25 มีจำนวนทั้งสิ้น 18 มาตรา บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศเดิม (ค.ศ. 1972) นั้นอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ หลักการทางโลก (Secularity) หลักชาตินิยม (Nationalism) หลักประชาธิปไตย (Democracy) และหลักสังคมนิยม (Socialism) แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาจากหลักทางโลก (Secularity) ให้เป็นหลักการของความไว้วางใจและศรัทธาในพระอัลเลาะห์⁹⁸ อีกทั้งยังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ

⁹⁷ ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ [ออนไลน์], สืบค้นแหล่งที่มาจาก <http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=2&9ประวัติศาสตร์โดยสังเขป>.

⁹⁸ Constitution of Bangladesh, [Online]. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Bangladesh#cite_note-1.

3.5.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศได้จัดแบ่งแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็นเรื่องต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน⁹⁹ สรุปสาระสำคัญของขอบเขตแห่งเนื้อหาได้ ดังต่อไปนี้

1) **แนวนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (มาตรา 9) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยตัวแทนที่มาจากพื้นที่นั้น ๆ และควรส่งเสริมให้เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และสตรี ได้เป็นตัวแทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จะเป็นไปได้

2) **แนวนโยบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสตรีในชาติ** (มาตรา 10) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในทุกด้านเกี่ยวกับกิจกรรมของชาติ

3) **แนวนโยบายเกี่ยวกับประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน** (มาตรา 11) กำหนดให้สาธารณรัฐต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยซึ่งมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของมนุษยชนขั้นพื้นฐาน รวมถึงการเคารพในศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ จะต้องมีการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการเลือกตั้งตัวแทนผู้ที่จะมาบริหารประเทศในทุกระดับ

4) **แนวนโยบายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์** (มาตรา 13) กำหนดให้ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของและควบคุมปัจจัยการผลิตและการจัดจำหน่าย โดยกรรมสิทธิ์นั้นอาจเป็นไปในรูปแบบที่รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในนามของประชาชน รูปแบบที่สหกรณ์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในนามสมาชิกสหกรณ์ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และรูปแบบที่เอกชนที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามที่กฎหมายกำหนด

5) **นโยบายเกี่ยวกับแรงงาน** (มาตรา 14) กำหนดให้หน้าที่พื้นฐานที่สำคัญในการปลดปล่อยขบวนการและผู้ใช้แรงงานจากการทำงานหนักในทุกรูปแบบ

6) **แนวนโยบายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน** (มาตรา 15) กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบพื้นฐานของรัฐที่จะส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการคุ้มครองรักษาต่างๆ ได้แก่

⁹⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Helplinelaw.com, Fundamental principles of state policy [Online]. Searched from: <http://www.helplinelaw.com/law/Bangladesh/constitution/constitution02.php>, 13 January 2016.

ก) สิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การศึกษา และการดูแลรักษาทางการแพทย์

ข) สิทธิในการทำงาน รับรองการจ้างงานที่ได้รับค่าจ้างที่เหมาะสมเป็นธรรม โดยคำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของแรงงาน

ค) สิทธิในการพักผ่อนและนันทนาการต่าง ๆ

ง) สิทธิด้านความปลอดภัยทางสังคม โดยรัฐต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนในกรณีสมควร ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากการว่างงาน เจ็บป่วยหรือพิการ หรือความทุกข์ทรมานของผู้ที่เป็นหม้าย หรือเด็กกำพร้า หรือคนชรา หรือในกรณีอื่นๆ

7) แนวนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและการปฏิวัติทางการเกษตร (มาตรา 16) กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชนบทโดยการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ จัดหาไฟฟ้าในชนบท การพัฒนาของอุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมทั้งปรับปรุงการสื่อสารการศึกษาและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่เหล่านั้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่ชนบท

8) แนวนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา (มาตรา 17) กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการสร้างระบบการศึกษา และขยายการศึกษาภาคบังคับที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กทุกคนขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ส่งเสริมให้มีการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม รวมทั้งลดการไม่รู้หนังสือของประชาชน

9) แนวนโยบายเกี่ยวกับการสาธารณสุขและศีลธรรม (มาตรา 18) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่หลักในการยกระดับการบริโภคอาหารที่มีคุณค่าและปรับปรุงสุขภาพของประชาชนและจัดให้มีมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการบริโภคเครื่องดื่มที่ทำให้มึนเมา และยาเสพติดอื่น ๆ และผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ยกเว้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการค้าประเวณีและการพนัน

10) แนวนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาค (มาตรา 19) กำหนดให้รัฐจะต้องพยายามส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน และกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างประชาชน และทำให้เกิดการกระจายความมั่งคั่งอย่างเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชน

11) **แนวนโยบายเกี่ยวกับการทำงาน** (มาตรา 20) กำหนดให้การทำงานเป็นสิทธิของประชาชนที่มีความสามารถในการทำงานทุกคน และทุกคนจะต้องได้รับค่าตอบแทนสำหรับการทำงานตามระดับความสามารถ

12) **แนวนโยบายด้านองค์กรตุลาการ** (มาตรา 22) กำหนดให้รัฐต้องแยกองค์กรตุลาการออกจากองค์กรบริหาร

13) **แนวนโยบายเกี่ยวกับวัฒนธรรม** (มาตรา 23) กำหนดให้รัฐต้องมีมาตรการเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณี และมรดกของคนในชาติ รวมทั้งมีมาตรการเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงภาษา วรรณกรรมของชาติ และศิลปะเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในคุณค่าของวัฒนธรรมนั้น

14) **แนวนโยบายเกี่ยวกับอนุสรณ์สถานแห่งชาติ** (มาตรา 24) กำหนดให้รัฐต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายหรือการทำลายอนุสาวรีย์ วัตถุ หรือสถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

15) **แนวนโยบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคง และความสามัคคี** (มาตรา 25) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศบนหลักการของการเคารพอธิปไตยของชาติและความเท่าเทียมกัน ไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศอื่นๆ ยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศ และเคารพกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐจะต้องพยายามที่จะรักษาและเสริมสร้างความสัมพันธ์ในหมู่ประเทศมุสลิม

3.6 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญจีน

3.6.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญจีน

จีนเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานประเทศหนึ่งของโลก ประชาชาติต่างๆ ในดินแดนจีนได้ร่วมกันสร้างสรรค์อารยธรรมอันรุ่งโรจน์ หลังปี ค.ศ. 1840 ประเทศจีนเป็นศักดินาที่ได้เปลี่ยนเป็นประเทศกึ่งศักดินากึ่งอาณานิคม ประชาชนชาวจีนได้ต่อสู้อย่างองอาจกล้าหาญเพื่อให้ประเทศเป็นเอกราชจากสภาพกึ่งอาณานิคมของประเทศตะวันตกหลายชาติที่เข้ามาแบ่งเขตอิทธิพลครอบงำจีนในปี ค.ศ. 1911 ดร.ซุนยัตเซ็น จึงได้เป็นผู้นำปฏิวัติซินไห่เล็กล้มระบอบราชานิปไตยศักดินาได้สำเร็จ

แล้วสถาปนาสาธารณรัฐจีนขึ้น แต่ภารกิจทางประวัติศาสตร์ของประชาชนชาวจีนในการต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมและลัทธิศักดินายังดำเนินการไม่สำเร็จลุล่วงได้¹⁰⁰ ต่อมาภายใต้การนำของท่านประธานเหมาเจ๋อตุง ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้นำประชาชนจีนลุกขึ้นต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธและทำสงครามกลางเมืองรูปแบบต่างๆ เป็นเวลายาวนาน ในที่สุดจึงได้โค่นล้มการปกครองของจักรวรรดินิยม ศักดินานิยมและนายทุนขุนนางลงได้สำเร็จ นับเป็นชัยชนะที่ยิ่งใหญ่ของการปฏิวัติประชาธิปไตยใหม่ในการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1949¹⁰¹ หลังจากนั้นสภาพที่ปรึกษาทางการเมืองของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีมติเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งระบุแนวนโยบายพื้นฐานที่ใช้สำหรับปกครองประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในปี ค.ศ. 1954 สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญสังคมนิยมฉบับแรกของประเทศและประกาศอุดมการณ์ของประเทศว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐประชาธิปไตยของประชาชนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของพันธมิตรผู้ใช้แรงงานและชาวไร่ชาวนา โดยอำนาจอธิปไตยทั้งหมดเป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำสภา ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ คณะรัฐมนตรีและศาลประชาชน รวมทั้งองค์กรของรัฐที่สำคัญอื่นๆ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาคของประชาชน รวมถึงให้หลักประกันคุ้มครองสิทธิพลเมืองด้านต่างๆ และแนวนโยบายด้านต่างๆ เพื่อเร่งรัดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมอันเป็นอุดมการณ์ของการปกครองประเทศ¹⁰² แนวนโยบายดังกล่าวนี้ได้กำหนดหลักการพื้นฐานทั่วไปทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองซึ่งได้ถูกพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมาให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในแต่ละช่วงเวลาที่เกิดขึ้นเปลี่ยนแปลงไป

¹⁰⁰ กิติ ปิลันธนิติก. รัฐธรรมนูญจีน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ กิติ ปิลันธนิติก 2546: หน้า 6–7.

¹⁰¹ ธวัช ทันโตภาส. การเมืองการปกครองจีน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540: หน้า 361.

¹⁰² เพิ่งอ้างถึง.

3.6.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญจีน

นับตั้งแต่มีการสถาปนาประเทศเป็นต้นมา สาธารณรัฐประชาชนจีนเคยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 3 ฉบับ คือ ฉบับ ค.ศ. 1954 ฉบับ ค.ศ. 1975 และ ฉบับ ค.ศ. 1978 โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งก็ได้แก้ไขหลักการต่างๆ หลายประการ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1975 ได้ถูกยกร่างขึ้นมาโดยพยายามรักษาหลักการพื้นฐานต่างๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับแรก ค.ศ. 1954 ไว้ แต่ก็ได้มีการตัดและเพิ่มเติมบทบัญญัติบางเรื่องเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1954 ได้กำหนดนโยบายให้นายทุนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตได้ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบบสังคมนิยมเสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์ ในสมัยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1975 ก็ได้มีการตัดบทบัญญัตินี้ดังกล่าวออกไป และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างของประชาชนในชนบท ส่วนมาตราอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้นมา คือ บทบัญญัติที่สะท้อนแนวคิดมาร์กซิส - เลนิน - เหมาเจ๋อตุง ในฐานะที่เป็นแนวทางทฤษฎีและอุดมการณ์ในการปกครองประเทศให้เป็นระบบสังคมนิยม - คอมมิวนิสต์ ในด้านนโยบายต่างประเทศนั้น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1975 ก็ได้ประกาศเป้าหมายของประเทศจีนว่าจะไม่เป้าหมายอำนาจ แต่จะต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยม ผู้รุกรานและการทำสงคราม รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศสังคมนิยม

รัฐธรรมนูญจีนได้ถูกแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งสะท้อนแนวนโยบายที่ทันสมัยที่ต้องการนำประเทศจีนไปสู่ความเป็นประเทศสังคมนิยมที่มีความเจริญทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การป้องกันประเทศ และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี โดยได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐให้ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และการศึกษา นับเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการกำจัดภาวะมลพิษ หลังจากนั้นยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1979 และ ค.ศ. 1980 จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 ในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

3.6.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญจีน

การประชุมสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติของจีนชุดที่ 5 ครั้งที่ 5 ได้ลงมติประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับ ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญจีน ฉบับที่ 4 และฉบับปัจจุบัน เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1982 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สืบทอดและพัฒนาหลักการมูลฐานของรัฐธรรมนูญจีนฉบับ ค.ศ. 1954 เนื่องจากได้สรุปประสบการณ์ของจีนในการพัฒนาระบบสังคมนิยมและได้รับเอาประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ในโลกดังนั้นจึงนับได้ว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญมูลฐานที่มีเอกลักษณ์ของจีนและสอดคล้องกับบริบทสังคมจีนและความต้องการของประเทศจีนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสรรค์ระบอบการปกครองประเทศในระบบสังคมนิยมที่ทันสมัย รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้บัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน สิทธิและหน้าที่ของประชาชนพลเมืองจีน การจัดตั้งและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาลจีน รวมทั้งหน้าที่มูลฐานของสาธารณรัฐประชาชนจีนในอนาคต เป็นต้น

รัฐธรรมนูญจีนฉบับนี้มีลักษณะพิเศษที่ได้บัญญัติกำหนดระบอบการปกครองประเทศในระบบสังคมนิยมและหน้าที่มูลฐานของประเทศจีน รวมทั้งกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ 4 ประการ และหลักนโยบายมูลฐานว่าด้วยการปฏิรูปและเปิดประเทศ โดยกำหนดให้ประชาชนจีนชาติพันธุ์ต่างๆ และองค์กรทุกองค์การทั่วทั้งประเทศล้วนต้องยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานในการเคลื่อนไหว องค์การหรือบุคคลใดๆ จะมีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้แบ่งออกเป็น 5 หมวด คือ อารัมภบท บททั่วไป สิทธิและหน้าที่มูลฐานของพลเมือง องค์กรของรัฐ ธงชาติ เพลงชาติ ตราสัญลักษณ์แห่งชาติ และเมืองหลวง รวมทั้งสิ้น 4 บท 138 มาตรา¹⁰³ ภายหลังที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ประเทศจีนได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้ว 4 ครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญจีนฉบับนี้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐกระจัดกระจายอยู่ในหลายมาตราโดยมิได้บัญญัติให้รวมไว้อยู่ในหมวด

¹⁰³ สถานีวิทยุซีอาร์ไอ. ระบอบการเมืองของจีน. [Online] สืบค้นจาก <http://thai.cri.cn/chinaabc/chapter2/chapter20101.htm> เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2556.

เดียวกันโดยเฉพาะ แต่ได้บัญญัติสอดแทรกไว้ในหมวดที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไป และหมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของประชาชนพลเมือง¹⁰⁴ สรุปขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐดังนี้

1) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 6 กำหนดหลักพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นระบบสังคมนิยมกรรมสิทธิ์ร่วมกันในปัจจุบันการผลิตซึ่งเป็นของประชาชนทั่วประเทศและมวลชนผู้ใช้แรงงาน กำจัดระบบขูดรีดคนให้สูญสิ้นไป ดำเนินหลักการแบ่งปันกันตามสัดส่วนการทำงานตามความสามารถของแต่ละบุคคล ในระยะต้นของสังคมนิยม รัฐจะยับยั้งระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ยับยั้งระบบการแบ่งปันกันตามสัดส่วนการทำงานของแต่ละบุคคลเป็นองค์ประกอบหลัก

มาตรา 7 กำหนดให้รัฐคุ้มครองความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจกรรมสิทธิ์ร่วมกันของประชาชนทั่วทั้งประเทศ นอกจากนี้

มาตรา 8 วรรคสาม ยังกำหนดให้รัฐคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเศรษฐกิจส่วนรวมในเมืองและชนบท ส่งเสริมขึ้นและช่วยเหลือการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรส่วนรวม

มาตรา 11 กำหนดให้รัฐคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของเศรษฐกิจเอกชนและเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยเอกชน ตลอดจนให้รัฐควบคุมดูแลให้คำปรึกษาและจัดการเศรษฐกิจเอกชนและเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยเอกชน

มาตรา 13 กำหนดให้รัฐคุ้มครองรายได้การออม บ้านเรือนและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอื่นอันชอบด้วยกฎหมายของพลเมืองรวมทั้งคุ้มครองสิทธิในการสืบทอดในทรัพย์สินส่วนตัวของพลเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 7 กำหนดให้รัฐพัฒนากำลังผลิตโดยยกระดับความเข้มข้นแข่งและเทคโนโลยี ดำเนินการให้ระบบบริหารเศรษฐกิจและระบบบริหารกิจการวิสาหกิจให้สมบูรณ์ เผยแพร่การใช้เทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ที่ก้าวหน้า ดำเนินระบบความรับผิดชอบของสังคมนิยมในรูปแบบต่างๆ ปรับปรุงองค์กรแรงงานโดยยกระดับอัตราการผลิตและคุณภาพประโยชน์ทางเศรษฐกิจของแรงงานรวมทั้งกำหนดให้รัฐดำเนินการตามหลักการประหยัด ต่อด้านการสุรุยสุร่าย ดำเนินการออมและอุปโภคบริโภคอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศและขององค์กรส่วนรวม และปัจเจกชนบนพื้นฐานของการพัฒนาผลิตภาพ และมาตรา 15 กำหนดให้รัฐดำเนินเศรษฐกิจระบบการตลาดของสังคมนิยมและให้รัฐเร่งบัญญัติกฎหมาย

¹⁰⁴ กิติ ปิลันธนดิลก, อ้างถึงแล้วในเชิงอรธ (100) และเกษณณมณฑ์ ทิพย์เสวต, อ้างถึงแล้วในเชิงอรธ (84).

เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ปรับปรุงและควบคุมเศรษฐกิจมหภาคให้สมบูรณ์

1) แนวนโยบายด้านทรัพยากร ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 9 วรรคสอง กำหนดให้รัฐคุ้มครองการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมซึ่งแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ คุ้มครองสัตว์และพืชอันล้ำค่า ห้ามองค์กรหรือบุคคลใดๆ บุกรุกเข้ายึดครองหรือทำลายแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา 10 กำหนดให้ที่ดินในเมืองเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ส่วนที่ดินในชนบทและในเขตชานเมืองนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแล้ว ให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรส่วนรวม และสำหรับที่ดิน ที่อยู่อาศัย ที่ดินสงวนไว้เพาะปลูกเองและภูเขาที่สงวนไว้เพาะปลูกเองก็เป็นของกรรมสิทธิ์ขององค์กร องค์กรส่วนรวมด้วยเช่นกัน มาตรา 12 กำหนดให้รัฐคุ้มครองสาธารณสุขสมบัติของสังคมนิยม ห้ามองค์กรหรือบุคคลใดๆ ใช้วิธีการใดๆ บุกรุกเข้ายึดครองหรือทำลายทรัพย์สินของรัฐและขององค์กรส่วนรวม มาตรา 26 กำหนดให้รักษาและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของสังคมและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ป้องกันและรักษามลภาวะและสาธารณสุขอื่นๆ รวมทั้งจัดตั้งและส่งเสริมการปลูกต้นไม้ ปลูกป่า และอนุรักษ์ป่าไม้

1) แนวนโยบายด้านการศึกษา

รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 19 กำหนดให้รัฐพัฒนาการศึกษาของสังคมนิยมยกระดับงานวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมของประชาชนทั่วประเทศ ดำเนินกิจการโรงเรียนประเภทต่างๆ กระจายการศึกษาระดับชั้นประถมโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย พัฒนาการศึกษาระดับกลาง อาชีวศึกษา และการศึกษาระดับสูง รวมทั้งการศึกษาก่อนถึงเกณฑ์อายุการศึกษาด้วย พัฒนาอุปกรณ์การศึกษาทุกประเภท ขจัดสภาพที่ประชาชนไม่รู้หนังสือให้หมดไป ส่งเสริมบุคคลที่มีความสามารถทางการศึกษาด้วยตนเอง ดำเนินการศึกษาด้านการเมือง วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การศึกษารัฐกิจให้แก่กรรมกร เกษตรกร เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ใช้แรงงานอื่นๆ นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐส่งเสริมองค์กรเศรษฐกิจส่วนรวม องค์กรรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มพลังสังคมอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดำเนินกิจการศึกษาประเภทต่างๆ รวมทั้งกำหนดให้รัฐเผยแพร่ภาษาจีนกลางที่นิยมใช้กันทั่วประเทศ อีกทั้ง มาตรา 7 กำหนดให้รัฐพัฒนากิจการวิทยาศาสตร์ธรรมชาติและกิจการวิทยาศาสตร์สังคม เผยแพร่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปูเน้าเห็บจผลงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์และงานคิดค้นพัฒนาเทคโนโลยีใหม่

2) แนวนโยบายด้านสาธารณสุข

รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 21 กำหนดให้รัฐพัฒนาการรักษาพยาบาลและการอนามัย พัฒนยาและการรักษาแผนปัจจุบัน พัฒนยาและการรักษาที่เป็นมรดกตกทอดมาแต่โบราณ ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรเศรษฐกิจส่วนรวมในชนบท องค์กรรัฐวิสาหกิจและองค์กรที่บริการประชาชนที่อยู่ในชุมชน ดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการรักษาพยาบาลและการอนามัยชนิดต่างๆ แผลขยายกิจการอนามัยในลักษณะมวลชน ดูแลพลเมืองให้มีสุขภาพสมบูรณ์ อีกทั้งรัฐต้องพัฒนากิจการพลศึกษา แผลขยายกิจกรรมพลศึกษาในลักษณะมวลชน เสริมสร้างสุขภาพของประชาชนให้แข็งแรง

3) แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม

รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 22 กำหนดให้รัฐแผลขยายกิจกรรมวัฒนธรรมในลักษณะมวลชน กิจการศิลปะและวรรณคดี กิจการกระจายข่าววิทยุและโทรทัศน์ กิจการจัดพิมพ์จำหน่าย กิจการห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ หอวัฒนธรรม และกิจกรรมวัฒนธรรมอื่นๆ รวมทั้งกำหนดให้รัฐรักษาไว้ซึ่งสถานโบราณวัตถุอันเลื่องชื่อลือนาม วัตถุโบราณทางด้านวัฒนธรรมอันล้ำค่าที่ตกทอดมาจากโบราณ และมรดกทางวัฒนธรรมทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญอื่นๆ

4) แนวนโยบายด้านประชากร

รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 23 กำหนดให้รัฐฝึกอบรมบุคคลให้มีความรู้ความสามารถในวิชาเฉพาะสาขาต่างๆ ขยายขอบข่ายการปัญญาชน สร้างปัจจัยให้บุคคลแสดงบทบาท ความสามารถอย่างเต็มที่เพื่อประโยชน์ของระบบสังคมนิยม มาตรา 24 กำหนดให้เร่งสร้างสรรคอารยธรรมทางจิตใจของคนในระบบสังคมนิยม โดยเผยแพร่ให้การศึกษาด้านอุดมการณ์ การศึกษาด้านศีลธรรม การศึกษาด้านวัฒนธรรม การศึกษาด้านระเบียบวินัยและระบบกฎหมาย โดยการบัญญัติและดำเนินการตามกฎหมายและกติกาดังกล่าว ในหมู่มวลชนทั้งในเมืองและชนบท รวมทั้งกำหนดให้รัฐส่งเสริมความรักปิตุภูมิ รักประชาชน รักการใช้แรงงาน รักวิทยาศาสตร์ รักศีลธรรมจรรยาของระบบสังคมนิยม ดำเนินการให้การศึกษาลัทธิคอมมิวนิสต์ ลัทธิส่วนรวม และลัทธิสากลนิยม ลัทธิรักชาติ อีกทั้งให้ศึกษาลัทธิวัตถุนิยมวิภาษและลัทธิวัตถุนิยมเชิงประวัติศาสตร์ต่อต้านลัทธิทุนนิยม รวมทั้งความคิดล้าสมัยอื่นๆ

5) แนวนโยบายด้านการบริหารรัฐกิจ

รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 27 กำหนดให้องค์กรของรัฐทั้งปวงดำเนินการตามหลักการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงลดขนาดให้เล็กกะทัดรัด การทำงานของเจ้าหน้าที่มีระบบการฝึกอบรมและตรวจสอบ ยกระดับปริมาณงาน และคุณภาพงานอย่างไม่หยุดยั้ง ต่อด้านลัทธิเจ้าขุนมูลนาย นอกจากนี้ องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงต้องรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับประชาชน อยู่เสมอ รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน ยอมรับการตรวจสอบของประชาชนและทุ่มเทรับใช้ประชาชน

6) แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง

รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 28 กำหนดแนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยให้รัฐรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ปราบปรามการทรยศต่อประเทศชาติ และกิจกรรมผิดกฎหมายที่ทำลายความปลอดภัยอื่นๆ ของรัฐ ลงโทษการทำลายความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ทำลายเศรษฐกิจสังคมนิยมและกิจกรรมผิดกฎหมายอื่นๆ มาตรา 26 กำหนดแนวนโยบายด้านความมั่นคงให้กองทัพของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นของประชาชน ซึ่งมีการกิจคือการป้องกันประเทศอย่างเข้มแข็ง ต่อด้านการรุกราน พิทักษ์ปิตุภูมิ พิทักษ์การใช้แรงงานอย่างสันติสุขของประชาชน เข้าร่วมกิจการพัฒนาประเทศ อีกทั้งกำหนดให้รัฐเสริมสร้างกำลังป้องกันประเทศ พัฒนามาตรฐาน ความทันสมัย เร่งการปฏิวัติกองทัพ

7) แนวนโยบายด้านศาสนา

นอกจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไปแล้วยังปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของพลเมืองด้วย โดย มาตรา 3 วรรคสาม กำหนดให้รัฐคุ้มครองกิจกรรมทางศาสนา ไม่ว่าบุคคลใดๆ ใช้ศาสนาดำเนินการทำลายความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ทำร้ายสุขภาพ ร่างกายของพลเมือง ขัดขวางกิจกรรมระบบการศึกษาของรัฐไม่ได้

8) แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม

รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 7 กำหนดนโยบายให้รัฐสร้างปัจจัยการมีงานทำ เพิ่มการคุ้มครองแรงงาน ปรับปรุงสภาพการทำงานด้วยวิธีทางต่างๆ ยกระดับการ

ให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการบนพื้นฐานการพัฒนาผลิตภาพ รวมทั้งกำหนดให้รัฐดำเนินการฝึกอบรมสิ่งที่จำเป็นในการทำงานแก่พลเมืองก่อนได้ทำงาน **มาตรา 45** กำหนดให้รัฐพัฒนาการประกันสังคมที่จำเป็นเพื่อสิทธิการได้รับความสุขของพลเมือง การสังคมสงเคราะห์และกิจการรักษาพยาบาลและการอนามัย นอกจากนี้รัฐและสังคมยังรับประกันการดำรงชีวิตของทหารทุพพลภาพ ปูนบำเหน็จแก่ครอบครัวของวีรบุรุษผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต ให้สิทธิพิเศษแก่ครอบครัวทหาร รวมทั้งจัดการช่วยเหลือการดำรงชีวิตการศึกษาของพลเมืองผู้ใช้แรงงานที่ตาบอด หูหนวก เป็นใบ้ และทุพพลภาพอื่นๆ อีกทั้ง **มาตรา 48** กำหนดให้รัฐคุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิของสตรี ดำเนินการให้ชายหญิงที่ทำงานอย่างเดียวกันได้รับค่าจ้างแรงงานเหมือนกัน ดำเนินการฝึกอบรมและการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้หญิงจากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงดังกล่าวข้างต้นไม่ว่าอยู่ในหมวดทั่วไปหรือหมวดสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของพลเมืองก็ตาม พบว่าแนวนโยบายแห่งรัฐเหล่านั้นแสดงให้เห็นถึงอุดมการณ์และเป้าหมายในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ยึดถือระบบสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ อีกทั้งยังเป็นแนวนโยบายพื้นฐานต่างๆ ที่มีความครอบคลุมการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐทุกด้านเกือบครบถ้วน

3.7 วิวัฒนาการของการบัญญัติของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไนจีเรีย

3.7.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไนจีเรีย

ในศตวรรษที่ 18 ดินแดนที่เป็นประเทศไนจีเรียในปัจจุบันนี้เคยเป็นศูนย์กลางของการค้าทาสและประเทศอังกฤษได้เข้ามายึดครองเมืองท่าลากอสเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1851 ต่อมาได้ขยายอิทธิพลเข้าไปในดินแดนโดยรอบเมืองท่าลากอสและลุ่มแม่น้ำไนเจอร์จนนำไปสู่การจัดตั้งบริษัท Royal Niger Company ซึ่งมีการบริหารจัดการทางการเมืองของตนเอง จนถึงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1900 บริษัทดังกล่าวจึงได้อินดินแดนให้อยู่ในการปกครองของประเทศอังกฤษโดยได้จัดตั้งเป็น “อาณานิคมและรัฐในอารักขาแห่งไนจีเรีย” หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดินแดน

อาณานิคมไนจีเรียได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1960 และได้จัดตั้งเป็นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1963¹⁰⁵ ซึ่งจัดรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์รัฐโดยแบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายบริหารแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธ์ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดำรงตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาลวาระละ 4 ปี จำกัดไม่เกิน 2 สมัย โดยมีคณะรัฐมนตรี (Federal Executive Council) เป็นคณะผู้บริหารประเทศ (2) ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ระบบสองสภา (Bicameral system) ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงและอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 109 คน เป็นผู้แทนจากรัฐต่างๆ 36 รัฐ รัฐละ 3 คน และอีก 1 คน จากเขตเมืองหลวงกรุงอาบูจา (Abuja Federal Capital Territory) ส่วนสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 360 คน และ (3) ฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลสูง ศาลอุทธรณ์กลาง และมีศาลกฎหมายอิสลามในรัฐทางตอนเหนือของประเทศ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม

รัฐธรรมนูญไนจีเรียที่ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1914 เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในช่วงที่ไนจีเรียเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่อีกหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1922 รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1931 รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1945 ซึ่งรัฐธรรมนูญไนจีเรียในยุคที่เป็นอาณานิคมนี้ได้ถูกแก้ไขโดยผู้สำเร็จราชการที่แต่งตั้งมาจากประเทศอังกฤษทั้งสิ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1951 Sir John McPherson ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเริ่มให้อำนาจแก่ประชาชนชาวไนจีเรียมาเป็นตัวแทนในรัฐสภามากขึ้น ในรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1954 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่การได้รับอิสรภาพเป็นประเทศเอกราชของสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย เนื่องจากประชาชนชาวไนจีเรียสามารถเข้าไปเป็นผู้นำฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ แต่ก็ยังมีส่วนรัฐการบางส่วนที่ยังถูกกุมอำนาจอยู่โดยผู้สำเร็จราชการที่แต่งตั้ง

¹⁰⁵ กองแอฟริกา. การเมืองการปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย กรุงเทพมหานคร: กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/detail.php?ID=74#2>, เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2559.

มาจากประเทศอังกฤษ ในที่สุดรัฐสภาอังกฤษก็ได้ออกกฎหมายให้ประเทศไนจีเรียได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1960 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1960 กำหนดให้ประเทศไนจีเรียมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งภูมิภาคอีก 3 รัฐบาล และยังสามารถกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย แต่ประเทศไนจีเรียก็ยังอยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์อังกฤษและถือ Judicial Committee of the Privy Council ของประเทศอังกฤษเป็นศาลสูงสุด ต่อมาในปี ค.ศ. 1963 สมาชิกแทนของประเทศไนจีเรียได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและประกาศให้ประเทศไนจีเรียเป็นสาธารณรัฐ เนื่องจากประกาศตัวไม่อยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์อังกฤษ และไม่ถือ Judicial Committee of the Privy Council เป็นศาลสูงสุดอีกต่อไป

ในปี ค.ศ. 1966 ได้เกิดการรัฐประหารโดยกลุ่มทหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1963 ไนจีเรียจึงอยู่ภายใต้การปกครองของคณะรัฐประหาร จนถึงวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1979 ไนจีเรียได้เข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่สอง โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1979 ซึ่งร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาลทหารและตัวแทนภาคประชาชน เนื้อหาหลักของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1979 มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้ารัฐบาล ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติใช้ระบบสองสภา และเป็นรัฐธรรมนูญไนจีเรียฉบับแรกที่กำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนและมีหมวดว่าด้วยวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐ (Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy) แยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหากโดยเฉพาะ¹⁰⁶ ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในอีกมุมมองหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาคือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1989 และฉบับ ค.ศ. 1999 ก็ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐตลอดมา

¹⁰⁶ Ben O. Nwabueze. *A constitutional History of Nigeria*. New York: Longman, 1982; Anthony O. Nwafor. "Enforcing Fundamental Rights in Nigeria Courts – Processes and Challenges". In *African Journal of Legal Studies*, 2009: p.4.

3.7.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไนจีเรีย

รัฐธรรมนูญไนจีเรีย ค.ศ. 1979 ได้กำหนดแนวคิดและขอบเขตแห่งเนื้อหาของวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ¹⁰⁷ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญมาตรา 14 (1) ได้วางหลักการเกี่ยวกับหลักการปกครองว่า สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งมาตรา 14 (2) กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไนจีเรีย โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวและให้การดำเนินการรักษาความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชนจะต้องเป็นวัตถุประสงค์หลักของรัฐบาล อีกทั้งกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองการปกครองต้องได้รับการรับรองให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา 14 (3) กำหนดให้องค์ประกอบและการกระทำของรัฐบาลและหน่วยงานใดๆ ของรัฐจะต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกับลักษณะของรัฐบาลกลางของไนจีเรีย และสอดคล้องกับความจำเป็นในการส่งเสริมความสามัคคีของชาติ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการมีอิทธิพลเหนือบุคคลบางกลุ่มในรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ในส่วนมาตรา 14 (4) กำหนดให้องค์ประกอบและการกระทำของรัฐบาลของรัฐทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นจะต้องตระหนักถึงความหลากหลายของผู้คนที่อยู่ในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งความจำเป็นในการส่งเสริมความรู้สึกของการเป็นเจ้าของและความจงรักภักดีของประชาชนในสหพันธ์

2) วัตถุประสงค์และแนวนโยบายเกี่ยวกับการรวมชาติ รัฐธรรมนูญมาตรา 15 (2) ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการรวมชาติและห้ามมิการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลเกี่ยวกับสถานที่กำเนิด เพศ ศาสนา สถานภาพเชื้อชาติหรือภาษา มาตรา 15 (3) กำหนดว่า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรวมชาตินี้ รัฐต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอสำหรับการเคลื่อนย้าย

¹⁰⁷ Constitution of Nigeria Chapter II Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy, [Online]. Searched from http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm#Chapter_2_, 5 January 2016.

อย่างเสรีของประชาชน สินค้าและบริการทั่วทั้งสหพันธ์ จัดให้มีความปลอดภัยเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยอย่างเต็มที่สำหรับพลเมืองในทุกส่วนของสหพันธ์รัฐ ส่งเสริมการแต่งงานระหว่างบุคคลที่มีความแตกต่างกันในสถานที่กำเนิด ศาสนา เชื้อชาติ และภาษา สนับสนุนการรวมกลุ่มที่มีความแตกต่างกันในด้านศาสนา เชื้อชาติ และภาษาหรือในด้านอื่น **มาตรา 15 (4)** ยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมความรู้สึกของการเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในหมู่คนต่างๆ ของสหพันธ์เพื่อให้เกิดความจงรักภักดีต่อประเทศชาติมากกว่าความจงรักภักดีต่อส่วนย่อยๆ ของสังคม รวมทั้ง **มาตรา 15 (5)** กำหนดให้รัฐจะต้องขจัดการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบทุกรูปแบบ

3) วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญ มาตรา 16 (1) (c) และ (d) ได้บัญญัติวัตถุประสงค์พื้นฐานของประเทศในจี่ริยว่าต้องการให้มีระบบเศรษฐกิจแบบผสม กล่าวคือ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่การจัดการและการดำเนินการในภาคเศรษฐกิจหลัก **มาตรา 16 (1) (a) และ (b)** กำหนดให้ประชาชนก็มีสิทธิใช้งานหรือมีส่วนร่วมในทุกพื้นที่ของเศรษฐกิจ รวมทั้งภาคเศรษฐกิจหลักด้วย อีกทั้งยังกำหนดให้รัฐต้องดูแลการใช้ทรัพยากรของประเทศและส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองของชาติให้เศรษฐกิจมีประสิทธิภาพและพึ่งตนเองได้ รวมทั้งให้รัฐกำกับดูแลเศรษฐกิจของประเทศให้มีสวัสดิการ เสรีภาพและความสุขอย่างสูงสุดแก่ประชาชนบนพื้นฐานของความยุติธรรมทางสังคมและความเท่าเทียมกัน **มาตรา 16 (2)** ยังกำหนดให้รัฐจะต้องมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีแบบแผนและมีความสมดุล รัฐต้องรับรองว่าทรัพยากรของชาติจะได้รับการควบคุมและกระจายเท่าที่เป็นไปได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐต้องรับรองว่าระบบเศรษฐกิจจะไม่ดำเนินการในลักษณะที่เอื้อให้เกิดการผลิตและการแลกเปลี่ยนโดยกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม รวมทั้งต้องจัดหาอาหารและที่พักอาศัยที่เหมาะสมเพียงพอ จัดให้มีค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม รวมทั้งมีเงินบำนาญและสวัสดิการสำหรับคนชรา ผู้ว่างงาน ผู้ป่วย ผู้พิการ

4) วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านสังคม รัฐธรรมนูญ มาตรา 17 (1) กำหนดให้วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านนี้ถือเป็นจุดมุ่งหมายของสังคมซึ่งถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของหลักเสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม และ **มาตรา 17 (2)** กำหนดให้วัตถุประสงค์ทางสังคมต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ เช่น ความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความยุติธรรมใน

กระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ดังนั้น **มาตรา 17 (3)** จึงบัญญัติว่า การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายให้รัฐต้องรับรองให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการทำมาหากินและโอกาสในการจ้างงานที่เหมาะสมโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ต้องมีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอสำหรับการดำเนินชีวิตในด้านสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม รัฐต้องคุ้มครองรักษาสุขภาพความปลอดภัย และสวัสดิภาพในการทำงาน รัฐต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกทางการแพทย์อย่างเพียงพอสำหรับประชาชน รัฐต้องกำหนดค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานอย่างเดียวกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุทางด้านเพศหรือเหตุผลอื่นใด รัฐต้องจัดให้มีการช่วยเหลือประชาชนที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือรวมทั้งต้องส่งเสริมสถาบันครอบครัวด้วย

5) วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านการศึกษา รัฐธรรมนูญ **มาตรา 18** กำหนดให้ (1) รัฐบาลจะต้องมีนโยบายในการส่งเสริมความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษาอย่างเพียงพอในทุกระดับ **มาตรา 18 (2)** รัฐบาลต้องส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี **มาตรา 18 (3)** รัฐบาลจะต้องจัดการไม่รู้หนังสือโดยจัดให้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ การศึกษามัธยมศึกษา การศึกษาในมหาวิทยาลัย และการศึกษาในหลักสูตรสำหรับผู้ใหญ่โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

6) วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านการต่างประเทศ รัฐธรรมนูญ **มาตรา 19** กำหนดให้วัตถุประสงค์ของนโยบายด้านการต่างประเทศจะต้องเป็นไปโดยส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติ ส่งเสริมการรวมตัวกันในกลุ่มประเทศแอฟริกาและสนับสนุนความเป็นเอกภาพของกลุ่มประเทศแอฟริกา ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดสันติภาพสากลและให้ความเคารพซึ่งกันและกันระหว่างประเทศทั้งหมด รวมทั้งจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ เคารพกฎหมายสากลและสนธิสัญญาที่ได้ผูกพันไว้ ส่งเสริมการจัดระเบียบเศรษฐกิจโลกให้มีความยุติธรรม

7) วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญ **มาตรา 20** กำหนดให้รัฐจะต้องคุ้มครองและปรับปรุงสภาพแวดล้อม รวมทั้งดูแลทรัพยากรน้ำ อากาศ ที่ดิน ป่าไม้ และสัตว์ป่าของไนจีเรีย

8) **วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านวัฒนธรรม** รัฐธรรมนูญ มาตรา 21 กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาและส่งเสริมวัฒนธรรมของประเทศในเจียที่ช่วยเพิ่มพูนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการศึกษาทางด้านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ที่จะช่วยเพิ่มคุณค่าทางวัฒนธรรม

นอกจากวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐด้านต่างๆ รัฐธรรมนูญในเจียหมวด 2 ยังได้กำหนดหน้าที่สื่อมวลชน วิทยุโทรทัศน์ และหน่วยงานอื่นๆ ในสื่อสารมวลชนว่า ต้องมีความเป็นอิสระที่จะส่งเสริมวัตถุประสงค์พื้นฐานที่มีอยู่ในหมวดวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา 22) กำหนดหน้าที่พลเมืองในด้านต่างๆ เช่น หน้าที่ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ เคารพอุดมการณ์และสถาบันต่างๆ ของชาติ ปกปักรักษาประเทศ เคารพสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 24)

3.8 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญกานา

3.8.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญกานา

ในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ดินแดนของประเทศกานาถูกรับครอบครองโดยชนเผ่าและแคว้นนักรบต่างๆ โดยเฉพาะอาณาจักรแอสฮันติ (Ashanti) ซึ่งเศรษฐกิจเจริญมั่งคั่งขึ้นมาจากการค้าทาส ในปี 2417 ประเทศอังกฤษได้เข้ารุกรานอาณาจักรแอสฮันติและประกาศให้พื้นที่ Gold Coast เป็นอาณานิคมของอังกฤษ จนกระทั่งในปี 2444 อังกฤษจึงสามารถยึดพื้นที่ได้ทั้งหมด ทำให้ดินแดนกานาตกเป็นรัฐในอารักขา (protectorate) ของประเทศอังกฤษ¹⁰⁸ หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง พรรค Convention People's Party (CPP) ของ ดร.Kwame Nkrumah ได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2493 ซึ่งนำไปสู่การได้รับเอกราชของกานาในวันที่ 6 มีนาคม 2500 เป็นประเทศแรกในทวีปแอฟริกาตอนใต้ทะเลทรายซาฮารา (Sub-Saharan Africa) ที่ได้รับเอกราชโดยยังคงเป็นดินแดนในภาวะทรัสตีของ

¹⁰⁸ กองแอฟริกา. ข้อมูลทั่วไปของสาธารณรัฐกานา. กรุงเทพมหานคร, กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ, 2557.

สหประชาชาติ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2503 ประเทศกานาได้ประกาศเป็นสาธารณรัฐภายใต้เครือจักรภพอังกฤษ โดย ดร.Kwame Nkrumah ได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกและได้วางรากฐานการปกครองระบอบสังคมนิยมให้กับประเทศกานา

ต่อมา ในปี 2509 คณะนายทหารได้ก่อการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลของ นาย Kwame Nkrumah และจัดตั้ง National Liberation Council ขึ้นเพื่อปกครองประเทศ โดยมีการคืนอำนาจให้แก่รัฐบาลพลเรือนโดยผลัดเปลี่ยนการคุมอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ รัฐประหารครั้งหลังสุดเกิดขึ้นในเดือน ธันวาคม 2524 โดยเรืออากาศเอก Jerry Rawlings เป็นผู้นำการรัฐประหาร หลังจากนั้นจึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารประเทศคือ Provisional National Defense Council (PNDC) ขึ้นพร้อมกับยุบสภา ระงับใช้รัฐธรรมนูญ และห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง¹⁰⁹ อย่างไรก็ดี ในเดือนมีนาคม 2535 เรืออากาศเอก Rawlings ก็ได้ประกาศถ่ายโอนอำนาจให้เป็นประชาธิปไตย และมีการลงประชามติเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แห่งสาธารณรัฐที่ 4 เมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1992 ซึ่งถือเป็นการสถาปนาระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารในรูปแบบการปกครองระบอบประธานาธิบดี (Presidential system) ตามแบบสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรัฐสภาที่มาจากหลายพรรคการเมืองและระบบตุลาการที่เป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐธรรมนูญกานา ฉบับ ค.ศ. 1992 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐแยกเป็นหมวดต่างหากออกจากหมวดว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในหมวด 6 หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Chapter Six The Directive Principles of State Policy) มาตรา 34-41 รวมทั้งสิ้น 18 มาตรา

3.8.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญกานา

แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกานาฉบับ ค.ศ. 1992 ต่อจากจากหมวด 5 สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นหมวด 6 หลักการแนวนโยบายของรัฐ (Directive Principles of State Policy) ซึ่งมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็น “แนวทาง” ให้ประชาชนทุกคน รัฐสภา ประธานาธิบดี ฝ่ายตุลาการ สภาแห่งรัฐ (Council of State) คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง และหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งบุคคลต่างๆ ในการใช้หรือการตีความ

¹⁰⁹ กองแอฟริกา, เพิ่งอ้างถึง.

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ ครอบคลุมวัตถุประสงค์ที่หลากหลายด้านทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและหน้าที่ของประชาชนพลเมือง

ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญคือ หลักการแนวนโยบายของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกานา มาตรา 34-41 รวมทั้งสิ้น 18 มาตรานั้นมีสถานะตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional status) ว่าสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ สามารถนำไปฟ้องร้องให้ศาล (justiciable) หรือไม่สามารถนำไปฟ้องร้องในศาล (non justiciable) เนื่องจากมาตรา 34 วรรค (1) ได้สร้างความไม่แน่นอนชัดเจนในแง่สภาพบังคับทางกฎหมายเนื่องจากบัญญัติว่า “หลักการแนวนโยบายของรัฐที่มีอยู่ในหมวดนี้จะเป็แนวทางให้ประชาชนทุกคน รัฐสภา ประธานาธิบดี ศาลยุติธรรม สภาแห่งรัฐ คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง และหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้ง บุคคลอื่นๆ ในการใช้หรือการตีความรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นใด ซึ่งในการดำเนินการปฏิบัติตามการตัดสินใจทางนโยบายใดๆ เพื่อการสถาปนาจัดตั้งสังคมที่เสรีและเป็นธรรม”¹¹⁰ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของอินเดียและไนจีเรีย รัฐธรรมนูญกานาบับ ค.ศ. 1992 ไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่า บทบัญญัติของหลักการแนวนโยบายของรัฐจะไม่อาจถูกนำไปบังคับใช้ในศาลได้ ซึ่งเป็นปัญหาเจตนารมณ์ในเรื่องนี้ก็ไม่ได้ได้รับความกระจ่างจากรายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ระบุอย่างชัดเจนว่า “หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้มาจากและโดยตัวเองที่จะบังคับใช้ตามกฎหมายโดยศาลใดๆ (the directive principles of state policy shall not of and by themselves be legally enforceable by any court)”¹¹¹ ซึ่งประโยคนี้นี้ไม่ได้สะท้อนให้เห็นในรัฐธรรมนูญ

¹¹⁰ The Constitution of the Republic of Ghana 1992. **Chapter 6 The Directive Principles of State Policy** สืบค้นจาก www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap_6.htm, เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2559.

Article 34(1) The Directive Principles of State Policy contained in this Chapter shall guide all citizens, Parliament, the President, the Judiciary, the Council of State, the Cabinet, Political Parties and other bodies and persons in applying or interpreting this Constitution or any other law and in taking and implementing any policy decisions, for the establishment of a just and free society.

¹¹¹ Kofi Quashigah. **The 1992 Constitution of Ghana**. สืบค้นจาก www.icla.up.ac.za/images/.../ghana_country_report.pdf เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2559.

ด้วยตัวเองจึงเปิดโอกาสให้มีความคิดเห็นในการตีความที่แตกต่างกันในขอบเขตแห่งเนื้อหาของสภาพการบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวด 6 นี้ ในคดีระหว่างพรรคความรักชาติใหม่กับอัยการสูงสุด (New Patriotic Party v Attorney-General, 31st December 1993-94) ผู้พิพากษาศาลสูงสุด Bamford-Addo JSC ได้มีความเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 6 ไม่สามารถนำมาฟ้องร้องในศาลได้ (non-justiciable) แต่ผู้พิพากษาศาลสูงสุด Adade JSC กลับมีความเห็นแย้งว่า¹¹² “ข้าพเจ้าไม่ได้เห็นว่า หมวด 6 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1992 ไม่สามารถนำมาฟ้องร้องในศาลได้ ประการแรก รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1992 ทั้งฉบับเป็นเอกสารที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (justiciable) หากส่วนใดส่วนหนึ่งไม่สามารถถูกใช้บังคับทางกฎหมายได้ (non-justiciable) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1992 ในตัวเองก็จะต้องบัญญัติไว้เช่นนั้น แต่ข้าพเจ้าไม่ได้เห็นมีบทบัญญัติใดในหมวด 6 หรือในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1992 โดยทั่วไปที่บอกว่า หมวด 6 นี้ไม่สามารถ justiciable ได้ หลักฐานที่จะสร้างหลัก non-justiciability ได้นั้นต้องกำหนดอยู่ภายในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1992 ไม่ใช่ด้วยด้วยเหตุผลง่ายๆ เป็นอย่างอื่นว่า ถ้าหลักฐานอยู่ภายนอกรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1992 ได้นั้น มันก็จำเป็นต้องมาขัดแย้งรัฐธรรมนูญและถือเป็นโมฆะและไม่สามารถจะยอมรับได้ เราไม่สามารถเพิ่มคำลงในรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะเปลี่ยนความหมายของรัฐธรรมนูญได้” ในคดีที่ตามมาอีกคดีหนึ่งคือคดีสมาคมผู้ประกอบการลอตโต้กานาและอื่นๆ กับผู้มีอำนาจจับสลากแห่งชาติ (Ghana Lotto Operators Association & Others v. National Lottery Authority, 2007-2008) ศาลสูงสุด (Supreme Court) โดยผู้พิพากษา Date-Bah ได้กล่าวย้ารับรองความเห็นของผู้พิพากษา Adade ที่ว่า “ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ระบุอย่างชัดเจนว่า “the directive principles of

¹¹² Kofi Quashigah, เพิ่งอ้างถึง. “I do not subscribe to the view that chapter 6 of the Constitution, 1992 is not justiciable; it is. First, the Constitution, 1992 as a whole is a justiciable document. If any part is to be non-justiciable, the Constitution, 1992 itself must say so. I have not seen anything in chapter 6 or in the Constitution, 1992 generally, which tells me that chapter 6 is not justiciable. The evidence to establish the non-justifiability must be internal to the Constitution, 1992, not otherwise, for the simple reason that if the proffered proof is external to the Constitution, 1992, it must of necessity conflict with it, and be void and inadmissible; we cannot add words to the Constitution in order to change its meaning”.

state policy are not of and by themselves legally enforceable by any court” อย่างไรก็ตาม โดยพิจารณาถึงลักษณะพิเศษของบทบัญญัติที่มีอยู่ในหมวด 6 ผู้พิพากษา Date-Bah อธิบายเพิ่มเติมว่า¹¹³ “...อาจจะมีบทบัญญัติโดยเฉพาะในหมวด 6 ซึ่งไม่ได้บอกให้มีการบังคับใช้โดยศาล ลักษณะของบทบัญญัติโดยเฉพาะดังกล่าวเช่นนั้นจะได้แย้งข้อสันนิษฐานของสภาพบังคับใช้ทางศาล (presumption of justiciability) เกี่ยวกับหมวดนี้ ในกรณีที่ไม่มีกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติโดยเฉพาะไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้มีการบังคับใช้โดยศาลของ แต่การบังคับใช้โดยศาลของภาระผูกพันที่กำหนดไว้ในหมวด 6 นี้ ควรจะถูกยืนยันและจะเป็นวิถีทางในการสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ลึกซึ้ง และเสรีภาพภายใต้กฎหมายของเรา” ด้วยวิธีนี้ความกำกวมคลุมเครือใดๆ ในบทบัญญัติมาตรา 34 วรรค (1) เกี่ยวกับสภาพบังคับใช้โดยศาล (justiciability) แห่งบทบัญญัติของหมวด 6 จึงได้ถูกทำให้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการที่จะอ้างว่าไม่ให้มีการบังคับใช้โดยศาลก็ยังคงมีอยู่เมื่อเกิดปัญหาเฉพาะขึ้นมาให้ศาลพิจารณาคดีอีก

3.8.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญกานา

รัฐธรรมนูญกานา ค.ศ. 1992 ได้บัญญัติกำหนดขอบเขตแห่งเนื้อหาของหลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) ไว้ในหมวด 6 อย่างกว้างขวางหลากหลายด้าน¹¹⁴ ดังต่อไปนี้

ก) แนวนโยบายแห่งรัฐทางด้านการเมือง

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 35 วรรค (1) ถึงวรรค (9) กำหนดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐทางด้านการเมืองไว้รวมทั้งสิ้น 9 ประการหลักดังนี้

¹¹³ Kofi Quashigah, อ้างถึงถึง. “...there may be particular provisions in chapter 6 which do not lend themselves to enforcement by a court. The very nature of such a particular provision would rebut the presumption of justiciability in relation to it. In the absence of a demonstration that a particular provision does not lend itself to enforcement by courts, however, the enforcement by this court of the obligations imposed in chapter 6 should be insisted upon and would be a way of deepening our democracy and the liberty under law that it entails”.

¹¹⁴ The Constitution of the Republic of Ghana 1992. อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (3).

1) กำหนดนโยบายแห่งรัฐที่จะให้ประเทศกานาต้องเป็นรัฐประชาธิปไตยที่ทุ่มเทให้บรรลุผลสำเร็จในการก่อให้เกิดเสรีภาพและความยุติธรรม และอำนาจอธิปไตยต้องเป็นของประชาชนแห่งประเทศกานาซึ่งรัฐบาลรับอำนาจและหน้าที่ทั้งหมดมาจากประชาชนโดยผ่านรัฐธรรมนูญฉบับนี้

2) รัฐต้องปกป้องและพิทักษ์รักษาอิสรภาพ เอกภาพและบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศกานาและจะต้องแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนทั้งหมด

3) รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและการบริการสาธารณะตามกฎหมายได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

4) รัฐต้องปลูกฝังในหมู่ปวงชนชาวกานาให้เคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานรวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล

5) รัฐต้องส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชนของประเทศกานาอย่างแข็งขันและห้ามการเลือกปฏิบัติและอคติบนพื้นฐานของแหล่งกำเนิด สถานภาพของการเกิด เชื้อชาติกำเนิด เพศหรือศาสนา ความเชื่อหรือศรัทธาอื่นๆ

6) เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในข้อ (5) ของมาตรานี้ รัฐจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อ (ก) การส่งเสริมจิตวิญญาณแห่งความจงรักภักดีต่อประเทศกานาโดยมองข้ามการแบ่งชาติพันธุ์และความจงรักภักดีอื่นๆ (ข) การบรรลุความสมดุลที่เหมาะสมในระดับภูมิภาคและเพศในการบรรจุและการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ (ค) จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอสำหรับสนับสนุนการเคลื่อนย้ายของประชาชน สินค้าและบริการโดยเสรีทั่วประเทศกานา (ง) ทำให้ประชาธิปไตยเป็นความจริงโดยการกระจายกลไกการบริหารและการเงินของรัฐบาลไปยังภูมิภาคและท้องถิ่น โดยให้ออกาสที่เป็นไปได้ทั้งหมดแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกระดับในชีวิตแห่งชาติและในรัฐบาล และ (จ) ให้มั่นใจว่าเท่าที่สามารถปฏิบัติได้ ซึ่งสำนักงานใหญ่ของรัฐบาลหรือสถาบันสาธารณะให้บริการใดๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ในภูมิภาคใดๆ โดยคำนึงถึงทรัพยากรและศักยภาพของภูมิภาคและเขตพื้นที่

7) เท่าที่ปฏิบัติได้ รัฐบาลจะยังคงดำเนินโครงการและโปรแกรมที่เริ่มโดยรัฐบาลก่อนหน้านี้

8) รัฐต้องทำตามขั้นตอนที่จะกำจัดการประพฤติดุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบ

9) รัฐต้องส่งเสริมในหมู่ประชาชนของประเทศกานาให้มีวัฒนธรรมของความอดกลั้นทางการเมือง

ข) แนวนโยบายแห่งรัฐทางด้านเศรษฐกิจ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 36 วรรค (1) ถึงวรรค (11) ได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐทางด้านเศรษฐกิจไว้รวมทั้งสิ้น 11 ประการหลักดังนี้

1) รัฐต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อให้มั่นใจได้ว่า เศรษฐกิจของประเทศมีการจัดการในลักษณะที่จะเพิ่มอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรักษาสวัสดิการ เสรีภาพและความสุขสูงสุดของทุกคนในประเทศกานา และเพื่อให้มีวิถีดำรงชีวิตที่เพียงพอและการจ้างงานที่เหมาะสม รวมถึงการช่วยเหลือประชาชนแก่คนยากจน

2) รัฐต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อสร้างเศรษฐกิจที่ดี มีเหตุผลบนหลักการพื้นฐานดังนี้ (ก) ให้หลักประกันของอัตราค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สำหรับการผลิตและผลผลิตเพื่อส่งเสริมการผลิตอย่างต่อเนื่องและให้มีผลผลิตที่สูงขึ้น (ข) ให้โอกาสที่เพียงพอสำหรับการริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ของปัจเจกบุคคลในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสนับสนุนสภาพแวดล้อมที่ทำให้บทบาทของภาคเอกชนเด่นชัดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ (ค) ให้ความมั่นใจว่าปัจเจกบุคคลและภาคเอกชนแบกรับส่วนแบ่งของความรับผิดชอบต่อชาติและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมถึงความรับผิดชอบที่จะให้การพัฒนาโดยรวมของประเทศ (ง) ดำเนินการพัฒนาที่สมดุลของทุกภูมิภาคและทุกส่วนของแต่ละภูมิภาคของประเทศกานา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปรับปรุงสภาพของชีวิตในพื้นที่ชนบท และโดยทั่วไปปรับปรุงแก้ไขความไม่สมดุลใดๆ ในการพัฒนาระหว่างเขตชนบทและเขตเมือง (จ) การรับรองว่าประชาธิปไตยที่เชื่อถือได้มากที่สุดคือทุกคนมีหลักประกันในสิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิตซึ่งรัฐถือเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐาน

3) รัฐต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

4) การลงทุนต่างประเทศจะต้องได้รับการสนับสนุนภายในประเทศกานา ภายใต้กฎหมายใดๆ ที่ผลบังคับใช้ในขณะที่กำหนดกฎเกณฑ์การลงทุนในประเทศกานา

5) สำหรับวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรานี้ ภายในสองปีหลังจากเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจะต้องนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโครงการประสานนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงโครงการในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในทุกระดับและในทุกภูมิภาคของประเทศกานา

6) รัฐต้องให้การสนับสนุนโอกาสทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกันกับประชาชนพลเมืองทุกคนและโดยเฉพาะรัฐต้องทำตามขั้นตอนที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกานา

7) รัฐต้องรับประกันสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพย์สินและสิทธิการรับมรดก

8) รัฐต้องรับรองสิทธิความเป็นเจ้าของและการครอบครองที่ดิน เพื่อรับภาระหน้าที่ทางสังคมในการให้บริการชุมชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐจะต้องรับรองว่าผู้จัดการที่ดินของครอบครัวและสาธารณะเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ (fiduciaries) เรียกเก็บเงินกับภาระผูกพันที่ปล่อยหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศกานาที่มีความรับผิดชอบเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ในเรื่องนี้

9) รัฐจะต้องใช้มาตรการเหมาะสมที่จำเป็นในการปกป้องและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสำหรับอนุชนรุ่นหลัง (posterity) และจะต้องขอความร่วมมือกับรัฐอื่นและหน่วยงานต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์รักษาสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศสำหรับมนุษยชาติอย่างกว้างขวางมากขึ้น

10) รัฐต้องป้องกันความปลอดภัย สวัสดิภาพ และสุขภาพของบุคคลทุกคนในการจ้างงานและจะต้องสร้างพื้นฐานสำหรับการจ้างงานอย่างเต็มที่ของชาวกานาทุกคนที่มีศักยภาพความคิดสร้างสรรค์

11) รัฐต้องส่งเสริมให้มีส่วนร่วมของแรงงานในกระบวนการตัดสินใจในสถานที่ทำงาน

ค) แนวนโยบายแห่งรัฐทางด้านสังคม

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 วรรค (1) ถึงวรรค (6) กำหนดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐทางด้านสังคมไว้รวมทั้งสิ้น 6 ประการหลักดังนี้

1) รัฐต้องพยายามรักษาความปลอดภัยและปกป้องระเบียบสังคม (social order) บอนัดมการณ์และหลักการแห่งเสรีภาพ ความเสมอภาค ความยุติธรรม ความซื่อสัตย์ และความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญนี้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐจะต้องนำนโยบายไปสู่การสร้างหลักประกันให้ประชาชนพลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคแห่งสิทธิหน้าที่รับผิดชอบ และโอกาสภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

2) รัฐจะต้องตรากฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้หลักประกันให้มี (ก) การได้รับประโยชน์จากสิทธิการมีส่วนร่วมที่มีสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการพัฒนา รวมถึงสิทธิของประชาชนในการรวมตัวกันเป็นสมาคมของตนเองโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของรัฐ และการใช้สมาคมเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของตนเองในกระบวนการพัฒนา สิทธิในการเข้าถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จำเป็นเพื่อทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลในกระบวนการพัฒนา เสรีภาพในการจัดตั้งองค์การที่จะเข้าร่วมในการช่วยเหลือตนเองและโครงการสร้างรายได้ รวมถึงเสรีภาพในการระดมทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมเหล่านั้น (ข) การพิทักษ์คุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและเสรีภาพอื่นๆ ทั้งหมด รวมทั้งสิทธิของคนพิการ ผู้สูงอายุ เด็กและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ ในกระบวนการพัฒนา

3) ในการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่ระบุไว้ในวรรค (2) ของมาตรานี้ รัฐจะต้องรับเอาความตกลงว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รับรอง และนำไปประยุกต์ใช้กับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเฉพาะด้านต่างๆ ใน กระบวนการพัฒนาของประเทศ

4) รัฐต้องรักษานโยบายประชากรให้สอดคล้องกับแรงบันดาลใจและความต้องการในการพัฒนาและวัตถุประสงค์ของประเทศกานา

5) รัฐต้องประกันให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอสำหรับการเล่นกีฬาทั่วทั้งประเทศกานา และการกีฬาต้องได้รับการส่งเสริมในฐานะที่เป็นวิธีสร้างเอกภาพแห่งชาติ สุขภาพและความมีวินัยในตนเอง รวมทั้งมิตรภาพและความเข้าใจระหว่างประเทศ

6) รัฐต้อง (ก) ให้หลักประกันให้มีโครงการช่วยเหลือสนับสนุนและบำรุงรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระด้วยตนเอง (self-employed) และประชาชนพลเมืองอื่นๆ ของประเทศกานา และ (ข) การให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ เช่น จะช่วยให้ผู้สูงอายุให้สามารถรักษามาตรฐานที่ดีของชีวิต

ง) แนวนโยบายแห่งรัฐทางการศึกษา

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 38 วรรค (1) ถึงวรรค (3) กำหนดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐทางการศึกษาไว้รวมทั้งสิ้น 3 ประการหลักดังนี้

1) รัฐจะต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาในทุกกระดับและในทุกภูมิภาคของประเทศกานา และจะต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึงเท่าที่เป็นไปได้แก่ประชาชนพลเมืองทุกคน

2) ภายในสองปีหลังจากการประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมามีผลบังคับใช้แล้ว รัฐบาลจะต้องยกร่างแผนโครงการสำหรับการให้การศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นการทั่วไปสำหรับการดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีถัดไป

3) โดยขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากร รัฐจะต้องจัดให้มี (ก) การเข้าถึงการศึกษามัธยมศึกษาและการศึกษาก่อนมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่เหมาะสมอย่างเท่าเทียมกันและสมดุล รวมทั้งการเข้าถึงการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยหรือเทียบเท่าอย่างเท่าเทียมกัน โดยเน้นสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ข) โปรแกรมการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ฟรีและการฝึกอบรมอาชีพศึกษาฟรี การฟื้นฟูและการตั้งถิ่นฐานของคนพิการ (ค) การศึกษาตลอดชีวิต

ง) แนวนโยบายแห่งรัฐทางวัฒนธรรม

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรค (1) ถึงวรรค (4) กำหนดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐทางการศึกษาไว้รวมทั้งสิ้น 4 ประการหลักดังนี้

1) ตามวรรค (2) ของมาตรานี้ รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อกระตุ้นให้เกิดการรวมคุณค่าทางจารีตประเพณีที่เหมาะสมเข้ากับวิถีชีวิตแห่งชาติโดยผ่านทางการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ รวมทั้งการนำจิตสำนึกของมิติทางวัฒนธรรมไว้ในการวางแผนระดับชาติทุกด้านที่เกี่ยวข้อง

2) รัฐจะต้องให้หลักประกันว่า คุณค่าของจารีตประเพณีและวัฒนธรรมที่เหมาะสมจะสามารถดัดแปลงและพัฒนาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของความต้องการที่เพิ่มขึ้นของสังคมโดยรวม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งว่าการปฏิบัติทางจารีตประเพณีแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลต่อบุคคลควรจะถูกยกเลิกไป

3) รัฐจะต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาของภาษา กานาและความภาคภูมิใจ
ในวัฒนธรรม กานา

4) รัฐจะต้องพยายามดำเนินการที่จะอนุรักษ์และคุ้มครองสถานที่และ
สิ่งประดิษฐ์ (artifacts) ที่น่าสนใจและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

จ) แนวนโยบายแห่งรัฐทางการต่างประเทศ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบาย
แห่งรัฐทางการต่างประเทศไว้รวมทั้งสิ้น 4 ประการหลักกว่า ในการติดต่อสัมพันธ์
กับประเทศอื่นๆ รัฐบาลจะต้อง (ก) การส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ
กานา (ข) การแสวงหาการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศ
ที่ยุติธรรมและเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน (ค) ส่งเสริมการเคารพกฎหมายระหว่าง
ประเทศ พันธกรณีแห่งสนธิสัญญาที่ผูกพัน และการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ
โดยสันติวิธี (ง) เป็นไปตามหลักการที่บัญญัติอยู่ในหรือเป็นกรณีที่น่าจะมีจุดมุ่งหมาย
และอุดมการณ์ของ i) กฎบัตรของสหประชาชาติ ii) กฎบัตรขององค์การเอกภาพ
แอฟริกา (OAU: Organization of African Unity) iii) องค์การเครือจักรภพอังกฤษ (IV)
สนธิสัญญาประชาคมเศรษฐกิจของประเทศแอฟริกาตะวันตก (ECOWAS: Economic
Community of West African States) และ V) องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่
ประเทศกานาเป็นภาคีสมาชิก

ฉ) แนวนโยบายแห่งรัฐทางด้านหน้าที่พลเมือง

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 ได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบาย
แห่งรัฐทางด้านหน้าที่พลเมืองที่หลากหลายไว้รวมทั้งสิ้น 11 ประการว่า การใช้สิทธิ
และเสรีภาพจะไม่สามารถแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่และภาระผูกพัน ดังนั้น
จึงต้องเป็นหน้าที่ของพลเมืองทุกคนในการ (ก) ส่งเสริมศักดิ์ศรีและชื่อเสียงที่ดีของ
ประเทศกานาและเคารพในสัญลักษณ์ของประเทศชาติ (ข) ส่งเสริมสนับสนุนและ
พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย (ค) ส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีของคนในชาติ
และอยู่ในความสามัคคีกลมกลืนกับคนอื่นๆ (ง) เคารพสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์
ที่ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายของผู้อื่น และโดยทั่วไปจะต้องละเว้นจากการ
กระทำที่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของบุคคลอื่น (จ) ทำงานในอาชีพของตนโดยมี
จิตสำนึกในการประกอบสัมมาชีพที่เลือกเองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย (ฉ) ป้องกัน
และรักษาทรัพย์สินสาธารณะ (public property) รวมทั้งเปิดเผยและต่อต้านการใช้

ทรัพย์สินและกองทุนสาธารณะไปในทางที่ผิดและสิ้นเปลือง (ข) ช่วยกันดูแลสภาพความเป็นอยู่ที่ดีในชุมชนที่ประชาชนพลเมืองที่อยู่อาศัย (ข) ป้องกันประเทศกานาและรับใช้ประเทศชาติเมื่อคราวจำเป็น (i) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมายในการรักษากฎหมายและระเบียบสังคม (j) เปิดเผยรายได้ของตนเองอย่างซื่อสัตย์ตรงไปตรงมาต่อหน่วยงานที่เหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมายเพื่อคำนวณภาระเสียภาษีทั้งหมด และ (k) ปกป้องคุ้มครองและพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

3.9 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์

3.9.1 ประวัติพัฒนาการการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ฉบับปัจจุบัน (ฉบับ ค.ศ. 1987) เป็น “กฎหมายพื้นฐานของประเทศฟิลิปปินส์” (Fundamental Law of the Philippines or Konstitusyon ng Pilipinas) และถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญได้ยกร่างสุดท้ายเสร็จสมบูรณ์เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1986 และได้ผ่านการลงประชามติทั่วประเทศรับรองร่างรัฐธรรมนูญแล้วเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1987¹¹⁵ ซึ่งนำไปสู่การเลือกตั้งทั่วไปและการจัดตั้งรัฐบาลของประธานาธิบดีโคราซอน อากินโน (Corazon C. Aquino) ซึ่งเป็นประธานาธิบดีหญิงคนแรกของประเทศฟิลิปปินส์ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ยอมรับว่าก่อนหน้านี้ ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับเครือจักรภพ ค.ศ. 1935 (Commonwealth Constitution) รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1973 และรัฐธรรมนูญฉบับเสรีภาพ ค.ศ. 1986 (Freedom Constitution) ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับมาโลลอส ค.ศ. 1899 (Malolos Constitution) ซึ่งนำไปสู่การประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Philippine Republic) ในปี ค.ศ. 1899 นั้น กลับไม่ได้ถูกใช้บังคับทั่วประเทศโดยสมบูรณ์ เนื่องจาก

¹¹⁵ Wikipedia. **Constitution of the Philippines**. Searched from https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_Philippines, 18 January 2016.

ฟิลิปปินส์ไม่สามารถจัดตั้งรัฐเอกราชใหม่ที่ได้รับการรับรองจากนานาชาติในระดับสากลได้ เพราะดินแดนฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกาการปฏิวัติพลังประชาชน (People Power Revolution) ค.ศ. 1986 ได้โค่นล้มการปกครองระบอบเผด็จการของประธานาธิบดีมาร์กอสได้สำเร็จ และนำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 โดยคำสั่งของการปกครองในช่วงแรกดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งแต่งตั้งมาจากการปฏิวัติพลังประชาชน ประธานาธิบดีโคราซอน อากิโน (Corazon C. Aquino) ได้ออกประกาศฉบับที่ 3 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1986 ยกเลิกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1973 หลายมาตรา ซึ่งใช้บังคับในช่วงการปกครองระบอบเผด็จการของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอส และยกเลิกสมาชิกสภานิติบัญญัติในระบบสภาเดียว (Batasang Pambansa/unicameral) สำนักนายกรัฐมนตรี บทบัญญัติที่ให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ประธานาธิบดีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับฉายาว่า “รัฐธรรมนูญฉบับเสรีภาพ” (1986 Freedom Constitution) แม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งใจจะเป็นเพียงรัฐธรรมนูญชั่วคราวเพื่อให้หลักประกันเสรีภาพของประชาชนและการกลับคืนสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ตาม

ดังนั้น ประธานาธิบดีโคราซอน อากิโน จึงได้ดำเนินการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Commission) 50 คน จากบุคคลที่มีภูมิหลังหลากหลายแตกต่างกัน รวมทั้งอดีตสมาชิกหลายคนของสภาผู้แทนราษฎร อดีตผู้พิพากษาศาลฎีกา บาทหลวงโรมันคาทอลิก และนักเคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านการปกครองระบอบมาร์กอส Cecilia Muñoz-Palma อดีตผู้พิพากษาของศาลฎีกา ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในระหว่างการประชุมคณะกรรมการมีหลายประเด็นที่เป็นความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นรูปแบบของรัฐบาล การยกเลิกโทษประหารชีวิต การคงฐานทัพสหรัฐที่คลาร์กและอ่าวซูบิก และการบูรณาการบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายเศรษฐกิจไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ยกร่างสุดท้ายเสร็จสมบูรณ์เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1986 โดยได้นำไปลงประชามติทั่วประเทศรับรองร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1987 แล้ว ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 หมวด 2 ว่าด้วยคำประกาศหลักการและนโยบายแห่งรัฐ (Declaration ดังนั้น of Principles and State

Policies)¹¹⁶ โดยแบ่งบทบัญญัติในหมวดนี้ออกเป็น 2 ตอนคือ หลักการ (Principles) จำนวน 6 มาตรา และนโยบายแห่งรัฐ (State Policies) จำนวน 22 มาตรา รวมทั้งสิ้น 28 มาตรา

3.9.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 หมวด 2 กำหนดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 6 มาตรา คือ **มาตรา 1** กำหนดให้ฟิลิปปินส์เป็นรัฐประชาธิปไตยและสาธารณรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในทุกองค์กรของรัฐได้รับอำนาจนั้นมาจากประชาชน **มาตรา 2** กำหนดให้ฟิลิปปินส์เลิกใช้สงครามเป็นเครื่องมือของนโยบายแห่งชาติ รับเอาหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของแผ่นดิน (law of the land) และยึดถือนโยบายแห่งสันติภาพ ความเสมอภาค ความยุติธรรม เสรีภาพ ความร่วมมือ และมิตรภาพกับทุกชาติ **มาตรา 3** กำหนดให้ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือฝ่ายทหารตลอดกาล กองทัพของฟิลิปปินส์เป็นผู้พิทักษ์ของประชาชนและของรัฐ โดยมีเป้าหมายในการรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐและบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ **มาตรา 4** กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่สำคัญสูงสุดของรัฐบาลในการให้บริการและพิทักษ์คุ้มครองประชาชน รัฐบาลอาจจะเรียกร้องให้ประชาชนทำหน้าที่ป้องกันประเทศ และในการปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ ประชาชนทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมายในการเกณฑ์ทหารหรือเป็นข้าราชการพลเรือน **มาตรา 5** รักษาสันติภาพและความเป็นระเบียบระหว่างประเทศ การพิทักษ์คุ้มครองชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน รวมทั้งการส่งเสริมสวัสดิการทั่วไปที่มีความจำเป็นสำหรับความสุขของประชาชนทุกคนที่ได้รับจากการปกครองระบอบประชาธิปไตย และ**มาตรา 6** ให้ยึดถือหลักการแยกศาสนจักรและรัฐออกจากกันโดยชัดชัดขึ้นมิได้

¹¹⁶ โปรดดูรายละเอียดใน Wikisource. Constitution of the Philippines (1987). Searched from https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Philippines..., 18 January 2016; และ Wikipedia. Constitution of the Philippines. Searched from https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_Philippines, 18 January 2016.

3.9.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ได้กำหนดขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างละเอียดชัดเจนรอบด้าน โดยแยกบทบัญญัตินโยบายแห่งรัฐ (State Policies) ไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยคำประกาศหลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะรวมทั้งสิ้น 22 มาตรา¹¹⁷ สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1) แนวนโยบายต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ในมาตรา 7 ให้รัฐต้องติดตามการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระในความสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ โดยพิจารณาถึงสิ่งสำคัญสูงสุดว่ารัฐจะต้องมีอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน ผลประโยชน์แห่งชาติ และสิทธิในการกำหนดใจตนเอง (right to self-determination) และในมาตรา 8 ให้ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดและดำเนินนโยบายปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (free from nuclear weapons) ในดินแดนของตนเองโดยสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ

2) แนวนโยบายด้านสังคม

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ในมาตรา 9 ให้รัฐต้องส่งเสริมการจัดระเบียบสังคมที่มีพลวัตและเป็นธรรม (just and dynamic social order) ซึ่งจะจรรโลงให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและความเป็นอิสระของประเทศ รวมทั้งให้ประชาชนพ้นจากความยากจน โดยผ่านทางนโยบายให้บริการสังคมอย่างเพียงพอ ส่งเสริมการจ้างงานสูงสุด (full employment) ยกระดับมาตรฐานการครองชีพ และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของทุกคน รวมทั้ง มาตรา 10 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาประเทศ

3) แนวนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนและสถาบันครอบครัว

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ในมาตรา 11 ให้รัฐต้องให้คุณค่าแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคนและให้หลักประกันอย่างเต็มที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยจะต้องคุ้มครองและเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวในฐานะที่เป็นสถาบันพื้นฐานทางสังคมที่ปกครองตนเอง และในมาตรา 12 ให้รัฐตระหนักถึงความศักดิ์สิทธิ์ของชีวิตครอบครัว และให้ความคุ้มครองชีวิตของมารดาและชีวิตของเด็กให้ปลอดภัย

¹¹⁷ โปรดดูรายละเอียดใน Wikisource และ Wikipedia, เพื่อ้างอิง.

จากการคุมกำเนิด สิทธิธรรมชาติและหน้าที่ขั้นพื้นฐานของผู้ปกครองในการเลี้ยงดูเด็กและเยาวชนให้เป็นมีพลเมืองที่มีประสิทธิภาพและการพัฒนาคุณลักษณะทางศีลธรรมจะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล อีกทั้งมาตรา 13 กำหนดให้รัฐตระหนักถึงบทบาทสำคัญของเยาวชนในการสร้างชาติและจะต้องส่งเสริมและคุ้มครองเยาวชนทางด้านกายภาพ คุณธรรม จิตวิญญาณ ความฉลาดทางปัญญา และความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม โดยจะอบรมบ่มนิสัยความรักชาติและชาตินิยมของเยาวชน รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะและทำหน้าที่พลเมือง นอกจากนี้ มาตรา 14 ยังกำหนดให้รัฐตระหนักถึงบทบาทของสตรีในการสร้างชาติและต้องให้หลักประกันความเสมอภาคขั้นพื้นฐานระหว่างผู้หญิงและผู้ชายอย่างเท่าเทียมกัน

4) แนวนโยบายด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ในมาตรา 15 ให้รัฐต้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิด้านสุขภาพของประชาชนและปลูกฝังจิตสำนึกด้านสุขภาพในมวลหมู่ประชาชน และกำหนดในมาตรา 16 ให้รัฐต้องพิทักษ์และรับรองสิทธิประชาชนอาศัยอยู่ในระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์โดยสอดคล้องกับวิถีที่กลมกลืนกับธรรมชาติ

5) แนวนโยบายด้านการศึกษา

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ในมาตรา 17 ให้รัฐต้องให้ความสำคัญกับการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ศิลปวัฒนธรรม และการกีฬา เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรักชาติและชาตินิยม เร่งรัดความก้าวหน้าทางสังคมและส่งเสริมการปล่อยเสรีและการพัฒนามนุษย์ทั้งมวล

6) แนวนโยบายด้านแรงงาน

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ในมาตรา 18 ว่ารัฐต้องยืนยันให้แรงงานเป็นกำลังหลักทางเศรษฐกิจสังคม โดยจะต้องปกป้องสิทธิของแรงงานและส่งเสริมสวัสดิภาพแรงงานการของแรงงาน

7) แนวนโยบายเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ในมาตรา 19 ให้รัฐต้องพัฒนาการพึ่งพาตนเองและเศรษฐกิจของชาติเป็นอิสระที่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยชาวฟิลิปปินส์อย่างมีประสิทธิภาพ และในมาตรา 20 ให้รัฐตระหนักถึงบทบาทสำคัญของภาคเอกชน สนับสนุนวิสาหกิจเอกชน และให้แรงจูงใจกับการลงทุนที่จำเป็น อีกทั้งในมาตรา 21 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการพัฒนาชนบทที่ครบวงจรและการปฏิรูประบบเกษตรกรรม

8) แนวนโยบายด้านวัฒนธรรมและการสื่อสาร

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ใน มาตรา 22 ให้รัฐตระหนักถึงและส่งเสริมสิทธิทางวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นพื้นเมืองภายใต้กรอบของความสามัคคีและการพัฒนาของชาติ และในมาตรา 23 ให้รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) บนพื้นฐานชุมชน หรือองค์กรภาคส่วนต่างๆ ในการส่งเสริมสวัสดิการแห่งชาติ อีกทั้งในมาตรา 24 กำหนดให้รัฐต้องตระหนักถึงบทบาทสำคัญของการสื่อสารและข้อมูลสารสนเทศในการสร้างชาติ

9) แนวนโยบายด้านการบริหารรัฐกิจและการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ใน มาตรา 27 ให้รัฐต้องรับประกันการเข้าถึงโอกาสเข้าทำงานในการบริหารรัฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน และห้ามการมีราชวงศ์ทางการเมืองที่อาจจะกำหนดโดยกฎหมาย และในมาตรา 26 รัฐต้องให้ความสำคัญอิสระของรัฐบาลท้องถิ่น

10) แนวนโยบายด้านคุณธรรมและต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์กำหนดไว้ในมาตรา 27 ให้รัฐต้องรักษาความซื่อสัตย์และคุณธรรมในการให้บริการประชาชนและการใช้มาตรการในเชิงบวกและมีผลต่อการรับสินบนและการทุจริต และมาตรา 28 กำหนดแนวนโยบายว่าภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดรัฐกฎหมายและดำเนินนโยบายในการเปิดเผยข้อมูลเต็มรูปแบบของการทำธุรกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน

3.10 วิวัฒนาการของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทย

3.10.1 ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทย

ประวัติพัฒนาการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทยนั้น อาจศึกษาวิจัยย้อนหลังไปถึงเหตุการณ์ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยคณะราษฎรเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional

Monarchy) ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในปัจจุบัน ซึ่งคณะราษฎรได้ประกาศ “หลัก 6 ประการของคณะราษฎร” ไว้ให้ยึดถือเป็นแนวนโยบายของคณะปฏิวัติเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศและการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตยตามหลักการนโยบายของคณะราษฎรรวมทั้งสิ้น 6 ประการ คือ 1) จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมืองในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง 2) จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มากที่สุด 3) จะต้องบำรุงรักษาความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง 4) จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน 5) จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดกับหลัก 4 ประการข้างต้น 6) จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร¹¹⁸ ดังนั้น หลัก 6 ประการของคณะราษฎรดังกล่าว อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐได้เช่นกัน¹¹⁹ เพียงแต่ว่าแนวนโยบายดังกล่าวไม่ได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยในยุคนั้น ทั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีธรรมเนียมวิธีปฏิบัติในการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียแต่อย่างใด

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยฉบับถาวรเกือบทุกฉบับได้มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2502 2515 2520 2534 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วย

¹¹⁸ ชาลวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. ปฏิวัติ 2475: 1932 Revolution in Siam. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547: หน้า 499–501.

¹¹⁹ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป: หน้า 161.

แนวนโยบายแห่งรัฐแต่อย่างใด¹²⁰ เหตุผลเนื่องมาจากในขณะที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้บังคับ จึงจำเป็นต้องใช้ธรรมนูญการปกครองหรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นหลักแนวทางในการบริหารประเทศในช่วงระยะเวลาสั้นๆ และรอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีบทบัญญัตินโยบายแห่งรัฐแล้วเสร็จออกมาใช้บังคับ

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์เป็นต้นแบบที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติไว้ในหมวด 1 เป็น “แนวนโยบายแห่งรัฐ” (Directive Principle of State Policy) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเรื่องที่รัฐพึงทำไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นประเทศที่สามที่นำตัวอย่างรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์มาใช้¹²¹ นอกจากรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ เช่น สเปน เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส ฟิลิปปินส์ เนปาล และกานา ก็ได้มีบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญลักษณะเดียวกันด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่ทันสมัยฉบับแรกซึ่งกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 รวม 19 มาตรา ได้กำหนดเรื่องที่รัฐพึงทำ โดยใช้คำว่า “พึง” และในมาตราแรกกำหนดว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐโดยใช้ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ที่มีมาก่อนหน้านี้และได้มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับรวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนรัฐธรรมนูญไทยที่มีบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (พ.ศ. 2492–2550)

วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยที่มีบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ			
รัฐธรรมนูญ	หมวด	จำนวนมาตรา	จำนวนนโยบาย
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492	หมวด 5	มาตรา 54-72	19 มาตรา
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495	หมวด 3	มาตรา 38-44	7 มาตรา

¹²⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2, กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2546: หน้า 329.

¹²¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 2: อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (63).

วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยที่มีบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ			
รัฐธรรมนูญ	หมวด	จำนวนมาตรา	จำนวนนโยบาย
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511	หมวด 5	มาตรา 53-70	18 มาตรา
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517	หมวด 5	มาตรา 62-94	33 มาตรา
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521	หมวด 5	มาตรา 53-74	20 มาตรา
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 และ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538	หมวด 5	มาตรา 59-84	26 มาตรา
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	หมวด 5	มาตรา 71-89	19 มาตรา
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	หมวด 5	มาตรา 75-87	13 มาตรา

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2545.

เจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญไทยก็เพื่อให้เป็นหมวดที่กำหนดเรื่องสำคัญๆ ที่รัฐพึงกระทำ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีทั้งสิ้น 33 มาตรา คือใครต้องการให้รัฐทำอะไรก็เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักรัฐศาสตร์มาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการร่างได้มอบให้ ศาสตราจารย์ ดร.กมล ทองธรรมชาติ และ ดร. สุจิต บุญวงการไปดำเนินการยกร่างมาโดยให้นำเฉพาะสาระสำคัญบรรจุไว้ในหมวด 5 เท่านั้น ในที่สุดจึงมีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 19 มาตรา คือ มาตรา 71-89 ความเปลี่ยนแปลงประการที่ 1 คือ รายละเอียดที่กำหนดไว้ในหมวด 5 นั้นสกัดเฉพาะเรื่องสำคัญๆ ที่เป็นแก่นที่รัฐไทยจะต้องกระทำ ชื่อหมวดจึงเปลี่ยนจาก “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ความเปลี่ยนแปลงประการที่ 2 คือ เปลี่ยนจากคำว่า “รัฐพึง...” มาเป็นคำว่า “รัฐต้อง...” นอกจากนั้นในมาตรา 88 บัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีคำว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” เนื่องจากคำว่า “รัฐต้อง...” ถือเป็นพันธกรณีที่ผูกพันให้รัฐต้องกระทำแล้ว¹²²

¹²² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 2-3: อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ 63.

3.10.2 แนวคิดหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย

ประเทศไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมียุติด้วยกัน 8 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญในอดีตจำนวน 6 ฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีแนวคิดพื้นฐานและลักษณะสำคัญ 7 ประการ¹²³ คือ (1) การกำหนดไว้ในหมวดเดียวกันและมีชื่อเรียกเหมือนกัน (2) การกำหนดให้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพบังคับเหมือนกัน (3) การให้น้ำหนักของเงื่อนไขบังคับไม่เท่ากัน (4) การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายด้านการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยไว้ในระดับรอง (5) การสอดแทรกนโยบายที่ไม่มีความสำคัญถึงระดับความเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริง (6) การไม่ให้ความสำคัญกับมาตรการทางปฏิบัติ (7) การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (8) การไม่ได้วางเครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้องไว้รองรับ (8) การไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติ

¹²³ สถาบันพระปกเกล้า. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร : องค์การคำของคุรุสภา, 2545: หน้า 26–29.

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีจำนวนบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยเฉลี่ยน้อยกว่ารัฐธรรมนูญไทยในอดีตทั้ง 6 ฉบับ เนื่องจากเป็นแนวนโยบายที่จำกัดเนื้อหาสำคัญเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้นมีหลักการพื้นฐานและลักษณะสำคัญ 10 ประการ¹²⁴ คือ (1) การกำหนดเนื้อหาแยกไว้เป็นหมวดเดียวกันและใช้ชื่อเรียกใหม่ (2) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพบังคับเชิงสร้างสรรค์ (3) การให้น้ำหนักของเงื่อนไขบังคับเท่าเทียมกัน (4) การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในระดับสูง (5) การบัญญัติไว้เฉพาะนโยบายที่มีความสำคัญในระดับที่ถือได้ว่าเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริง (6) การให้ความสำคัญกับมาตรการทางปฏิบัติ (7) การสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม (8) การวางเครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้องไว้รองรับ (9) การเพิ่มรายละเอียดลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติ (10) การเชื่อมโยงเอกภาพและสนับสนุนประสิทธิภาพการปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดอื่น แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่มีลักษณะชัดเจนรอบด้านและผูกพันรัฐมากกว่าเดิมรวม 4 ประการ¹²⁵ คือ (1) มีการแยกแยะหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างชัดเจน (2) กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องสำคัญเพิ่มขึ้น (3) กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (4) กำหนดให้รัฐบาลที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินการว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างโดยเสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง

ประเทศไทยได้มีการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หมวดที่ 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการ

¹²⁴ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 29 – 34.

¹²⁵ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ฉบับลงประชามติ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาการศึกษาดินแดน กรมการปกครอง, 2550: หน้า 175 – 176.

บริหารราชการแผ่นดิน¹²⁶ ทั้งนี้แนวนโยบายแห่งรัฐถือเป็นกรอบสำหรับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลว่านโยบายที่กำหนดออกมานั้นจะต้องครอบคลุมถึงเรื่องใด โดยเป็นหลักประกันว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปที่ชุด แนวนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะยังคงเดิมโดยต้องอยู่ในกรอบแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ¹²⁷ ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงถือเป็นกรอบแนวทางการบริหารงานของรัฐที่ใช้เป็นหลักฐานในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใช้ยึดถือและปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย โดยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นครั้งแรก ในหมวด 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” แต่รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาบางฉบับมิได้กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 โดยเปลี่ยนชื่อจาก “แนวนโยบายแห่งรัฐ” มาเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

3.10.3 ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ยกร่างขึ้นในยุครัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ภายหลังการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยคณะทหารนำโดย จอมพลผิน ชุณหะวัณ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และเชิญนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ จึงถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำฝ่ายทหาร ต่อมา นายควง อภัยวงศ์ ได้ผลักดันให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แม้ถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 รัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่อาจปฏิเสธรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่าง

¹²⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 43.

¹²⁷ รติกร เจือไว้น. *แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ*. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2558.จาก <http://www.thaipoliticsgovernment.org>.

รัฐธรรมนูญได้ จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 วันที่ 23 มีนาคม 2492 การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ไม่สามารถยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินได้เต็มที่ จึงเป็นเหตุผลที่สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์เห็นควรกำหนดหมวดนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้¹²⁸ ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ค้นคว้าพิจารณารัฐธรรมนูญของนานาประเทศมาประกอบการร่างด้วย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญอินเดีย¹²⁹ ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการกำหนดนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 ดังปรากฏหลักฐานในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีความเห็นออกเป็นสองฝ่าย¹³⁰ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่าควรกำหนดนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เห็นว่า ควรกำหนดไว้เพราะเป็นการวางหลักสำหรับประเทศ โดยกำหนดนโยบายแบบกลางๆ เพื่อให้ชนนโยบายของพรรคการเมืองมากเกินไป ส่วนขุนฤทธิ์ ศึกษาการ เห็นว่า ประเทศไทยมีความเจริญช้า ไม่ทันประเทศอื่นๆ เนื่องจากขาดความเอาใจใส่และขาดความสนใจอย่างแท้จริงของรัฐ โดยเฉพาะด้าน การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม การชลประทาน และการบำรุงท้องที่ เป็นต้น จึงเห็นควรมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและไม่ถือเป็นการขัดนโยบายของรัฐบาลใหม่ เพราะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามก็ดี ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช เห็นว่า อยากให้มีนโยบายแห่งรัฐ แต่ต้องคิดถึงความรับผิดชอบด้วยว่ามีแค่ไหนเพียงไร ดังนั้น จึงควรกำหนดไว้ให้เหมาะสมที่รัฐบาลทุกชุดสามารถปฏิบัติตามได้ มิฉะนั้นจะเป็นการผูกมัดเกินไป ดังนั้นสรุปได้ว่า ฝ่ายที่เห็นควรมีการกำหนดนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากเห็นว่านโยบายแห่งรัฐมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม อีกทั้ง

¹²⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (119).

¹²⁹ กระมล ทองธรรมชาติ และเชวณะ ไตรมาศ. *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, 2545: หน้า 22.

¹³⁰ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. *รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10/2491*. 2 สิงหาคม 2491: หน้า 482-485.

ประเทศต่างๆ ก็ได้มีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ต้องคำนึงถึงด้วยว่าจะเป็นการผูกมัดรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศมากเกินไหรือไม่ ดังนั้น การกำหนดนโยบายแห่งรัฐจึงต้องกำหนดในเรื่องที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าไม่ควรกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นไม่สามารถกำหนดให้ครบทุกสิ่งทุกอย่างตามความต้องการได้ ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดไว้หรือในกรณีถ้ากำหนดไว้โดยละเอียดก็จะมีปัญหาในการไม่สามารถบริหารประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายว่าจะต้องทำอะไรสิ่งหนึ่งอันเป็นการบีบบังคับหรือทำให้เกิดวงแคบในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จึงน่าจะปล่อยเสรีให้รัฐบาลบริหารกิจการของรัฐบาลไปได้อย่างกว้างขวาง ยิ่งประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก การที่กำหนดนโยบายไว้แคบๆ ก็ยิ่งทำให้ประเทศไทยหมุนไม่ทันเหตุการณ์ เพราะเหตุการณ์ปัจจุบันเปลี่ยนไปรวดเร็วมาก ถ้าหากว่าประเทศไทยกำหนดนโยบายไว้ตายตัวเช่นนี้ จะทำให้ประเทศไทยพัฒนาให้ทันเหตุการณ์ปัจจุบันได้อย่างไร

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการยอมรับมากกว่า จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะจนกลายเป็นต้นแบบให้รัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อๆ มา ซึ่งมีขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรวมทั้งหมด 18 มาตรา สรุปสาระสำคัญได้คือ

1.1) แนวนโยบายด้านความมั่นคง มาตรา 55 กำหนดให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช

1.2) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ มาตรา 56-57 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศบนหลักความเสมอภาค และพึงร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมและสันติสุขของโลก

1.3) แนวนโยบายด้านการทหาร มาตรา 58-60 กำหนดให้พึงมีกำลังทหารโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช และให้กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้กำลังทหารว่าพึงใช้เพื่อการสงครามหรือปราบปรามการจลาจล และจะใช้ได้

แต่โดยกระแสพระบรมราชโองการ เว้นแต่กรณีที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึกและกำหนดห้ามมิให้ใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทางการเมือง รวมทั้งห้ามไม่ให้ทหารในระหว่างการรับราชการประจำเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือการแสดงการฝักใฝ่พรรคการเมือง

1.4) แนวนโยบายด้านการศึกษา มาตรา 62–65 กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาว่าพึงเป็นไปเพื่อให้ชาวไทยเป็นพลเมืองดี มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ มีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะในการจัดการศึกษาอบรม กำหนดให้จัดการศึกษาในระดับชั้นประถมในโรงเรียนของรัฐต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยรัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาตามสมควร และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าในศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์

1.5) แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม มาตรา 66–67 กำหนดให้รัฐพึงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประจำชาติ และพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม และป้องกันมิให้มีการส่งวัตถุเช่นนั้นออกไปนอกราชอาณาจักร

1.6) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 68 กำหนดให้การริเริ่มทางเศรษฐกิจ ส่วนเอกชนต้องเป็นไปโดยเสรี แต่ต้องไม่ขัดแย้งต่อการประกอบกิจการสาธารณูปโภค และต้องไม่เป็นการบั่นทอนมนุษยธรรม ความมั่นคง หรือเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงจัดการสาธารณูปโภคให้ประสานกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน ในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ยังกำหนดให้การประกอบกิจการที่ผูกขาดตัดตอนหรือการประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และมาตรา 69 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมและการสหกรณ์ ส่วนมาตรา 70 กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชน ทั้งทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

1.7) แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม มาตรา 71 กำหนดให้รัฐพึงคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก

1.8) แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข มาตรา 72 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข มารดาและทารกสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดให้การป้องกัน

และปราบปรามโรครระบาดให้เป็นหน้าที่ของรัฐต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก่อการรัฐประหารล้มรัฐบาลของตนเอง ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงร่างขึ้นในยุคสมัยที่คณะผู้นำฝ่ายทหารสามารถยึดกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการขึ้นการดำเนินนโยบายมากนัก ดังจะเห็นได้ว่าหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ที่ถูกคณะรัฐประหารยกเลิกไปนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 19 มาตรา แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มีเพียง 7 มาตราเท่านั้น โดยได้ตัดทอนนโยบายที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ออกบางส่วน โดยคงเหลือไว้เฉพาะนโยบายที่สำคัญๆ เท่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติจึงมีขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐดังนี้

2.1) แนวนโยบายด้านการรักษาเอกราช มาตรา 38 กำหนดให้รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช

2.2) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ มาตรา 38 กำหนดให้รัฐต้องร่วมมือกับนานาประเทศเพื่อบำรุงสันติสุขของโลก

2.3) แนวนโยบายด้านการทหาร มาตรา 39 กำหนดให้รัฐต้องมีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราชและผลประโยชน์ของชาติ

2.4) แนวนโยบายการรักษาความสงบเรียบร้อย มาตรา 40 กำหนดให้รัฐจะต้องรักษาความสงบภายใน

2.5) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 41 กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการริเริ่มทางเศรษฐกิจของเอกชน และประกอบกิจการสาธารณูปโภคให้ประสานกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน

2.6) แนวนโยบายด้านการศึกษา มาตรา 42 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาอบรมและมีหน้าที่ในการจัดระบบการศึกษา ตลอดจนการให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการของตนเองได้

2.7) **แนวนโยบายด้านสาธารณสุข** มาตรา 43 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข การมารดาและทารกสงเคราะห์ รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามโรคระบาดซึ่งต้องกระทำให้ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495¹³¹ และต่อมาได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ซึ่งได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ใช้เวลาในการยกร่างยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน 17 วัน¹³² จนในที่สุดจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 มาตรา 53 ถึงมาตรา 70 ซึ่งมีขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐโดยสรุปสาระสำคัญได้¹³³ ดังต่อไปนี้

3.1) **แนวนโยบายด้านความมั่นคง** มาตรา 54 กำหนดให้รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช

3.2) **แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ** มาตรา 55-56 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศและร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมระหว่างประเทศและผดุงสันติสุขของโลก

3.3) **แนวนโยบายด้านการทหาร** มาตรา 57-58 กำหนดให้พึงมีกำลังทหารโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช ความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ และใช้เพื่อการรบหรือการสงครามหรือเพื่อปราบปรามการจลาจล การใช้กำลังทหารเพื่อการอื่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

3.4) **แนวนโยบายด้านการศึกษา** มาตรา 59-61 กำหนดให้รัฐส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม จัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ การศึกษาอบรมชนประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ

¹³¹ ลิขิต จีระเวดิน. วิชาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: หน้า 150.

¹³² นคร พจนรพงษ์ และอุกฤษ พจนรพงษ์. ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2542.

¹³³ ญัฐพล บุญชิต, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (70).

จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน กำหนดให้รัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาตามสมควร รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการวิจัย ศิลปวิทยาและวิทยาศาสตร์

3.5) แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม มาตรา 62–63 ให้รัฐพึงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประจำชาติแต่ต้องไม่บังคับฝืนใจบุคคล รวมทั้งพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม

3.6) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 64 กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มทางเศรษฐกิจและการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค จัดให้ประสานกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ ส่วนเอกชนในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคหรือกิจการอันเป็นการผูกขาดตัดตอนจะกระทำได้ก็แต่โดยต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมาตรา 66 ยังกำหนดให้รัฐส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม การค้าและการประกอบการผลิตส่วนเอกชน ทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

3.7) แนวนโยบายด้านสังคม มาตรา 67–68 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์เพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่อัตราและคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม

3.8) แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข มาตรา 69 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข

3.9) แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง มาตรา 70 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้ถูกยกร่างขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เนื่องจากได้โค่นล้มการปกครองระบอบเผด็จการทหารที่ดำเนินติดต่อกันมาอย่างยาวนานมากกว่า 16 ปี ให้สิ้นสุดลงได้สำเร็จ ซึ่งได้นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และประกาศใช้เมื่อ

เดือนตุลาคม 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนั้นนอกจากได้มีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูงแล้ว บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐก็มีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตแห่งเนื้อหาในสาระสำคัญที่จะมุ่งสู่แนวทางรัฐสวัสดิการ (welfare state) อย่างชัดเจน กล่าวคือ ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอุดมการณ์ที่ต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงสู่ระบอบประชาธิปไตยทางสังคม (social democracy) โดยยึดถือระบอบประชาธิปไตยทางการเมืองและระบบรัฐสวัสดิการทางเศรษฐกิจ¹³⁴ ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐจึงมีขอบเขตแห่งเนื้อหาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 รวมทั้งสิ้นถึง 33 มาตรา โดยมีสาระสำคัญของมาตรา 62-94 สรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1) แนวนโยบายด้านความมั่นคง มาตรา 63 รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต

4.2) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ มาตรา 64-65 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศและถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน รวมทั้งร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมระหว่างประเทศและผดุงสันติสุขของโลก

4.3) แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 66-67 กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ ดำเนินป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาล

4.4) แนวนโยบายด้านการทหาร มาตรา 57-58 กำหนดให้มีกำลังทหารเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช ความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ และให้กำลังทหารเป็นของชาติไม่ขึ้นต่อเอกชนหรือคณะบุคคลใดๆ กำหนดให้กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อพัฒนาประเทศชาติ การใช้กำลังทหารเพื่อการอื่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

¹³⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, หน้า 332: อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (70).

4.5) แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย มาตรา 71 กำหนดให้รัฐจะต้องรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย

4.6) แนวนโยบายด้านการศึกษา มาตรา 72 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษอบรม ให้รัฐจัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษา อบรมตามความสามารถของบุคคลนั้นๆ ส่วนมาตรา 73 กำหนดว่าการศึกษอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุนและปัจจัยต่างๆ ในการศึกษาอบรมทุกระดับตามสมควร นอกจากนี้มาตรา 74 ยังได้กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่างๆ ส่งเสริมการสถิติ และใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศ

4.7) แนวนโยบายด้านวัฒนธรรม มาตรา 75-76 ให้รัฐพึงส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม

4.8) แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 77-78 กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำลำธารและน่านน้ำ และกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการค้นหายาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย

4.9) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 79-85 กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง จัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม ส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง ส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรม คຸ້ມครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต ส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์ สนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มทางเศรษฐกิจ กำหนดให้รัฐประกอบกิจการอื่นมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม วางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

4.10) แนวนโยบายด้านประชากร มาตรา 86 กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิทยาการ

4.11) แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม มาตรา 87–91 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ผู้ประสพภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรมหรือเนื่องจากภัยธรรมชาติ ส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชน ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำและได้รับค่าแรงตอบแทนตามควรแก่อัตราภาพ คำนึงแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม และพึงจัดให้ผู้ที่ทำงานรับจ้างมีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงาน และมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ จัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำ ความสามารถและเหมาะสม ส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะ และพึงส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย

4.12) แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข มาตรา 92–93 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดถึงการอนามัยครอบครัว และคุ้มครองสุขภาพของบุคคลให้การรักษายาบาลแก่ผู้ยากไร้ การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย โดยไม่คิดมูลค่า บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด ขจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพ และอนามัยของประชาชน

4.13) แนวนโยบายด้านการกีฬา มาตรา 94 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงกีฬา

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เกิดจากการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของนายกรัฐมนตรีนานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยกำลังทหารของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 ซึ่งได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญถาวรขึ้นแทน¹³⁵ อันเป็นผลให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งมีบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีขอบเขตแห่งเนื้อหาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้นถึง 21 มาตรา โดยมีสาระสำคัญในมาตรา 53–73 สรุปได้

¹³⁵ นคร พจนรพงษ์ และอุกฤษ พจนรพงษ์, หน้า 80: อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (70).

ดังต่อไปนี้

5.1) **แนวนโยบายด้านความมั่นคง** มาตรา 54 กำหนดให้รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต

5.2) **แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ** มาตรา 55 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศและถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน

5.3) **แนวนโยบายด้านการทหาร** มาตรา 56 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติ โดยกำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อพัฒนาประเทศ

5.4) **แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย** มาตรา 57 ให้รัฐต้องรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข

5.5) **แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** มาตรา 58–59 กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง และพึงดำเนินการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบโดยเฉียบขาด จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว

5.6) **แนวนโยบายด้านการศึกษา** มาตรา 60 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุนและปัจจัยต่างๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษารัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 61–62 กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่างๆ ส่งเสริมการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศ สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเยาวชนของชาติให้เป็นผู้มีคุณสมบัติทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงของรัฐ

5.7) แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง มาตรา 63 รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขรวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น

5.8) แนวนโยบายด้านวัฒนธรรม มาตรา 64 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมของชาติ

5.9) แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน

5.10) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 66–68 ให้รัฐยกฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและทางสังคมให้สูงขึ้นถึงระดับที่จะดำรงชีพได้โดยปกติสุข ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและจำหน่ายผลผลิตโดยวิธีการประกันราคาหรือเพดานราคา จัดระบบควบคุมการผลิตและจำหน่ายให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดหรือโดยวิธีอื่น และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น สนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มทางเศรษฐกิจให้การประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม การประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมาย และให้รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าการผูกขาดตัดต่อนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5.11) แนวนโยบายด้านประชากร มาตรา 69 กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิทยาการ

5.12) แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม มาตรา 70–72 กำหนดให้รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรมหรือเนื่องจากภัยธรรมชาติ ส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชน ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่อัตภาพ คุ้มครองแรงงานและจัดระบบแรงงานสัมพันธ์

รวมทั้งค่าแรงตอบแทนให้เป็นไปโดยเป็นธรรม

5.13) แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข มาตรา 73 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องกระทำให้ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า

6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 เป็นผลมาจากการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยอ้างเหตุผลในการทำรัฐประหารว่ารัฐบาลมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง ข้าราชการการเมืองรังแกข้าราชการประจำ การบิดเบือนคดีลอบสังหารซึ่งมีจุดมุ่งหมายล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ ฯลฯ เป็นต้น¹³⁶ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีขอบเขตแห่งเนื้อหาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้นถึง 26 มาตรา โดยมีสาระสำคัญของมาตรา 59–84 สรุปได้ดังต่อไปนี้

6.1) แนวนโยบายด้านความมั่นคง มาตรา 60 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต

6.2) แนวนโยบายด้านการทหาร มาตรา 61 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราชความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์แห่งชาติ โดยให้กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามและป้องกันมิให้เกิดสงครามเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบหรือป้องปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อพัฒนาประเทศ

6.3) แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย มาตรา 62 กำหนดให้รัฐต้องดูแลและให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินและในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข

6.4) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ มาตรา 63 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน

¹³⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, หน้า 227: อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (70).

6.5) แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 64–65

กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ จัดชั้นตอนที่ไม่จำเป็นและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน ดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติ หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว

6.6) แนวนโยบายด้านการศึกษา มาตรา 66 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริม

และบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดให้การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่างๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ นอกจากนี้มาตรา 67 ยังกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่างๆ และพึงส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ

6.7) แนวนโยบายด้านสังคมและสวัสดิการสังคม มาตรา 68–69

กำหนดให้รัฐพึงรักษาส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคของชายและหญิง สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาพลเมืองของชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชน ให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม และจริยธรรม ส่วนมาตรา 75 กำหนดให้รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจากสาธารณภัย จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการสังคมสงเคราะห์ ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ และพึงคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิงกับจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

6.8) แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง มาตรา 70–71 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

6.9) แนวนโยบายด้านวัฒนธรรม มาตรา 72 ให้รัฐพึงรักษาและส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

6.10) แนวนโยบายด้านกีฬาและการท่องเที่ยว มาตรา 73 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการกีฬา การท่องเที่ยว และนันทนาการ

6.11) แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 74 กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป้องกันและขจัดมลพิษ รวมทั้งวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม

6.12) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 76–77 กำหนดให้รัฐดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดินหรือวิธีอื่น จัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกรให้มีเพียงพอและเหมาะสมแก่เกษตรกร ส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิต เพื่อให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม พึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ดังกล่าว โดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น สนับสนุนให้เอกชนได้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยรัฐไม่พึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค อีกทั้งวางมาตรการมิให้มีการผูกขาด ตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม

6.13) แนวนโยบายด้านประชากร มาตรา 78 กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิทยาการ

6.14) แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข มาตรา 79 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึงและพึงให้การรักษายาบาลแก่

ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า พึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้ รัฐต้องทำการป้องกันปราบปรามโรคติดต่ออันตรายให้ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันเหตุการณ์

7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538

ในปีพ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2538 ในหลายมาตรา ซึ่งบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตรา แต่ส่วนใหญ่ยังคงมีขอบเขตแห่งเนื้อหาที่มีสาระสำคัญไม่แตกต่างไปจากเดิมมากมายเท่าใดนัก

8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นผลมาจากการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองภายหลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 จึงได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากประชาชนทุกจังหวัดทั่วประเทศ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองนี้จึงได้รับฉายาว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดหลักการและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญทั้งหมฉบับที่ผ่านเพื่อแก้ไขความบกพร่องบางประการของบทบัญญัติ แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า¹³⁷ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ประเด็นนี้โดยละเอียดในหัวข้อสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในลำดับต่อไป รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีขอบเขตแห่งเนื้อหาบรรจุไว้ในหมวดที่ 5 ของรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 18 มาตรา ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญในมาตรา 71-89 รวมทั้งหมด 9 นโยบายหลัก¹³⁷ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

¹³⁷ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2544; โปรดดูรายละเอียดใน เชาวนะ ไตรมาส. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2545.

8.1) แนวนโยบายด้านความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย

มาตรา 71 กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และมาตรา 72 รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเพื่อการพัฒนาประเทศ

8.2) แนวนโยบายด้านศาสนา มาตรา 73 กำหนดให้รัฐต้องให้ความ

อุปถัมภ์และความคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้ในการเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

8.3) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ มาตรา 74 กำหนดให้รัฐต้อง

ส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค

8.4) แนวนโยบายด้านการบริหารงานของรัฐและการยุติธรรม

มาตรา 75 กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนาจให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น อีกทั้งรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

8.5) แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง มาตรา 76 กำหนดให้

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยระดับ ส่วนมาตรา 77 ให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานการคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ (มาตรา 78) รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง รวมทั้ง

พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และ (มาตรา 79) รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนควบคุมและกำจัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

8.6) แนวนโยบายด้านสังคมและสวัสดิภาพสังคม มาตรา 80 กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน และต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสให้มีความภาคภูมิใจที่ดีและพึ่งตนเองได้

8.7) แนวนโยบายด้านการศึกษา มาตรา 81 กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษา เสริมสร้างความรู้และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาราชบัณฑิต ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

8.8) แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข มาตรา 82 กำหนดให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

8.9) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 83 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรกรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร มาตรา 85 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงาน

เด็กและแรงงานสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม และมาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คัดกรองผู้ประกอบการและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีการสาธารณูปโภค

9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ภายหลังการรัฐประหารของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ล้มล้างรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ที่มาจากการเลือกตั้งได้สำเร็จ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญไทย ฉบับที่ 18 ได้ถูกจัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ในระหว่างปี พ.ศ. 2549–2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทยฉบับแรกที่มีเมื่อร่างเสร็จและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และจัดให้มีการลงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ผลปรากฏว่าผู้มาลงประชามติร้อยละ 58.81 เห็นชอบ และร้อยละ 42.19 ไม่เห็นชอบ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550¹³⁸ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชามติซึ่งได้กำหนดแนวคิดและขอบเขตแห่งเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ใน มาตรา 75–87 เพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะต้องนำไปใช้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

¹³⁸ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สืบค้นจาก https://th.wikipedia.org/.../รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศ... เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559.

ตามบทบัญญัติมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยขอบเขตแห่งเนื้อหาของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐรวม 9 นโยบายหลัก¹³⁹ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

9.1) แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 77 กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยจำเป็นและเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชอธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเพื่อการพัฒนาประเทศ

9.2) แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านนี้รวมทั้งสิ้น 8 ประการ คือ (1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ (7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง และ (8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

9.3) แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 79-80 ได้กำหนดแนวทางและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายด้านนี้ สรุปสาระสำคัญของแนวนโยบายได้เป็น 2 ด้าน ดังนี้

¹³⁹ เพ็งอ้างถึง; โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในปกรณ์ ปรียากร. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เดอะสยาม เออร์เทจ จำกัด, 2552.

ก) **แนวนโยบายด้านศาสนา** ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 79 รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานและศาสนาอื่น ทั้งต้องส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

ข) **แนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม** รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 80 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านนี้ 6 ประการคือ (1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน (2) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพะที่ยั่งยืนของประชาชน (3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับ และทุกรูปแบบ (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนองค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียม (5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่างๆ และ (6) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลุกจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ รวมทั้งค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

9.4) **แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม** ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมรวมทั้งสิ้น 5 ประการ คือ (1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็วเป็นธรรม และทั่วถึง (2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน (3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ (4) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ (5) สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

9.5) **แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ** รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 82 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา

ด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ รัฐต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับนานาประเทศ ตลอดจนต้องให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ

9.6) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 83 กำหนดขอบเขตแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจตามขอบเขตของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 84 รวมทั้งสิ้น 14 ประการคือ (1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ (3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามขาดแคลน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง (5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม (6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย (7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี รวมทั้งจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ (8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปแบบของสภาเกษตรกร (9) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ (10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน (11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน (12) ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชยการ การขนส่งทางราง (13) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และ (14) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

9.7) แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมตามขอบเขตแห่งเนื้อหาตามมาตรา 85 รวมทั้งสิ้น 5 ประการคือ (1) กำหนดหลักเกณฑ์

การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น (2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง (3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม (5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9.8) แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงาน รัฐธรรมนูญ มาตรา 86 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านนี้ 3 ประการ คือ (1) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่างๆ (2) ส่งเสริมการประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษาและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย รวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และ (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อม

9.9) แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญ มาตรา 87 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามขอบเขตแนวนโยบายด้านนี้รวม 5 ประการ คือ (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น (4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง และ (5) ส่งเสริมและให้การศึกษากับประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

3.10.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาจำนวน 8 ฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ถึง รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ได้ใช้ชื่อเรียกเหมือนกัน คือ แนวนโยบายแห่งรัฐ และกำหนดแนวทางของสภาพบังคับ 3 ประเด็นที่เหมือนกัน คือ การใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย การใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และการไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้เป็นข้ออ้างหรือเป็นเงื่อนไขใดๆ ในการฟ้องร้องรัฐได้หากรัฐไม่ดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐ¹⁴⁰ ส่วนความแตกต่างของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอยู่ที่การเพิ่มเติมตัดทอนนโยบายบางเรื่องหรือนำมารวมกันไว้ในมาตราเดียวกันหรือสั้นยาวตามความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ใช้ชื่อเรียกเหมือนกัน คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีลักษณะเป็นแนวนโยบายพื้นฐาน ไม่ใช่นโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เหมือนที่ผ่านมา สภาร่างรัฐธรรมนูญในปี 2540 ยังคงรักษาส่วนสำคัญของสภาพบังคับที่กำหนดไว้เหมือนเดิม คือ การใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเดิมหากรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ประชาชนจะไม่สามารถนำมาเป็นเหตุในการฟ้องร้องรัฐได้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน อีกทั้งยังได้กำหนดสภาพบังคับขั้นพื้นฐานไว้ด้วยว่า คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งด้วย¹⁴¹ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบทที่ 4 ต่อไป

¹⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551: หน้า 11-12.

¹⁴¹ โฉมศรี อารยะสิริ. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545: หน้า 11.

ในส่วนขอขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจากการศึกษาวิเคราะห์สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 พบว่า ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละมาตรามีความแตกต่างกันกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 6 ฉบับที่ผ่านมาก่อนหน้านั้นหลายประการ คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดภาระหน้าที่ต่างๆ หลายประการที่แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มิได้กำหนดไว้¹⁴² เช่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ การจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง มาตรฐานคุณภาพ และจริยธรรม การอุปถัมภ์คุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมให้ประชาชนรักษาสีงแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มีขอบเขตแห่งเนื้อหาในการบัญญัติเฉพาะแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีความสำคัญในระดับที่ถือว่าเป็นนโยบายพื้นฐานอย่างแท้จริง ไม่ใช่นโยบายซึ่งผันแปรไปตามกาลเวลาหรือเป็นความต้องการเฉพาะหน้าที่ผูกพันอยู่กับสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใดเท่านั้น หากแต่แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นหน้าที่พื้นฐานที่รัฐต้องกระทำอย่างต่อเนื่องเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันของระบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม บริการสาธารณะที่จำเป็นพื้นฐาน การพัฒนาประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่น การบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม และทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ¹⁴³ ทั้งนี้ โดยได้มีการตบตบบัญญัติที่ไม่ได้มีความสำคัญในระดับที่เป็นแนวนโยบายอันมีลักษณะเป็น “พื้นฐาน” อย่างแท้จริงหลายประการ เช่น การส่งเสริม การกีฬา การท่องเที่ยว และนันทนาการ การสงวนอาชีพบางประเภท แก่คนไทย เป็นต้น เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจเล็งเห็นว่ารัฐบาลหรือพรรคการเมืองต่างๆ สามารถกำหนดเป็นนโยบายทั่วไปได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ การบัญญัติแนวนโยบาย

¹⁴² เพิ่งอ้างถึง, หน้า 21.

¹⁴³ เชาวนะ ไตรมาศ, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (127) หน้า 31.

แห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมในประเทศไทย รวมทั้งเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นๆ ได้อย่างชัดเจน เช่น แผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ให้ความสำคัญอย่างชัดเจนถึงการใช้จ่ายเงินทางการ โดยกล่าวถึงอย่างละเอียดไว้ถึงสามสี่มาตรา ขณะที่แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้ในมาตรา 72 เพียงมาตราเดียว ย่อมแสดงถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองอันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินในช่วงเวลานั้นๆ เป็นต้น

บทบัญญัติแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีต 2 ประการ คือ **ประการแรก** กำหนดให้บทบัญญัติแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเจตจำนงเพื่อให้มีสภาพบังคับให้ รัฐบาลต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่กำหนดให้เป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการ **ประการที่สอง** กำหนดให้มีสภาพบังคับคือ กำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้อย่างไร และในเรื่องใดบ้าง ในแต่ละปี คณะรัฐมนตรีจะจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแสดงมาตรการและวิธีการในการปฏิบัติ รวมทั้งต้องมีแผนกฎหมายที่แสดงว่าได้ดำเนินการให้เกิดผล¹⁴⁴ จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการกำหนดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาเป็นเวลานานแล้ว แม้จะใช้ชื่อเรียกแตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทุกชุดให้มีความต่อเนื่องกัน แม้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนนี้มาโดยตลอดก็เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาทุกด้าน และมีสภาพบังคับที่นำไปสู่การปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์มากขึ้นและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด

¹⁴⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (130), หน้า 12–13.

3.11 วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทยกับต่างประเทศ

1) ประเทศที่ไม่ได้บัญญัติแยกเนื้อหาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ

บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ ส่วนใหญ่จะกำหนดเฉพาะหลักการใหญ่ที่เกี่ยวข้องถึงลักษณะการปกครองประเทศที่ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง และบัญญัติไว้เป็นมาตราเฉพาะแต่ละเรื่องโดยไม่กำหนดเป็นหมวดหมู่ ซึ่งบางครั้งทำให้ยากที่จะทำความเข้าใจว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพหรือเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น ประเทศฝรั่งเศส บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่า “ประเทศฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐอันหนึ่งอันเดียวที่มีระบอบการปกครองภายใต้หลักทางโลก หลักประชาธิปไตย และหลักสังคม ซึ่งจะต้องประกันความเท่าเทียมกันของประชาชนภายใต้กฎหมาย โดยไม่มีการแบ่งแยกกันในแหล่งกำเนิดเชื้อชาติหรือศาสนา ตลอดจนการเคารพความเชื่อของทุกๆ คนและให้มีการจัดระเบียบในรูปแบบการกระจายอำนาจ” เป็นแนวนโยบายเศรษฐกิจหรือสังคมที่ต้องการกำหนดไว้เป็นกรอบในการบริหารประเทศหรือประเทศเดนมาร์กได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ว่า “การกำหนดเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกภาษีอากรจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเช่นเดียวกัน การบังคับให้ชายได้รับราชการทหาร หรือการก่อหนี้สาธารณะจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเช่นเดียวกัน” ในมาตรา 44 ว่า “(1) การแปลงสัญชาติบุคคลต่างด้าวจะกระทำได้เฉพาะที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย (2) ขอบเขตของสิทธิบุคคลต่างด้าว ในการมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในมาตรา 76 ว่า “ให้เด็กที่อยู่ในวัยโรงเรียนมีสิทธิได้รับการศึกษาในโรงเรียนระดับประถมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ในการนี้บิดามารดาหรือผู้ปกครองซึ่งจัดให้บุตรหรือเด็กที่อยู่ในปกครองของตนได้รับการศึกษาในระดับที่เทียบเท่ากับมาตรฐานโรงเรียนสามัญระดับประถมศึกษาไม่จำเป็นต้องจัดให้บุตรหรือเด็กที่อยู่ในปกครองนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษา” เป็นต้น¹⁴⁵

¹⁴⁵ อัมพร จารุจินดา. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555.

3.11.2 ประเทศที่บัญญัติแยกเนื้อหาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญสเปนแยกบัญญัติ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไทยไว้ในบทที่ 4 หลักการนโยบายเศรษฐกิจและสังคม (Principles Governing Economic and Social Policy) รัฐธรรมนูญอินเดียที่บัญญัติแยกไว้ในภาค 4 แนวหลักการของนโยบายแห่งรัฐ (Part IV Directive Principles of State Policy) รัฐธรรมนูญสวิตเซอร์แลนด์ที่บัญญัติแยกไว้ในบทที่ 3 ว่าด้วยวัตถุประสงค์ทางสังคม (Chapter 3 Social Objectives) และรัฐธรรมนูญบราซิลที่บัญญัติแยกไว้ใน Title I Fundamental Principles เป็นต้น¹⁴⁶ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะนั้น แต่ละประเทศจะมีบทบัญญัติที่มีความแตกต่างกันในความเข้าใจและความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการจัดหมวดหมู่ของรัฐธรรมนูญซึ่งอาจแตกต่างกันตามบริบทที่เห็นเหมาะสมของแต่ละประเทศ

¹⁴⁶ เพิ่งอ้างถึง.

บทที่ 4

สภาพบังคับและ การปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของต่างประเทศกับของประเทศไทย

ในการที่จะดำเนินการตามนโยบายใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น รัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดยุทธศาสตร์และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อวางแผนดำเนินงานบริหารราชการแผ่นดินที่นำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ หากปล่อยให้ดำเนินการอย่างใดๆ โดยไม่มีการกำหนดนโยบายและวางแผนไว้ล่วงหน้าอย่างรอบคอบแล้วนั้น ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อสาธารณชนเป็นวงกว้างอย่างแน่นอน ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐไว้อย่างรอบคอบ แล้วนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดตั้งแต่ปี 2492 เป็นต้นมา ในคำว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” หรือ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ที่รู้จักกันในปัจจุบันนั่นเอง ดังนั้น เมื่อมีการนำเอาแนวนโยบายแห่งรัฐไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว แนวนโยบายแห่งรัฐนี้จะมีสภาพบังคับหรือไม่มีผลผูกพันให้รัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวมากน้อยเพียงไร เป็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันมานานทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยในอดีต ตั้งแต่ปี 2492 ถึงปัจจุบัน แม้นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ได้มีข้อสรุปไปในทำนองเดียวกันว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไม่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามเป็นแต่เพียงแนวทางในการดำเนินการของรัฐเท่านั้น จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งทำให้การถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ผู้วิจัยจึงขอเสนอผลวิเคราะห์ถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทยโดยนำเสนอสภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม

รัฐธรรมนูญต่างประเทศก่อน แล้วจึงเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญไทยในภายหลังดังต่อไปนี้

4.1 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

4.1.1 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์

สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์กำหนดไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายสังคมนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการของบทบัญญัติในหมวดนี้ไว้ในมาตรา 45 วรรคแรก¹⁴⁷ ว่า “หลักการของนโยบายทางสังคมซึ่งจัดไว้เป็นลำดับในมาตรานี้ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวและบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาของศาลใดๆ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้มีความมุ่งหมายให้เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” (General guidance) สำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายเท่านั้น แต่ไม่อาจก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องแก่ประชาชนได้ หากว่ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าว เพราะถือว่าบทบัญญัตินี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาล

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายทางสังคมของประเทศไอร์แลนด์ กล่าวได้ว่ามีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ หลายประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศอินเดีย รัฐธรรมนูญแห่งประเทศพม่า รัฐธรรมนูญในประเทศแถบเอเชียกลาง เช่น ปากีสถาน ศรีลังกา รัฐธรรมนูญในประเทศแถบแอฟริกา เช่น ไนจีเรีย แทนซาเนีย กานา รวมทั้งรัฐธรรมนูญในประเทศแถบหมู่เกาะแปซิฟิก เช่น ปาปัวนิวกินี วานูอาตู

¹⁴⁷ Article 45: The principles of social policy set forth in this Article are intended for the general guidance of the Oireachtas. The application of those principles in the making of laws shall be the care of the Oireachtas exclusively, and shall not be cognizable by any Court under any of the provisions of this Constitution.

หมู่เกาะโซโลมอน เป็นต้น¹⁴⁸ ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าประเทศที่ได้รับอิทธิพลจาก บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายทางสังคมในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์นั้น นอกจากเป็น ประเทศในยุโรปแล้ว ส่วนใหญ่มักจะเป็นประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อาณานิคมของ ประเทศอื่นๆ หรือประเทศที่กำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียและแอฟริกา

4.1.2 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ เยอรมนี

สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ ฉบับไวมาร์ ที่บัญญัติไว้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐได้มีข้อถกเถียงกันในหมู่ผู้เขียนตำรา กฎหมายเยอรมันที่อธิบายรัฐธรรมนูญกันเป็นอย่างมากกว่าการบัญญัติเช่นนี้จะมี ประโยชน์อย่างไร เพราะเป็นแต่โครงการเท่านั้น แต่ผู้เขียนตำราเยอรมันส่วนมาก เห็นว่าการบัญญัติเช่นนี้จะเป็ประโยชน์ในเวลาภายหลัง และการกำหนดเช่นนี้ ก็เหมือนกับการตั้งบริษัท เมื่อผู้ถือหุ้นบริษัทย่อมมีสิทธิกำหนดวัตถุประสงค์ของ บริษัทได้ฉันใด ผู้ที่ให้รัฐธรรมนูญก็ย่อมมีอำนาจกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ใน รัฐธรรมนูญเพื่อให้ปฏิบัติจัดทำในภายหลังได้ฉันนั้น¹⁴⁹ อีกทั้งในบทบัญญัติว่าด้วย สิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์เอง เช่น สิทธิที่จะมีงานทำของพลเมืองตาม มาตรา 163 วรรคสอง รัฐก็ไม่สามารถสนองตอบให้ประชาชนได้ในทางปฏิบัติ เพราะ ถือว่ารัฐมิได้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยตรงถึงขนาดที่จะสร้างงานมารองรับสิทธิ ดังกล่าว ทำให้หนักกฎหมายเยอรมันตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึง บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ นั้น เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเข้ากับอำนาจรัฐ ประชาชนยังไม่อาจอ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นโดยตรงได้ จึงต้องรองานกว่าจะได้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธินั้น ออกมาเสียก่อน การตีความดังกล่าวทำให้สถานะของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความ

¹⁴⁸ Kabudi "The Directive Principles of State Policy". In Binchy & Finnegan (editors). Human Rights, Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives. Dublin: Clarus Press, 2006: pp. 21-24.

¹⁴⁹ หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509: หน้า 131.

คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสียไป¹⁵⁰ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐในแนวนโยบายแห่งรัฐด้านต่างๆ ที่สอดแทรกอยู่ในบทบัญญัติส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับไว้มารนี้ นักกฎหมายเยอรมันในสมัยนั้นได้มีการตีความไปในทางที่ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ซึ่งจะสามารถผูกมัดรัฐให้ต้องปฏิบัติตามและจัดทำให้ประชาชนแต่อย่างใด

4.1.3 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญสเปน

รัฐธรรมนูญสเปนไม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาพบังคับและการปฏิบัติของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยหลักการแนวทางของนโยบายเศรษฐกิจและสังคม (Guiding Principles of Economic and Social Policy) อย่างเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ซึ่งมีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3 แล้ว

4.1.4 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอินเดีย

รัฐธรรมนูญอินเดียได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 37 ว่า “บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐนี้ไม่สามารถถูกบังคับในศาลใดๆ ได้ หากแต่เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ และเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐทั้งหลายในการนำหลักการดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย”¹⁵¹ การบัญญัติสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนทั่วไป เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญอินเดียในเรื่องนี้ บทบัญญัตินี้แสดงชัดเจนว่า ในขณะที่รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ให้มีสภาพบังคับแก่นโยบาย

¹⁵⁰ บุญศรี มีวงศ์โสมข, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หน้า 120. อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (70).

¹⁵¹ Constitution of India, Article 37: “The provisions contained in this Part shall not be enforced by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws”.

แห่งรัฐในลักษณะที่เป็น “คำแนะนำทั่วไป” สำหรับรัฐสภาในการนำไปเป็นแนวทางตรากฎหมาย แต่ในรัฐธรรมนูญอินเดียนั้นได้กำหนดสภาพบังคับใช้ให้เป็น “หลักการพื้นฐานในการปกครองของรัฐ” และก่อให้เกิด “หน้าที่” ต่อรัฐ ซึ่งคำว่า “รัฐ” ในที่นี้ รัฐธรรมนูญได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง รัฐบาลและรัฐสภาในระดับสหพันธ์และรัฐบาลและสภานิติบัญญัติในมลรัฐต่างๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอินเดีย¹⁵² ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดห้ามมิให้มีการนำหลักการว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไปฟ้องคดีต่อศาล แต่ก็ได้พยายามให้มีสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติดังกล่าวได้มีน้ำหนักมากขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศบัญญัติให้ถือเป็น “หน้าที่” ของรัฐแล้ว หากไม่มีการดำเนินการหรือดำเนินการขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าว ก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองโดยกลไกตรวจสอบในระบบรัฐสภาและกลไกตามระบบสหพันธ์ได้

นอกจากนี้ ศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ได้เคยวางหลักไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 ในคดี *Deep Chand v. U.P.* ว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น แต่หน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นการจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกฎหมายที่ตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ก็ย่อมมีผลใช้บังคับได้ตราบใดที่ยังไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากแม้จะกำหนดว่าเป็นหน้าที่ แต่หน้าที่ดังกล่าวก็มีใช้หน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่เป็น “หน้าที่ทางศีลธรรม” ที่รัฐควรต้องคำนึงในการควบคุมกฎหมายต่างๆ หากแต่ก็ไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด และตามรัฐธรรมนูญก็ห้ามมิให้มีการนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ไปฟ้องเป็นคดีในศาล¹⁵³ ดังนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่ประกาศว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อ

¹⁵² รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 12 ประกอบมาตรา 36.

¹⁵³ H.M. Seervai. *Constitutional Law of India*, p. 1033; ดูรายละเอียดใน Durga Das Basu. *Introduction to the Constitution of India*, p. 132–142; Dheeraj. *Directive Principles in India (Criticism)*. สืบค้นจาก www.yourarticlelibrary.com/directive-principles/directive-p... เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558. Erewise Tests. *Directive Principles of State Policy in The Constitution of India*. 12 March 2014, สืบค้นจาก www.erevise.com/.../directive-principles-of-state-policy_art เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558.

รัฐธรรมนูญได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันโดยศาลสูงสุดอีกหลายคดี โดยสรุปสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอินเดียนั้น มุ่งเน้นที่การมีสภาพบังคับทางการเมืองเป็นหลักสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยนี้โดยละเอียดในบทที่ 6 ต่อไป

4.1.5 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศนั้น มาตรา 8 (2) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น เป็นสิทธิที่ไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล กล่าวคือ บัญญัติไว้ว่า¹⁵⁴ “หลักการที่กำหนดไว้ในส่วนนี้ เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองของประเทศบังกลาเทศ รัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายรวมทั้งใช้เพื่อประโยชน์ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ของบังกลาเทศ...แต่จะไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล”

สำหรับหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกล่าวถึงสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (มาตรา 26–47) โดยสิทธิเหล่านี้สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล ประชาชนมีสิทธิที่จะฟ้องต่อ High Court Division เพื่อเยียวยา แกไขการละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นการแตกต่างจากสิทธิที่รับรองไว้ในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” และนอกจากนี้ ในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญยังได้

¹⁵⁴ Article 8 Fundamental principles ... (2) The principles set out in this Part shall be fundamental to the governance of Bangladesh, shall be applied by the State in the making of laws, shall be a guide to the interpretation of the Constitution and of the other laws of Bangladesh, and shall form the basis of the work of the State and of its citizens, but shall not be judicially enforceable.

บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ด้วยว่า¹⁵⁵ หากกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันสิ้นผลไป อันเป็นการแตกต่างจากในหมวด 2 รัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวรับรองไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยนี้โดยละเอียดในบทที่ 6 ต่อไป

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานในรัฐธรรมนูญได้มีการวินิจฉัยไว้ในคดี *kudat-E-Elahi Panir and Others v Bangladesh* 44DLR (AD) 319 ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้อ้างบทบัญญัติในมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญเพื่อโน้มน้าวให้ศาลเห็นว่ากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอันสิ้นผลไป โดยมาตรา 7 ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “หากบทบัญญัติใดๆ ของกฎหมายใดไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติเช่นนี้ก็ย่อมเป็นอันสิ้นผลไป” ในคดีดังกล่าวเป็นกรณีซึ่งประธานสภาท้องถิ่นได้ฟ้องต่อศาล High Court Division ว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาซึ่งได้ยุบสภาท้องถิ่น Upazila Parishads และได้มอบอำนาจทั้งหมดให้แก่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) นั้นเป็นการขัดและแย้งต่อบทบัญญัติในมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญอันเป็นบทบัญญัติซึ่งได้รับรองว่า สภาปกครองท้องถิ่นในทุกหน่วยพื้นที่ทางปกครองต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อมาตรา 9 และมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบขึ้นจากบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงต้องเป็นอันสิ้นผลไปตามมาตรา 7 (2) ของรัฐธรรมนูญ¹⁵⁶

¹⁵⁵ M. jashim Ali Chowdhury, “Does inconsistency with Fundamental Principles of State Policy invalidate a law?” **BRAC University Journal**, vol. v, no.1, 2008, p.71.[Online]. Searched from <http://dspace.bracu.ac.bd/bitstream/handle/10361/407/Does%20inconsistency%20with%20fundamental%20principles%20of%20state%20policy%20invalidate%20a%20law.pdf?sequence=1>, 14 January 2016.

¹⁵⁶ H.M. Seervai, **Constitutional Law of India**, 2th edition. Bombay: N.M. Tripathi Private Ltd.,1976), p.(A-14)-(A-16).

ศาลสูงของประเทศบังคลาเทศได้วินิจฉัยไว้ในคดีดังกล่าวว่า เนื่องจาก มาตรา 9 และมาตรา 11 เป็น บทบัญญัติในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ซึ่งไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ ในทางศาลตาม มาตรา 8 (2) ดังนั้น หากรัฐไม่ได้ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในส่วนนี้ ศาลก็ไม่สามารถบังคับให้รัฐทำการเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญสองประการ¹⁵⁷ ดังนี้

ประการแรก เมื่อบทบัญญัติรับรองไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกฎหมายที่ขัดต่อ สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองตามมาตรา 26 ซึ่งบทบัญญัติว่าหากกฎหมายใด ขัดหรือแย้งกับสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญย่อมเป็น อันสิ้นผลไป อันเป็นการแตกต่างจากในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้มี บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวรับรองไว้ แต่ในขณะที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็น การเฉพาะสำหรับกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญ ที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าจะมีผลเช่นไร ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ จงใจจะรับรองสภาพบังคับของกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิของพลเมืองและสิทธิทาง การเมืองซึ่งได้รับการรับรองไว้ในหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ประการที่สอง แม้มาตรา 7 (2) ได้บัญญัติว่า “หากบทบัญญัติใดๆ ของ กฎหมายใดที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติเช่นนั้นก็ย่อมเป็นอันสิ้น ผลไป” ก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติในมาตรา 8 (2) ของรัฐธรรมนูญเอง ได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของนโยบายของรัฐว่ามีใช้ “กฎหมาย” หากแต่เป็น เพียง “หลักการพื้นฐาน” ซึ่งรัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การตีความบทบัญญัติในมาตรา 7 (2) จึงไม่อาจหมายถึง “หลักการพื้นฐาน” ตาม ส่วนที่สองของรัฐธรรมนูญด้วย

จากคำวินิจฉัยของศาลสูงบังคลาเทศจึงสรุปสภาพบังคับของบทบัญญัติ ว่าด้วย แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญบังคลาเทศได้ว่า บทบัญญัติแนวนโยบาย แห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีสถานะเป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่กำหนดให้ รัฐใช้ในการตรากฎหมายเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด ประชาชนไม่สามารถอ้างว่าบทกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐใน

¹⁵⁷ เพิ่งอ้างถึง.

หมวด 2 ได้และจะบังคับให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐก็ได้ด้วยเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐของบังคลาเทศไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย การตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐจึงอาจต้องใช้การตรวจสอบทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีผู้วิจารณ์ความวินิจฉัยของศาลในคดีดังกล่าวโดยให้เหตุผลไว้¹⁵⁸ ดังนี้

1) การตีความมาตรา 7 (2) ของศาลนั้นไม่เหมาะสม กล่าวคือ แม้ว่าหลักการพื้นฐานนั้นไม่อาจอยู่เหนือกฎหมายได้ แต่ประเด็นแห่งคดีนี้ไม่ควรพิจารณาว่า “หลักการพื้นฐาน” (Principle) ไม่ใช่ “กฎหมาย” (Law) ในแง่มุมธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากมาตรา 7 (2) เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หากกฎหมายใดๆ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ ซึ่งคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ที่ปรากฏในมาตรา 7 (2) ย่อมหมายความว่ารวมถึง “กฎหมาย” และ “หลักการพื้นฐาน” ทั้งหมดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น กฎหมายใดๆ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับ “กฎหมาย” และ “หลักการพื้นฐาน” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่านั้นหลักการพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ไม่ใช่หลักการทั่วไปขององค์กรต่างๆ ของรัฐเท่านั้น แต่เป็น “หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ” (constitutional principles) ซึ่งรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐนำบทบัญญัตินี้ไปใช้ในการตรากฎหมาย

2) หากตีความว่ามาตรา 8 (2) เป็นบทบัญญัติที่ทำให้หมวด 2 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่อาจบังคับได้โดยศาล จะดูเหมือนว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายใดๆ ก็ตามโดยไม่ต้องให้ความเคารพต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญเลย ซึ่งตามหลักเหตุผลแล้วไม่ควรตีความให้มาตรา 8 (2) เข้ามาแทนที่มาตรา 7 (2) ได้ นอกจากนี้ คำว่าไม่อาจบังคับได้โดยศาลอาจตีความได้ว่า ศาลไม่สามารถบังคับให้รัฐกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการหรือดำเนินการไม่สำเร็จ แต่ศาลไม่ควรจะตีความไปถึงขนาดที่ว่า รัฐสามารถตรากฎหมายใดๆ ที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบาย

¹⁵⁸ The provisions contained in this Part shall not be enforced by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws.

พื้นฐานแห่งรัฐได้ ศาลควรตัดสินให้ชัดเจนว่ากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถใช้บังคับได้

3) มาตรา 8 (2) สามารถจำแนกเนื้อหาได้เป็น 5 ส่วน ได้แก่ (1) หลักการนี้เป็นพื้นฐานในการบริหารปกครองประเทศบังคลาเทศ (2) หลักการนี้เป็นหลักการให้รัฐใช้ในการตรากฎหมาย (3) หลักการนี้ใช้เป็นหลักในการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น (4) หลักการนี้กำหนดหน้าที่พื้นฐานของรัฐและประชาชน (5) หลักการนี้ไม่อาจบังคับได้โดยศาล ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยนี้โดยละเอียดในบทที่ 6 ต่อไป

เมื่อพิจารณาแล้วจึงเห็นได้ว่า ศาลปฏิเสธที่จะพิจารณาถอดกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยอ้างเหตุผลในส่วนสุดท้ายที่ว่า หลักการนี้ไม่อาจบังคับได้โดยศาล รวมทั้งศาลก็ไม่ได้ใช้หลักการดังกล่าวในการตีความรัฐธรรมนูญรวมทั้งกฎหมายอื่นๆ อยู่ตามเนื้อหาในส่วนที่ 3 จึงเกิดปัญหาคอขวดตามมาตรานี้มีผลผูกพันแต่เฉพาะศาลเท่านั้น แต่เนื้อหาของมาตรา 8 (2) ในอีกสามส่วนที่เหลือก็ถูกเพิกเฉยโดยองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยเช่นกัน

4.1.6 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญจีน

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญจีนนั้นพิจารณาได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 5 กำหนดว่า กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับการปกครองและระเบียบข้อบังคับการปกครองท้องถิ่นทั้งปวงล้วนแต่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไม่ได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) ดังนั้น องค์กรของรัฐ กองทัพของประเทศ พรรคการเมืองและองค์กรสังคมต่างๆ หรือองค์กรวิชาชีพต่างๆ ล้วนแล้วต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ทั้งสิ้น การปฏิบัติหน้าที่ที่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและกฎหมายจะต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย อีกทั้งองค์กรหรือบุคคลใดๆ จะมีอภิสิทธิ์อยู่เหนือรัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ได้ จึงเห็นได้ว่าโดยหลักการแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆ ย่อมไม่สามารถกำหนดให้ไปขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งรวมทั้งบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ทั้งหลายมักมีลักษณะเป็น “แนวทาง” หรือ “คำแนะนำ” ในการตรากฎหมาย แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมักไม่มีผลบังคับในตัวเองหากไม่มีการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับ¹⁵⁹ ซึ่งมีผลให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีความสำคัญมากเหมือนเช่นในประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตย นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในประเทศสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ ศาลทั้งหลายก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่างๆ¹⁶⁰ ดังนั้น สภาพบังคับของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองเป็นหลัก กล่าวคือ หากรัฐบาลจะดำเนินนโยบายหรือบริหารรัฐกิจไปในแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อสภาประชาชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมตรวจสอบการบริหารประเทศ ทั้งนี้ โดยปราศจากกลไกการควบคุมโดยประการอื่นใด เนื่องจากประเทศจีนเป็นสาธารณรัฐประชาชนที่ยึดถือหลักการปกครองในระบบเผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพที่นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีนเพียงพรรคเดียว โดยมีสภาประชาชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด

4.1.7 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไนจีเรีย

บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ (Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy) ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไนจีเรียฉบับ ค.ศ. 1999 เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนชาวไนจีเรีย โดยเฉพาะผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส กล่าวคือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพยายามวางหลักการและแนวทางของนโยบายแห่งรัฐในด้านต่างๆ ซึ่งเห็นว่าจะมีความจำเป็นต่อประเทศชาติและประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม รวมทั้งแนวทาง

¹⁵⁹ Chen, Albert H.Y. *An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China*. Singapore: Butterworths Asia, 1992, p. 46.

¹⁶⁰ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 47.

ในการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดให้รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการให้การสนับสนุน¹⁶¹ บทบัญญัติมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรรัฐทุกองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งบุคคลที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดนี้¹⁶² อย่างไรก็ดี ในส่วนความผูกพันของบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐจะผูกพันผู้ใดบ้างนั้น ศาลสูงแห่งประเทศไนจีเรียได้เคยพิพากษาไว้ในคดี **Attorney-General of Ondo State v. Attorney-General of the Federation & 35ors** ว่า บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐไม่เพียงแต่จะผูกพันองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เท่านั้น แต่ยังผูกพันปัจเจกชนด้วยเช่นกัน¹⁶³ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยนี้โดยละเอียดในบทที่ 6 ต่อไป

สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญไนจีเรียปรากฏอยู่ในมาตรา 6 (6) (c) ซึ่งบัญญัติว่า อำนาจของฝ่ายตุลาการมิได้รวมถึงการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดหรือคำพิพากษาใดๆ ของศาลนั้น ก็ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและ

¹⁶¹ Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar. **The Justiciability of the Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy under the Nigerian Law**, p 1-4 [Online]. Searched from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140361, 3 January 2016.

¹⁶² It shall be the duty and responsibility of all organs of government, and of all authorities and persons, exercising legislative, executive or judicial powers, to conform to, observe and apply the Provisions of this Chapter of this Constitution.

¹⁶³ Attorney-General of Ondo State v. Attorney-General of the Federation & 35 ors (2002) 9 NWLR ZPt.722) 222 S.C in Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar. **The Justiciability of the Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy under the Nigerian Law**, p 1-4 [Online]. Searched from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140361, 3 January 2016.

แนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่¹⁶⁴ โดยในคดี Bishop Antony Okogie (Trustee of Roman Catholic Schools)&Orsv.Attorney General LAGOS State ซึ่งศาลได้พิพากษาว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐมีอาจบังคับได้ในทางศาล¹⁶⁵ กล่าวคือ ศาลได้พิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นวัตถุประสงค์สูงสุดของชาติและเป็นแนวนโยบายที่วางหลักการซึ่งเป็นอุดมการณ์ของชาติ แม้ว่าในมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ในมาตรา 6 (6) (c) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาว่า การกระทำใดสอดคล้องหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐได้หรือไม่ ดังนั้น จึงเห็นว่า มาตรา 13 ไม่ได้ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด 2 มีผลบังคับได้ในทางกฎหมาย¹⁶⁶ ดังนั้นจากคำวินิจฉัยของศาลสูงประเทศไนจีเรียทำให้เห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายและไม่สามารถบังคับได้ในทางศาล แม้ว่ามาตรา 13 จะกำหนดเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตามก็ตาม โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐนี้อาจใช้เป็นเพียงแนวทางในการตีความกฎหมายหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น

¹⁶⁴ Section 6 (6) The judicial powers vested in accordance with the foregoing provisions of this section (c) shall not, except as otherwise provided by this Constitution, extend to any issue or question as to whether any act of omission by any authority or person or as to whether any law or any judicial decision is in conformity with Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy set out in Chapter II of this Constitution.

¹⁶⁵ Dr S. Gozie Ogbodo. "The Paradox of the Concept of Sustainable Development under Nigeria's Environmental Law". In *Journal of Sustainable Development*, Vol. 3 No. 3 September 2010: p. 203-204.

¹⁶⁶ Okojie & Ors v. A.G.Lagos State

4.1.8 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ กานา

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกานา พ.ศ. 2535 หมวด 6 หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy)¹⁶⁷ ได้กำหนดสภาพการใช้บังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 34 วรรค (1) ว่า “หลักการแนวนโยบายของรัฐที่มีอยู่ในบทนี้จะเป็นแนวทางให้ประชาชนพลเมืองทุกคน รัฐสภา ประธานาธิบดี ศาลยุติธรรม สภาแห่งรัฐ (Council of State) คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง รวมทั้งหน่วยงานและบุคคลอื่นๆ ในการใช้หรือการตีความรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอันใด และดำเนินการใช้ในการตัดสินใจทางนโยบายใดๆ สำหรับการสถาปนาสังคมที่เสรีและเป็นธรรม” และวรรค (2) กำหนดให้ประธานาธิบดีจะต้องรายงานต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งทุกชั้นตอนที่ได้ดำเนินการแล้วเพื่อให้แน่ใจว่ามีการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีอยู่ในบทนี้และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรลุผลสำเร็จในด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ดี สิทธิในการทำงาน สิทธิในการมีสุขภาพที่ดีและสิทธิในการศึกษา

แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวด 6 มาตรา 36 (1) ดังกล่าวข้างต้นได้ใช้ถ้อยคำว่าให้ใช้หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐเป็น “แนวทาง” ในการดำเนินนโยบายและการใช้หรือการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอันใดก็ตาม แต่ไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องทางศาล ดังนั้นเมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้อย่างชัดเจน ประชาชนก็น่าจะใช้สิทธิทางศาล หากการดำเนินนโยบายและการใช้กฎหมายไม่ชอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ¹⁶⁸ จึงอาจถือได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญกานาน่าจะมีสภาพบังคับทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้ยังมีรายละเอียดของแนวนโยบายแห่งรัฐมากมายหลายด้าน เช่น มาตรา 35 (2) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสาธารณะ หรือ มาตรา 36 (3) กำหนดให้รัฐ

¹⁶⁷ The Constitution of the Republic of Ghana 1992. **Chapter 6 The Directive Principles of State Policy** สืบค้นจาก www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap_6.htm, เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2559.

¹⁶⁸ ฤกษ์ณันต์ ทิพย์เสวต, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (78).

ต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เป็นต้น การใช้สิทธิทางศาลน่าจะมีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ดี สิทธิในการทำงาน สิทธิในการมีสุขภาพที่ดีและสิทธิในการศึกษา ซึ่งมาตรา 34 (2) ได้ระบุไว้โดยเฉพาะที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีอยู่ในบทนี้ และยังกำหนดให้ประธานาธิบดีจะต้องรายงานต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งทุกชั้นตอนที่ได้ดำเนินการแล้วเพื่อให้แน่ใจว่ามีการดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น ในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดีและรัฐบาลจึงต้องดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดนี้ โดยต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกานา จึงน่าจะมีสภาพบังคับทั้งสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางกฎหมาย

4.1.9 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญเป็นที่กล่าวถึงในหัวข้อ 4.1.3 ข้างต้น รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ไม่มีการบัญญัติใดๆ ไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยคำประกาศหลักการและนโยบายแห่งรัฐ (Declaration of Principles and State Policy) ซึ่งกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาพบังคับและการปฏิบัติของแนวนโยบายแห่งรัฐทั้งในส่วนที่ 1 ว่าด้วย “หลักการ” (Principles) และส่วนที่ 2 แนวนโยบายแห่งรัฐ (State Policies) อย่างชัดเจนเหมือนอย่างในรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของประเทศต่างๆ ซึ่งมีการบัญญัติสภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3 แล้ว ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญสเปนจึงน่าจะมีสภาพบังคับใช้ทางการเมืองมากกว่าสภาพบังคับทางกฎหมาย รวมทั้งมีกลไกการตรวจสอบควบคุมให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด 2 นี้อย่างไรหรือไม่เพียงใด ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์รายละเอียดในบทที่ 5 และ 6 ต่อไปว่าประเทศฟิลิปปินส์ได้มีมาตรการหรือกลไกตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด 2 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากน้อยอย่างไรเพียงใด

4.2 สภาพบังคับและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมุ่งเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีต รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขด้วย โดยแบ่งหัวข้อในการวิเคราะห์ออกเป็น 3 หัวข้อ คือ 4.2.1 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย 4.2.2 ปัญหาสภาพบังคับในการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 4.2.3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังต่อไปนี้

4.2.1 แนวคิดทั่วไปของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตามหรือไม่ เพียงไร หากรัฐฝ่าฝืนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวด้วยการปฏิบัติขัดแย้งหรือละเลยจะมีผลอย่างไรนั้น ผลจากการประมวลเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร แนวคิดทั่วไปต่อประเด็นปัญหาที่ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยมีสภาพบังคับหรือไม่สามารถวิเคราะห์แยกออกได้เป็น 2 แนวคิด¹⁶⁹ ดังนี้

แนวคิดที่หนึ่ง เห็นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่รัฐต้องปฏิบัติตามอย่างจริงจัง มิใช่ว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ตามอำเภอใจ และถ้าหากลองพิจารณาตามทฤษฎีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย (Pure theory of law) ของฮันส์ เคลเซิน (Hans Kelsen) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “กฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์อื่น ย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจที่รับมาแล้ว”¹⁷⁰

¹⁶⁹ ไกรพล อรรถรัตน์. “สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน”. ใน PUBLIC LAW NET, สืบค้นจาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1491, เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558.

¹⁷⁰ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2557: หน้า 6.

ดังนั้น บรรดากฎหมายต่างๆ ย่อมไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้ เมื่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมมีความสูงสุดเด็ดขาดเหมือนกับส่วนอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญด้วย รัฐจึงต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและจะออกกฎหมายหรือดำเนินการใดๆ ให้ขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้

แนวคิดที่สอง กลับเห็นต่างว่า ถึงแม้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษมากกว่าส่วนอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญในแง่ที่ว่ามิได้มีสภาพบังคับอย่างเด็ดขาดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม หากแต่ให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเคร่งครัด ก็จะทำให้รัฐบาลไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ

ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นเพียงแนวทางและกรอบนโยบายในการบริหารปกครองประเทศเท่านั้น โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะนำไปฟ้องร้องศาลใดๆ ได้ ถ้ารัฐบาลไม่ได้ดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อทั้งสองแนวคิดมีมุมมองที่แตกต่างกัน โดยต่างฝ่ายต่างก็มีเหตุผลที่ดีด้วยกันทั้งคู่ จึงขึ้นอยู่กับแนวปฏิบัติของแต่ละรัฐว่ามีการให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ยึดถือกันอยู่ในประเทศไทยนั้นสามารถสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายและใช้เป็นแนวทางในการบริหารปกครองประเทศเท่านั้น จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเกี่ยวกับสภาพบังคับอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในประเทศไทยกำลังเปลี่ยนแปลงไปแล้วหรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ให้เห็นถึงความแตกต่างของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในฐานะที่มีแนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเหมือนกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาในอดีตกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ดังนั้น สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในรัฐธรรมนูญไทยจึงพิจารณาออกได้ 2 ประการ คือ สภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางกฎหมาย

4.2.2 สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐก่อนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ซึ่งได้เริ่มมีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐได้บัญญัติ ในลักษณะเป็นคำแนะนำที่มีไว้เป็นบทบังคับโดยบัญญัติไว้ว่าบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายและไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ¹⁷¹ ซึ่งหมายความว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐนี้มีไว้เป็นเพียงแนวทางที่ควรต้องปฏิบัติเท่านั้น ถ้ารัฐสภาหรือรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ผู้ใดจะฟ้องร้องบังคับหรือเรียกค่าเสียหายมิได้สภาพบังคับที่อาจมีก็จะเป็นเรื่องการดำเนินการในทางการเมือง เช่น เป็นช่องทางให้รัฐสภาเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้

ต่อมา ในการตรารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นอกจากได้เปลี่ยนชื่อเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ยังได้เพิ่มสภาพบังคับของบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้เกิดผลในการนำไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้น โดยยังคงหลักการเดิมในเรื่องกำหนดให้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ได้ตัด “การไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องต่อรัฐ” ออก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการสร้างอุปสรรคขัดขวางหรือปิดกั้นโอกาสของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมได้ตามเจือจางของสิทธิที่ประชาชนจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ¹⁷² อีกทั้งยังได้เพิ่มหน้าที่ของรัฐบาลด้วยว่าในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดตามแนวนโยบายแห่งรัฐและรายงานผลให้รัฐสภาทราบด้วย ซึ่งเท่ากับว่ารัฐบาลต้องให้คำมั่นต่อรัฐสภาว่าในแต่ละปีรัฐบาลจะดำเนินการเรื่องใดที่กำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

¹⁷¹ อัชพร จารจินดา. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555.

¹⁷² เพิ่งอ้างถึง.

1) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 มาตรา 54 บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐนี้เป็นบทบัญญัติที่มีไว้สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีปฏิบัติตาม โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ให้ประชาชนนำไปฟ้องร้องรัฐได้ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งได้อธิบายถึงเหตุผลในการกำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ว่า เนื่องจากการที่รัฐจะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกำลังเงิน งบประมาณ และฐานะความเป็นอยู่ของรัฐ ตลอดจนกำลังคนและความสามารถของข้าราชการ ฯลฯ¹⁷³ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงปล่อยให้เหตุผลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาดำเนินการใดก่อนหลังตามที่เห็นสมควร

2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 44 บัญญัติว่า “...เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า เป็นหลักการเดียวกันที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กำหนดให้ระบบรัฐสภามีลักษณะเป็นสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งมีจำนวนเท่ากัน ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 คณะรัฐบาลทหารสามารถยึดกุมอำนาจในรัฐสภาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ง่าย เพราะสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองเข้าไปคนอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรได้¹⁷⁴ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อสังเกตว่าสภาพบังคับทางการเมืองของ

¹⁷³ หยุด แสงอุทัย. แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: มหาวชิราวุธ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512: หน้า 68.

¹⁷⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (70): หน้า 331.

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงตามกลไกการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองของระบบรัฐสภา

3) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญไทยฉบับ พ.ศ. 2511 ได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 53 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีผลการใช้บังคับทางกฎหมายในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับที่ผ่านมา

4) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 62 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับที่ผ่านมา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ประชาชนจะนำไปใช้ในการฟ้องร้องรัฐได้ และคงมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

5) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521

สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 มีลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เนื่องจากการได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 53 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบาย และไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ประชาชนจะนำไปฟ้องร้องรัฐหาได้ไม่ ดังนั้น บทบัญญัติในหมวดนี้จึงคงมีสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

6) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญไทยฉบับนี้ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 84 ขึ้นมาใหม่ โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้มีการนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปดำเนินการผ่าน

ทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาล เพื่อให้รัฐให้ความสนใจนำแนวนโยบายแห่งรัฐไปดำเนินการในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ยังได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มาว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายในอันที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลใดนำไปฟ้องร้องรัฐในศาลได้ ดังนั้น การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐยังต้องอาศัยสภาพบังคับทางการเมืองเป็นสำคัญกล่าวคือ การควบคุมตรวจสอบกันระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้น

7) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538

รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ยังคงบทบัญญัติกำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐให้มีลักษณะเหมือนเดิม กล่าวคือมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องคดีในศาล ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายเช่นเดิม อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ยังได้ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ออกไปอีกด้วย

4.2.3 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540

1) เจตนารมณ์การบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540

ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้มีปัญหาถกเถียงกันในการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญว่า ควรมีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งมีการอภิปรายเสนอความคิดเห็นที่หลากหลาย ฝ่ายแรก ศาสตราจารย์ ดร.เขียน อีระวิทย์ เห็นว่าควรมีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ว่นโยบายแห่งรัฐไม่แตกต่างจากนโยบายของพรรคการเมือง จึงควรแยกนโยบาย

ออกเป็น 2 ประเภท คือ นโยบายที่ต้องทำ หากไม่ทำจะมีโทษ และนโยบายที่ควรทำ หรือพึงทำ หากไม่ทำก็อาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐสภาได้¹⁷⁵ ฝ่ายหลัง นายคณิน บุญสุวรรณ เห็นว่าควรตัดออก เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ไม่จำเป็น มีความฟุ่มเฟือย และการบัญญัติไว้ก็ไม่มีผลผูกมัดใดๆ ส่วนนายสมคิด ศรีสังคม เห็นว่า หากมีการบัญญัติไว้ก็จะมีเพิ่มเติมนโยบายเข้าไปไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งที่แนวนโยบายแห่งรัฐก็ไม่มีผลบังคับใดๆ ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ เห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐอาจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้ เพราะประชาชนหรือสังคมจะเป็นผู้สะท้อนเองว่าต้องการให้รัฐดำเนินการอะไร อีกทั้งนโยบายมีอยู่หลากหลายด้าน อาจเกิดคำถามได้ว่าเหตุใดจึงไม่ระบุนโยบายด้านนั้นด้านนี้ ซึ่งจะเป็นปัญหาอย่างไรก็ดี หากจะบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ควรกำหนดไว้เป็นหลักกว้างๆ เท่านั้น ไม่ควรระบุรายละเอียดปลีกย่อย¹⁷⁶ นอกจากนี้ ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง จัดโดยคณะกรรมการการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ร่วมกับคณะกรรมการวิชาการข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีการแสดงความคิดเห็นแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย¹⁷⁷ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ควรที่จะมีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือนเดิม เนื่องจากเป็นสิ่งจำเป็น เพราะเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่สังคมที่เป็นอุดมคติ มิใช่เพื่อให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งการมีแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญยังสามารถเป็นแนวทางเพื่อให้รัฐบาลผสมสามารถใช้เป็นแนวทางร่วมกันได้ แต่การที่แนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตไม่มีสภาพบังคับ จึงควรสร้างกลไกเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับ

¹⁷⁵ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ. รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540. การประชุมครั้งที่ 4/2540, 27 มกราคม 2540: หน้า 6/8.

¹⁷⁶ เพิ่งอ้างถึง, การประชุมครั้งที่ 4/2540 หน้า 6/3, หน้า 5/8; การประชุมครั้งที่ 5/2540 หน้า: 5/4.

¹⁷⁷ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ปัญหาและระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ แนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง. กรุงเทพมหานคร: 25-26 มีนาคม 2540: หน้า 3-150.

และควรที่จะกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เฉพาะเรื่องที่เห็นว่าสำคัญเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยนี้โดยละเอียดในบทที่ 6 ต่อไป

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ควรที่จะยกเลิกแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญที่เคยมีมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องสั้น ชัดเจน และปฏิบัติได้ การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอาจกลายเป็นเรื่องลำสมัยเพราะโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้งสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นตัวกำหนดอยู่แล้วว่ารัฐจะต้องดำเนินการอะไร ซึ่งมีหลายประเด็นตรงกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ในปัจจุบันพรรคการเมืองเริ่มมีความเข้มแข็ง แต่ละพรรคมีนโยบายของพรรคเอง ซึ่งอาจทำให้แต่ละพรรคไม่กล้ากำหนดนโยบายของพรรคให้แตกต่างไปจากแนวนโยบายแห่งรัฐ ส่งผลให้นโยบายของแต่ละพรรคไม่แตกต่างกัน

ฝ่ายที่สาม เห็นว่า ควรที่จะมีหรือไม่มีแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญก็ได้ ถ้าหากจำเป็นต้องมีก็ควรกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพและควรมีหลักประกันในด้านต่างๆ ให้ประชาชนด้วย

ดังนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540 โดยมีคณะทำงานบางท่าน (นายพนัส ทัดนียนานท์ และนายแก้วสรร อติโพธิ) ได้เสนอร่างบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในหลักการใหม่โดยให้เหตุผลว่า ในอดีตที่ผ่านมาบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมักจะเป็นบทบัญญัติที่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีการกำหนดมาตรการใช้บังคับหรือกลไกการใช้บังคับเอาไว้ จึงสมควรที่จะมีการใส่กลไกในการทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลอย่างจริงจังโดยเสนอให้มีบทบัญญัติที่รัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐจะผลทำให้มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีลักษณะเป็น *Actio popularis* และบัญญัติให้เรื่องใดที่รัฐกระทำขึ้นหรือตรากฎหมายขึ้นแต่มีความขัดแย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐจะไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้อภิปรายประเด็นนี้อย่างกว้างขวาง ซึ่งมีทั้งสนับสนุนและแตกต่างกับความเห็นของคณะทำงานเฉพาะหมวดดังกล่าว และอภิปรายด้วยว่าควรมีบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่¹⁷⁸ ทั้งนี้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีความเห็นว่า การกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีผลบังคับและ

¹⁷⁸ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542: หน้า 115.

กฎหมายจะขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้นั้นมีความก้าวหน้าไปไกล จึงเสนอให้กำหนดบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการผูกมัดควรนำไปบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ เพราะโดยหลักการแล้วแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางเท่านั้น โดยให้พิจารณาว่า มาตราใดในแนวนโยบายแห่งรัฐจะมีผลผูกพันก็ให้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ แต่ก็ต้องคำนึงถึงความพร้อมของรัฐบาลด้วย¹⁷⁹ ดังนั้น การกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีผลบังคับก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหา เช่น กรณีที่ให้ประชาชนฟ้องรัฐในศาลได้ในเรื่องนโยบายการศึกษาถ้าหากรัฐไม่สามารถจัดการศึกษาได้ตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ เพราะรัฐไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอจะอย่างไร

ในที่สุดคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญมีข้อสรุปว่า เห็นควรมีบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้โดยให้ใช้ชื่อว่า “**หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ**” แต่ควรให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย โดยให้มาตรการเกิดผลบังคับใช้เพียง 2 ประการ คือ ให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พร้อมทั้งจะต้องรายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งว่าได้ดำเนินการอย่างไรไปแล้วบ้าง การให้มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (initiative rights) ที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐได้¹⁸⁰ ซึ่งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนชื่อหมวดนี้เป็น “**แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**” เพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตแห่งเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นแนวทางนโยบายจำเป็นขั้นพื้นฐานเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอให้เปลี่ยนชื่อหมวดนี้เป็น “**หน้าที่ของรัฐ**” จึงได้มีการอภิปรายประเด็นเจตนารมณ์ของแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างกว้างขวางเพื่อให้ใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย โดยตัดคำว่าไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ออกไป ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้สรุปชี้แจงว่า¹⁸¹ การที่กำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่หน้าที่ของรัฐ เพราะ

¹⁷⁹ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. สรุปผลการประชุมการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะทำงานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร, 17 มกราคม 2540: หน้า 5.

¹⁸⁰ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (130): หน้า 156.

¹⁸¹ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ. รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ. การประชุมครั้งที่ 13, วันที่ 11 มิถุนายน 2540: หน้า 9/4.

หน้าที่ในทางกฎหมายต้องมีสภาพบังคับ โดยสภาพบังคับนั้นต้องฟ้องร้องบังคับได้ และสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ใช่สภาพบังคับในเชิงไปดำเนินคดีในศาลตามกฎหมาย แต่เป็นสภาพบังคับทางการเมือง

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางให้ความสำคัญกับประชาชนโดยเพิ่มหลักการใหม่ที่ยังไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาเพื่อให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น นอกจากการกำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ยังมีเจตนารมณ์ให้มีการกำหนดให้รัฐทำหน้าที่เพิ่มมากขึ้น¹⁸² เช่น หน้าที่ด้านความมั่นคงแห่งชาติ การคุ้มครองและอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ หน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การคุ้มครองเกษตรกรและสหกรณ์ การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยได้กำหนดมาตรการเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ¹⁸³ เป็นต้นว่า กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการใดให้สอดคล้องกับหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และรายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง การกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้คำแนะนำในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ใช้สิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

2) สภาพบังคับของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540

สำหรับบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปรากฏอยู่ในมาตรา 88 ว่า “มาตรา 88 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 88 ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนว

¹⁸² สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548: หน้า 30.

¹⁸³ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 34.

นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียง “แนวทาง” ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เท่านั้น แม้จะมีการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ก็มิได้มีสภาพบังคับตามกฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายให้รัฐต้องปฏิบัติตาม แต่ในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารก็ยังจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ ดังนั้น หากฝ่ายบริหารฝ่าฝืนหรือละเลยต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็อาจถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมทางการเมืองโดยวิธีการของฝ่ายนิติบัญญัติที่กล่าวมา แม้สามารถทำได้ในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติของการปกครองระบบรัฐสภาฝ่ายรัฐบาลย่อมเป็นผู้คุมเสี่ยงอย่างมากในรัฐสภา การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติในความเป็นจริงจึงทำได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร และไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก ดังนั้น บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และทุกฉบับที่ผ่านมาจึงไม่อาจทำหน้าที่ในการควบคุมการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่สามารถเป็นหลักประกันการกำหนดนโยบายที่ดีให้แก่ประชาชนได้ตามที่สมควรจะเป็น ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยนี้โดยละเอียดในบทที่ 6 ต่อไป

ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2545¹⁸⁴ ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้เป็นอย่างดีว่า ศาลรัฐธรรมนูญ “พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 80 เป็นบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงาน

¹⁸⁴ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ, ประจำปีพุทธศักราช 2545 เล่ม 5, หน้า 2870.

แสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”¹⁸⁵ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 80 จึงเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในความควบคุมของรัฐสภา

ลักษณะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญของหลายๆ ประเทศดังกล่าวข้างต้นคือ รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ มาตรา 45 ตอนต้นบัญญัติไว้ว่า “หลักการของนโยบายสังคมบัญญัติไว้ในมาตรานี้มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภาในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และบทบัญญัตินี้ไม่อาจอยู่ภายในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลใดๆ”¹⁸⁶ ส่วนรัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 37 บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้ ไม่สามารถถูกฟ้องบังคับในศาลใดๆ ได้ หากแต่เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ และเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหลายในการนำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้ในการตรากฎหมาย” และรัฐธรรมนูญบังกลาเทศได้บัญญัติเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่า “หลักการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของบังกลาเทศ ซึ่งรัฐพึงนำไปปรับใช้ในการตรากฎหมาย พึงใช้เป็นแนวทางในการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่นของรัฐ และพึงจัดเป็นพื้นฐานของภารกิจของรัฐและประชาชนแต่ไม่อาจนำไปฟ้องบังคับในศาลได้”¹⁸⁷ ดังนั้น ผลการวิเคราะห์ถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย ฉบับพ.ศ. 2540 นั้น สรุปได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในอดีตนั้นไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งการควบคุมการกำหนดนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐสภานั้น ก็เป็นสิ่งที่ไม่มีประสิทธิภาพและเกิดขึ้นได้ยากมากในความเป็นจริง ซึ่งข้อสรุปในลักษณะเช่นนี้ ก็เป็นที่ยอมรับกันเป็นวงกว้างในยุค

¹⁸⁵ สิริวัฒน์ ขวัญใจ. สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549: หน้า 31.

¹⁸⁶ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 6.

¹⁸⁷ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 6.

สมัยหนึ่ง จนกระทั่งได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นพร้อมกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไทย ฉบับ พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลต่างประเทศ เปรียบเทียบกับศาลไทยโดยละเอียดในบทที่ 6 ต่อไป

4.2.4 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ยังคงบัญญัติให้บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลใช้ในเรื่องการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินแต่ได้เพิ่มสภาพบังคับมากขึ้นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เพื่อให้บทบัญญัติในหมวดนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้นและมีผลให้รัฐบาลนำไปดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยวิเคราะห^๓ ได้ 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กำหนดให้บทบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “เจตนารมณ์” แทนการบัญญัติให้เป็น “แนวทาง” ตามที่เคยเป็นมาแต่เดิม เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่าเป็นความประสงค์ของรัฐธรรมนูญให้บทบัญญัติในหมวดนี้มีสภาพบังคับที่รัฐบาลหรือรัฐสภาจะต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้โดยไม่อาจละเมิดได้เพราะอาจทำให้การดำเนินการนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง กำหนดเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะดำเนินการใดและในระยะเวลาใดและต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการต่อรัฐสภา

ประเด็นที่สาม คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและต้องจัดทำแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐปรากฏอยู่ในมาตรา 75 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตนารมณ์ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ” เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 75

แล้วนั้นก็เห็นได้ถึงความเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญอย่างมากของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทั้งหลายใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะแตกต่างออกไปอย่างเช่นคำว่า “เป็นแนวทาง” ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นต้น แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 กลับใช้คำว่า “เป็นเจตจำนง” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับใช้อย่างจริงจังและมีน้ำหนักมากกว่าเดิมอย่างชัดเจนโดยมีหลักฐานเพื่อสนับสนุนสภาพบังคับใช้ข้างต้น จากเหตุผลที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้อธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐครั้งนี้ว่า¹⁸⁸ “กำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงเพื่อมีสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญเดิมที่กำหนดเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการ”

การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำไปจากเดิมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับความเข้มข้นในสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจากสภาพบังคับทางการเมืองไปเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายได้หรือไม่ จึงต้องตีความว่าการทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับตามที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายไว้ นั้น หมายความว่าอย่างไร ซึ่งก็ต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายและสภาพบังคับทางการเมืองหรือการควบคุมโดยรัฐสภายังไม่สามารถทำได้เต็มที่ตามที่ได้วิเคราะห์แล้ว ดังนั้น การยกระดับความเข้มข้นของสภาพบังคับตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 จึงอาจมองได้ 2 นัย คือ เป็นการนำสภาพบังคับทางกฎหมายมาบังคับใช้กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือเป็นการเพิ่มสภาพบังคับทางการเมืองโดยมาตรการควบคุมโดยรัฐสภาให้มีความเข้มข้นมากขึ้น¹⁸⁹ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมี

¹⁸⁸ ไกรพล อรัญรัตน์. “สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน”. ใน PUBLIC LAW NET, สืบค้นจาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1491, เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558: หน้า 4-5.

¹⁸⁹ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 6.

สภาพบังคับทางกฎหมายมากกว่า เพราะว่าหากพิจารณาว่าทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับหมายถึงการเพิ่มสภาพบังคับทางการเมืองคือการควบคุมโดยรัฐสภานั้นย่อมไม่สมเหตุสมผล เพราะถึงแม้จะเพิ่มมาตรการตรวจสอบโดยรัฐสภาอย่างใดๆ ก็ตาม สุดท้ายแล้ว รัฐบาลผู้คุมเสี่ยงฝ่ายข้างมากในรัฐสภามักจะชนะในการลงคะแนนเสียงอยู่เสมอ การควบคุมโดยรัฐสภาที่ไม่มีประสิทธิภาพอยู่เหมือนเดิมนั่นเอง และผู้เขียนก็เชื่อว่าบรรดาคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญก็คงตระหนักดีว่า ถึงแม้จะเพิ่มมาตรการควบคุมโดยรัฐสภาอย่างใดๆ ก็ตาม การควบคุมก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่และมีประสิทธิภาพเนื่องจากรัฐบาลเองเป็นฝ่ายคุมเสี่ยงข้างมากในรัฐสภาอยู่แล้ว ดังนั้น การยกระดับความเข้มข้นของสภาพบังคับนี้จึงน่าจะหมายถึงการนำเอาสภาพบังคับทางกฎหมายมาบังคับใช้มากกว่า เมื่อการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำของบทบัญญัติตามที่กล่าวมาข้างต้นนำมาซึ่งสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ผู้ที่ต้องตกอยู่ภายใต้บทบังคับอย่างเคร่งครัดของมาตรา 75 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและฝ่ายบริหารผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากมีการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้วนั้นก็ต้องถูกตรวจสอบในทางกฎหมาย โดยองค์กรที่จะเข้ามাত্রตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็คือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

ก) การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญนั้นทำหน้าที่ในการตรวจสอบการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีเขตอำนาจในการตรวจสอบอย่างแน่นอน แต่เท่าที่ผ่านมานี้ในอดีต ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวบรรทัดฐานเสมอมาว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายจึงไม่ผูกพันให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตาม¹⁹⁰ อย่างไรก็ดี เมื่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีสภาพบังคับตามกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

¹⁹⁰ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 6-7.

ข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจจะมีการเปลี่ยนแนวบรรทัดฐานที่เคยวางเอาไว้ในอดีต ก็เป็นไปได้ในอนาคต

ข) การตรวจสอบโดยศาลปกครอง ศาลปกครองนั้นจะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารมิให้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1), 9 (2) และ 9 (3) ว่า¹⁹¹ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่ง หรือการกระทำอันใด เนื่องจากกระทำโดยไม่อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

โดยสรุป ถ้อยคำที่เปลี่ยนไปในส่วนของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 รวมถึงคำอธิบายของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีสภาพบังคับทางกฎหมายแล้ว แต่ก็ได้หมายความว่า การให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายจะไม่มีปัญหาตามมาแต่อย่างใด เพราะปัญหาที่จะเกิดขึ้นมาจากการมีสภาพบังคับทางกฎหมายในการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมีมากพอสมควร

¹⁹¹ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 7.

4.2.5 ปัญหาสภาพบังคับในการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญไทย

ผลจากการวิเคราะห์ถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 สรุปได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสภาพบังคับทางกฎหมายแล้ว ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการมีสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ว่า ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 75 บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ย่อมแสดงว่าผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพราะรัฐสภามีหน้าที่ในการออกกฎหมายและรัฐบาลทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกมาให้มีการดำเนินการใดๆ ของฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นไปตามที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามนั้นมีทั้งหมด 9 ส่วน คือ (1) แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ (2) แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (3) แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม (4) แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม (5) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ (6) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ (7) แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (8) แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีทางปัญญา และพลังงาน (9) แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในแต่ละส่วนก็ยังมีรายละเอียดอีกมากมายที่ถูกกำหนดเอาไว้ จนสามารถกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้มากและละเอียดมากที่สุด นับตั้งแต่มีมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมา การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้มากมายเช่นนี้ หากมองในแง่หนึ่งก็เป็นผลดีต่อประชาชนในแง่ที่ว่าแนวนโยบายพื้นฐานเหล่านี้สามารถเป็นหลักประกันในการกำหนดนโยบายที่ดีและครบถ้วนได้ แต่ถ้ามองในอีกด้านหนึ่ง การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้มากมายครบทุกด้าน รวมถึงการที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับตามกฎหมายก็เป็นการสร้างภาระและความผูกพันเป็นอย่างมากให้กับ

ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว เพราะบางครั้งแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็เป็นสิ่งที่ปฏิบัติตามได้ยากมาก หรืออาจไม่สามารถปฏิบัติได้เลย ในความเป็นจริง ดังตัวอย่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในส่วนของแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจบางมาตรา พร้อมทำการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว ดังนี้

“มาตรา 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” การสนับสนุนให้ประชาชนดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้น เป็นสิ่งที่เหมาะสมและสมควรทำในสถานะสังคมปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้การดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐต้องสนับสนุนและส่งเสริม อาจไม่เหมาะสมและเป็นสิ่งที่สร้างความลำบากใจให้รัฐพอสมควร เพราะบางครั้งเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐอาจจำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงบ้าง เช่น การจัดกองทุนให้ประชาชนกู้หรือการแจกเงินให้ประชาชนในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนนำไปใช้สอย หรือการก่อกวนสภาวะของรัฐบาลเพื่อนำเงินมากระตุ้นเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นนโยบายในการกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งสิ้น แต่ก็อาจถูกตั้งคำถามถึงความสอดคล้องกับแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้เหมือนกัน

ตามมาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ในข้อ “.... (6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ค้ำครอง ส่งเสริม และขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบธุรกิจ” ถึงแม้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอันเป็นเหตุจากการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมนั้นยังคงมีอยู่และเป็นรากแห่งความขัดแย้งทางสังคมมาโดยตลอด ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลทุกวันนี้ก็ยังคงมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอยู่ เช่น การไม่เก็บภาษีจากกำไรที่ได้มาจากการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น โดยสาเหตุที่รัฐคั่นนโยบายเช่นนี้ไว้ ก็อาจเพราะสาเหตุเพื่อกระตุ้นการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ แต่นโยบายเช่นนี้อาจถูกตั้งคำถามถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ

ฉบับนี้ที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายอยู่ด้วย

ส่วนในข้อ “(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมิให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ” และในข้อ “(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้” นั้น การห้ามมิให้ระบบบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ก็คงเป็นเพราะต้องการควบคุมราคาค่าบริการสาธารณะต่างๆ ให้อยู่ในระดับที่ประชาชนทุกคนสามารถที่จะรับได้ แต่ในอนาคตข้างหน้าอาจมีความจำเป็นที่จะต้องมอบบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานบางประเภทไปให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ ด้วยสาเหตุในเรื่องภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่รัฐต้องอุดหนุนในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน รวมถึงเหตุผลในด้านระบบการบริหารงานและคุณภาพของการจัดทำบริการสาธารณะที่เอกชนมักจะมีความก้าวหน้ากว่าราชการเสมอ ดังนั้น การมอบบริการสาธารณะให้แก่เอกชนไปจัดทำอาจเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐจะต้องทำในอนาคตข้างหน้า

ดังตัวอย่างข้างต้น การมีสภาพบังคับตามกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้สร้างภาระอุปสรรคและความยากลำบากในการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่ภาครัฐเป็นอย่างมาก เพราะในการบริหารราชการแผ่นดินบางครั้งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติแตกต่างจากนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญบ้างไม่มากนักน้อย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นและรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2592 ถึงฉบับ พ.ศ. 2540 มักจะบัญญัติข้อความไว้เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนถือเอาบทบัญญัติเหล่านี้มาบังคับฟ้องร้องเอากับรัฐได้โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล เนื่องจากว่าแม้รัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ โดยมุ่งให้รัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น แต่รัฐธรรมนูญเล็งเห็นว่าการที่รัฐจะดำเนินการดังกล่าวได้ ก็ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการประกอบกัน เช่น ความพร้อมด้านงบประมาณ อัตราค่าจ้าง ระยะเวลาที่เหมาะสม เป็นต้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีดุลพินิจพิจารณาตามความจำเป็นเร่งด่วนของ

แต่ละนโยบายว่าจะดำเนินการใดก่อนหลังตามที่สามารถกระทำได้ ซึ่งถ้าหากเป็น
 อย่างในอดีตที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายก็อาจ
 ไม่เป็นข้อกังวลเท่าใดนัก แต่ในปัจจุบันที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับ
 ทางกฎหมาย รัฐจึงถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน
 แห่งรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หากพิจารณาเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550
 จากคำปรารภได้พบข้อความตอนหนึ่งที่ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้
 มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทยในการ...
 ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นรูปธรรม...” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้
 มีเจตนาที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างเข้มข้นมาก ซึ่งการที่แนวน
 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีสภาพบังคับทางกฎหมายนั้น
 เท่ากับเป็นการเพิ่มช่องทางในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลในเรื่อง
 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดมากและรัฐอาจต้อง
 ดำเนินการฝ่าฝืนด้วยความจำเป็นบางอย่างอยู่เรื่อยๆ หากให้มีสภาพบังคับทาง
 กฎหมายก็อาจทำให้การดำเนินการใดๆ ของรัฐถูกตรวจสอบโดยศาลตลอดเวลา
 ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องเท่าใดนัก เพราะการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐอย่างเคร่งครัด
 ก็อาจนำมาซึ่งความล้มเหลวพอๆ กับการไม่ควบคุมอะไรเลย นอกจากนี้ การที่
 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเข้ามาควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลมากเกินไป
 อาจทำให้ขาดเสถียรภาพนั้น ก็ยังขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)
 ที่มีหลักสำคัญว่า รัฐธรรมนูญที่ดีต้องมีลักษณะที่ส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย

4.2.6 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 นั้นมีขอบเขต
 แห่งเนื้อหามากมายและยังมีสภาพบังคับตามกฎหมายอีกด้วย ทำให้รัฐบาลและ
 รัฐสภาจำเป็นต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ดังนั้น รัฐบาลและรัฐสภาภายใต้
 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบาย
 พื้นฐานแห่งรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ
 ฉบับ พ.ศ. 2550 ก็ยังไม่มีกรณีฟ้องร้องว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและฝ่าย

นิติบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด จึงสะท้อนให้เห็นได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมีได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายในความเป็นจริง แต่ผู้วิจัยเห็นว่าการปล่อยให้แนวทางปฏิบัติของคนในสังคมมาทำลายความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญรวมถึงหลักทางวิชาการนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเท่าใดนัก ถึงแม้ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 จะไม่เคยปรากฏมีการฟ้องร้องว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ตาม ก็ไม่อาจพิจารณาไปได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด ถ้าหากไม่ต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายก็ควรจะต้องใช้วิธีการแก้ไขกฎหมายให้กลับไปเป็นแบบเก่าเสีย ไม่ควรใช้วิธีการตีความให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายมากมายถึงเพียงนี้ เพราะการกระทำดังกล่าวจะทำให้เกิดความสับสนทางวิชาการต่อไปเรื่อยๆ จนไม่มีใครกล้าสรุปว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมาย อีกทั้งรัฐบาลและรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็อาจเกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานอีกด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ไว้ 2 ประการดังนี้

ประการแรก ในกรณีที่^๑ไม่ต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ก็ให้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 75 โดยเปลี่ยนคำว่า “เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการ” เป็น “เป็นแนวทางในการดำเนินการ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพราะการใช้คำว่า “เป็นเจตจำนง” นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับอย่างจริงจัง ดังนั้น ถ้าไม่ต้องการให้มีสภาพบังคับก็ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญเสีย ไม่ควรปล่อยให้แนวทางปฏิบัติหรือการตีความอย่างเกินเลยเจตนารมณ์ มาสร้างบรรทัดฐานใหม่ด้วยตัวเอง และเมื่อมีการแก้ไขให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการแล้วนั้น แม้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีรายละเอียดเนื้อหามากมายเพียงใด ก็ไม่เป็นอุปสรรคหรือภาระในการทำงานของรัฐบาลและรัฐสภาเท่าใดนัก

ประการที่สอง ในกรณีที่ต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อไปนั้น ก็ต้องแก้ไขในเรื่องของรายละเอียดเนื้อหาของแนวนโยบาย

พื้นฐานแห่งรัฐ ไม่ให้มีรายละเอียดมากมายเหมือนอย่างในปัจจุบัน เพราะผู้เขียนเชื่อว่า ข้อกังวลต่อการมีสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในปัจจุบัน ประการหนึ่งก็คือ การที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีรายละเอียดเนื้อหาจำนวนมากนั่นเอง ถ้าหากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายและมีรายละเอียดเป็นจำนวนมากด้วยนั้น รัฐบาลคงไม่สามารถสร้างสรรค์นโยบายใดๆ ได้อีกต่อไป เพราะลำพังเพียงแนวนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ก็มากจนรัฐบาลไม่มีเวลาที่จะทำสิ่งอื่นแล้ว ดังนั้น ถ้าหากยังคงต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อไป ก็เห็นควรต้องลดรายละเอียดเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ให้มีจำนวนน้อยลงแต่ครอบคลุมทุกด้านจะเหมาะสมมากกว่า ซึ่งจะลดภาระและอุปสรรคในการทำงานแก่รัฐบาลและรัฐสภา

ข้อเสนอทั้ง 2 ประการนี้เป็น 2 แนวทางที่ตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิง การจะเลือกทางใดทางหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้ ผู้เขียนก็มั่นใจว่ายังมีทั้งผู้ที่เห็นควรว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต้องมีสภาพบังคับทางกฎหมาย และผู้ที่เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ควร มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ดังนั้น หากมีโอกาสในการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง ประเด็นเรื่องสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐควรจะถูกนำเข้าไปพิจารณากันอย่างจริงจังด้วย เพราะบทบัญญัตินี้ก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าบทบัญญัติเรื่องอื่นๆ ที่บรรดานักการเมืองเห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญเลยแม้แต่น้อย

ผลการศึกษาวิเคราะห์สภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น มีสภาพบังคับทางกฎหมายและสภาพบังคับทางการเมือง ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากในอดีตที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายไปอย่างสิ้นเชิง แต่ก็ยังมีนักกฎหมายหลายๆ ท่านที่พยายามยกเอาบรรทัดฐานเดิมที่เคยเข้าใจกันว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายมาใช้ในปัจจุบันแล้วสรุปว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 นั้นไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพราะถ้อยคำทางกฎหมายในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก็ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับแล้ว จึงควรจะต้องยอมรับความเปลี่ยนแปลงแล้ว

หาแนวทางในการแก้ไขปัญหามากกว่าที่จะสรุปเอาอย่างง่าย ๆ โดยใช้บรรทัดฐานเดิมมาเป็นเกณฑ์เพราะจะทำให้เกิดความสับสนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

4.3 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพบังคับและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับประเทศไทย

4.3.1 เปรียบเทียบสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศกับประเทศไทย

ในกลุ่มประเทศยุโรป ประเทศไอร์แลนด์เป็นประเทศแรกของโลกที่ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหมวดเฉพาะแยกออกมาจากบทบัญญัติหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 หมวด 13 มาตรา 45 ซึ่งเรียกว่า “แนวหลักการของนโยบายสังคม” (Directive Principles of Social Policy) ที่มีลักษณะทั่วไปและกว้างมาก จึงมีความมุ่งหมายให้เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” (General guidance) สำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายเท่านั้น และมีสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น หากรัฐสภาหรือรัฐบาลไม่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าวจึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องแก่ประชาชนใดๆ ได้ เพราะถือว่าบทบัญญัตินี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาตีของศาล แม้ว่าประเทศเยอรมนีเป็นประเทศแรกของโลกที่ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่รัฐธรรมนูญเวมาร์ ค.ศ. 1919 ได้บัญญัติ “แนวหลักการของนโยบายสังคม” (Directive Principles of Social Policy) สอดแทรกไว้ในหมวด 2 สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชาวเยอรมัน มิได้บัญญัติเป็นหมวดเฉพาะแยกออกจากหมวดอื่นเหมือนรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ส่วนรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 (ฉบับปัจจุบัน) ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวด 3 “แนวหลักการของนโยบายเศรษฐกิจและสังคม” (Guiding Principles of Economic and Social Policy) ของภาค 1 สิทธิพื้นฐานและหน้าที่ของประชาชน (Basic Rights and Duties) ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐของทั้งสองประเทศยุโรปนี้มีสภาพบังคับทางการเมืองและไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใดเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์

ในกลุ่มประเทศเอเชีย ภายหลังที่ได้รับเอกราชจากอังกฤษ ประเทศอินเดีย นับเป็นประเทศที่สองของเอเชียที่บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1950 ทั้งในคำปรารภและหมวด 4 หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) หลังจากประเทศไทยที่เป็นประเทศแรกในเอเชียที่ได้บัญญัติหมวด 3 แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) เพียงปีเดียวเท่านั้น แต่มีเอกลักษณ์ที่โดดเด่นมากกว่ารัฐธรรมนูญไทยตรงที่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติอุดมการณ์ของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในคำปรารภและกำหนดขอบเขตแห่งเนื้อหาสาระของแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหมวดหมู่ที่ละเอียดชัดเจนมากตามเจตนารมณ์และอุดมการณ์แห่งหลักการ 4 ประการ คือ แนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการสังคมนิยม (Socialist Principles) หลักการเสรีนิยม (Liberal Principles) หลักการคานธี (Gandhian Principles) และหลักการระหว่างประเทศ (International Principles) ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับทั้งทางการเมืองและทางกฎหมายตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยสังคมนิยม (Socialist Democracy) ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและระหว่างประเทศที่แท้จริงอย่างแรงกล้า

เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากอินเดียที่เป็นประเทศเพื่อนบ้าน บังกลาเทศจึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้บัญญัติหมวด 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental Principle of State Policy) ในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ ค.ศ. 1972 ไว้อย่างละเอียดชัดเจนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญอินเดีย โดยจัดแบ่งแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็นหมวดหมู่ตามเจตนารมณ์และอุดมการณ์การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และศาสนา 4 หลักการ คือ หลักการทางโลก (Secularity) หลักชาตินิยม (Nationalism) หลักประชาธิปไตย (Democracy) และหลักสังคมนิยม (Socialism) แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากหลักทางโลก (Secularity) ให้เป็นหลักความไว้วางใจและศรัทธาในพระอัลเลาะห์ของศาสนาอิสลามที่มีสภาพบังคับทางการเมืองชัดเจน แม้มีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นมีสภาพบังคับทางกฎหมายตามอุดมการณ์ที่สืด้วย แต่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ด้วย

ตรงกันข้ามกับอินเดียและบังกลาเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศสังคมนิยม - คอมมิวนิสต์ที่ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีเอกลักษณ์สอดคล้องกับบริบทของสังคมจีนและความต้องการของประเทศจีน ซึ่งมีเจตนารมณ์และอุดมการณ์

สร้างสรรค์การปกครองประเทศในระบบสังคมนิยมที่มีคุณลักษณะแบบจีน (Socialist system with Chinese characteristics) ที่ทันสมัยบนหลักการสี่ทันสมัยและหลักการปฏิรูปเปิดประเทศสู่โลกภายนอก (Open to the outside world) ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจีน ค.ศ. 1982 (ฉบับปัจจุบัน) จึงได้บัญญัติแนวนโยบายแนวนโยบายแห่งรัฐกระจายที่ครอบคลุมอยู่ในหลายหมวดหลายมาตราโดยมิได้บัญญัติให้รวมอยู่ในหมวดเดียวกันโดยเฉพาะ แต่ได้บัญญัติสอดแทรกไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไปและหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของประชาชนพลเมือง โดยมีลักษณะเป็น “แนวทาง” หรือ “คำแนะนำ” ในการตรากฎหมายซึ่งมีเพียงสภาบังคับทางการเมืองเท่านั้น และไม่มีสภาบังคับบังคับทางกฎหมายแต่ประการใด

ในกลุ่มประเทศแอฟริกา รัฐธรรมนูญไนจีเรีย ค.ศ. 1979 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐตามวัตถุประสงค์พื้นฐานถึง 8 วัตถุประสงค์ที่ละเอียดชัดเจนมากในหัวข้อ 3.7.2 ดังกล่าวข้างต้น โดยแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยเฉพาะในหมวด 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและหลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Fundamental Objectives and Directive Principles of States Policy) ซึ่งแม้จะมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมาก แต่ก็มีสภาบังคับทางการเมืองเท่านั้น โดยไม่มีสภาบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใดดังกล่าวในหัวข้อ 4.1.7 ข้างต้น ส่วนรัฐธรรมนูญกานา ค.ศ. 1992 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่ละเอียดชัดเจนมากในหัวข้อ 3.8.2 ดังกล่าวข้างต้น โดยแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหากโดยเฉพาะในหมวด 6 หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of States Policy) โดยมีเจตนารมณ์ให้มีสภาบังคับทางกฎหมาย แม้ว่าให้ใช้หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็น “แนวทาง” ในการดำเนินนโยบายและตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นใดก็ตามดังกล่าวในหัวข้อ 4.1.8 ข้างต้น

ในกลุ่มประเทศอาเซียน รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยคำประกาศหลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะและแยกเป็น 2 ส่วนที่ชัดเจน คือ ในส่วนที่ 1 หลักการ (Principles) กำหนดเจตนารมณ์ที่จะให้มีสภาบังคับทั้งทางการเมืองและทางกฎหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐ (State Policies) ที่บัญญัติในส่วนที่ 2 ดังกล่าวในหัวข้อ 3.9.3 ข้างต้น ส่วนรัฐธรรมนูญไทยฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ฉบับก่อนหน้าทุกฉบับโดยกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “เจตจำนง” แทนบัญญัติให้เป็น “แนวทาง” ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้หมวดนี้มีสภาพบังคับทางการเมืองและกฎหมายด้วย ดังแสดงวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพบังคับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศกับประเทศไทยในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับประเทศไทย

กลุ่มประเทศ	ประเด็นวิเคราะห์เปรียบเทียบ		
ประเทศ	ชื่อ/ ลักษณะบทบัญญัติ	สภาพบังคับ ทางการเมือง	สภาพบังคับ ทางกฎหมาย
กลุ่มยุโรป			
1. ไอร์แลนด์	Directive Principles of Social Policy บัญญัติเป็นหมวดแยกออกจากหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ	มีแต่สภาพบังคับทางการเมือง	ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย
2. เยอรมนี	Directive Principles of Social Policy บัญญัติสอดแทรกไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน	มีแต่สภาพบังคับทางการเมือง	ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย
3. สเปน	Guiding Principles of Economic and Social Policy บัญญัติเป็นหมวดแยกออกจากบทบัญญัติหมวดอื่นๆ	มีแต่สภาพบังคับทางการเมือง	ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย
กลุ่มเอเชีย			
4. อินเดีย	Directive Principles of Social Policy บัญญัติเป็นหมวดแยกออกจากหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ	มีสภาพบังคับทางการเมืองตามอุดมการณ์ สังคมนิยม เสรีนิยม หลักคานธี และระหว่างประเทศ	มีเจตนารมณ์ให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายตามอุดมการณ์การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ระหว่างประเทศ
5. บังกลาเทศ	Fundamental Principle of State Policy บัญญัติเป็นหมวดที่แยกออกจากหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ	มีสภาพบังคับทางการเมืองตามหลักอิสลาม หลักชาตินิยม หลักประชาธิปไตย และหลักสังคมนิยม	มีเจตนารมณ์ให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายตามอุดมการณ์การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และศาสนา

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กลุ่มประเทศ	ประเด็นวิเคราะห์เปรียบเทียบ		
ประเทศ	ชื่อ/ ลักษณะบทบัญญัติ	สภาพบังคับ ทางการเมือง	สภาพบังคับ ทางกฎหมาย
6. จีน	บัญญัตินโยบายรัฐสอดแทรกไว้ในหมวด 1 บททั่วไป, หมวด 2 สิทธิ และหน้าที่พื้นฐานของประชาชน	มีแต่สภาพบังคับทางการเมืองที่มีเอกลักษณ์ ระบบสังคมที่ทันสมัยบนหลักปฏิรูป และเปิดประเทศ	ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย
กลุ่มแอฟริกา 7. ไนจีเรีย	Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy เป็นหมวดแยกจากหมวดอื่น	มีแต่สภาพบังคับทางการเมือง	ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย
8. กานา	Directive Principles of State Policy บัญญัติเป็นหมวดที่แยกออกจากหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ	มีสภาพบังคับทางการเมือง	มีเจตนารมณ์ให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แม้เป็นแนวทางดำเนินนโยบายและตีความรัฐธรรมนูญ
กลุ่มอาเซียน 9. ฟิลิปปินส์	State Policies บัญญัติเป็นหมวดที่แตกต่างหากออกจากหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ	มีสภาพบังคับทางการเมือง	มีเจตนารมณ์และหลักการจะให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย
10. ประเทศไทย	Fundamental Directive of State Policy บัญญัติเป็นหมวดต่างหากที่แยกจากหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ	มีสภาพบังคับทางการเมือง	มีเจตนารมณ์และกลไกบังคับให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย

4.3.2 เปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับประเทศไทย

ในการศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับประเทศไทยรวม 10 ประเทศ พบว่าทุกประเทศไม่ว่าอยู่ในกลุ่มประเทศยุโรป เอเชีย แอฟริกา และกลุ่มประเทศอาเซียนรวมทั้งประเทศไทย ต่างก็มีการบังคับใช้ทางการเมืองและการบังคับใช้ทางปกครอง

ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยกลไกรัฐสภาทั้งสิ้น แม้ว่าจะมีรายละเอียดปลีกย่อยเล็กน้อยเกี่ยวกับองค์กรบังคับใช้ทางการเมืองและระดับความเข้มข้นของการบังคับใช้ทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญของทุกประเทศได้บัญญัติให้มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยใช้กลไกรัฐสภา ประกอบด้วย การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การกำหนดให้มีแผนตรากฎหมายและแผนการบริหารตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การตั้งกระทู้ถามเพื่อการตรวจสอบทางการเมืองว่ารัฐบาลได้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ และการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาทุกปี

เนื่องจากรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นกลไกองค์กรที่มีอำนาจและความชอบธรรมในการตรวจสอบทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ได้มีการบริหารประเทศและดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของพรรคการเมืองที่หาเสียงขณะเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลได้ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดบทบาทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพอย่างไรหรือไม่ และได้ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวมเป็นอย่างไร

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ประเทศในกลุ่มยุโรปที่ศึกษา 3 ประเทศ คือ **ไอร์แลนด์ เยอรมัน และสเปน** นั้นพบว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด เนื่องจากทั้งสามประเทศเกรงว่า ถ้าบัญญัติให้มีการบังคับใช้ทางกฎหมายและรัฐไม่สามารถปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นได้ด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจและการเงินงบประมาณ หรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม ก็จะถูกประชาชนใช้สิทธิฟ้องร้องรัฐบาลต่อศาลอย่างมากมาย

ในกลุ่มเอเชีย 3 ประเทศ คือ **อินเดีย**ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีอุดมการณ์แนวคิดที่กำหนดหลักการพื้นฐานของรูปแบบสังคมนิยมของสังคมอินเดีย แม้รัฐธรรมนูญกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองประเทศที่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐ แต่ก็ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญบังกลาเทศก็กำหนดให้มีการบังคับใช้ทางการเมืองเท่านั้นโดยบัญญัติให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น

หลักการพื้นฐานของการปกครองประเทศ แต่จะไม่สามารถนำไปฟ้องร้องบังคับได้ ในทางศาล ส่วนจีนซึ่งปกครองด้วยระบอบสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ รัฐธรรมนูญจีน ก็มีได้บัญญัติให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีการบังคับใช้ทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องบังคับในทางศาลเช่นเดียวกัน

ในกลุ่มแอฟริกา 2 ประเทศ คือ **ไนจีเรีย**มีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐที่ต้องดำเนินการและปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ก็บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาว่า การกระทำใดสอดคล้องหรือขัดแย้งกับวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นได้ ส่วนรัฐธรรมนูญกำหนดให้หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินนโยบายและการใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องทางศาล แม้ได้บัญญัติให้มีการบังคับใช้ทางการเมืองอย่างชัดเจนก็ตาม

ในกลุ่มอาเซียน 2 ประเทศ คือ **ฟิลิปปินส์**ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีผลการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด แม้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้หลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหลักพื้นฐานการปกครองประเทศที่มีการบังคับทางการเมืองชัดเจนมากก็ตาม สำหรับ**ประเทศไทย** รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการรัฐธรรมนูญ 8 ฉบับก่อนหน้านี้ โดยกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “เจตจำนง” แทนเป็น “แนวทาง” เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่า มีความประสงค์ให้บทบัญญัติหมวดนี้มีสภาพบังคับที่รัฐบาลหรือรัฐสภาจะต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยไม่อาจละเมิดได้เพราะอาจทำให้การดำเนินการนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐธรรมนูญนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติให้มีการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทางกฎหมายโดยศาลหรือองค์กรของรัฐอื่นใด ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้หมวดนี้เป็นหลักพื้นฐานการปกครองประเทศที่มีการบังคับทางการเมืองชัดเจนมาก เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ก็ตาม ดังแสดงวิเคราะห์เปรียบเทียบการบังคับทางกฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศกับประเทศไทยในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการบังคับทางกฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับประเทศไทย

กลุ่มประเทศ	ประเด็นวิเคราะห์เปรียบเทียบ	
ประเทศ	การบังคับใช้ทางการเมือง	การบังคับใช้ทางกฎหมาย
กลุ่มยุโรป		
1. ไอร์แลนด์	มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด
2. เยอรมนี	มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด
3. สเปน	มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	ไม่มีกลไกบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด
กลุ่มเอเชีย		
4. อินเดีย	มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด แม้รัฐธรรมนูญกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองประเทศที่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐก็ตาม
5. บังกลาเทศ	มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด แม้รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์กำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองประเทศโดยมีการบังคับทางการเมืองที่ชัดเจน
6. จีน	มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการบังคับทางการเมืองที่ละเอียดชัดเจนก็ตาม

ตารางที่ 3 (ต่อ)

กลุ่มประเทศ		ประเด็นวิเคราะห์เปรียบเทียบ	
ประเทศ		การบังคับใช้ทางการเมือง	การบังคับใช้ทางกฎหมาย
กลุ่มแอฟริกา	7. ไนจีเรีย	มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาล แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐที่ต้องดำเนินการและปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐ
	8. กานา	มีการบังคับทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	รัฐธรรมนูญกานากำหนดให้หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายและการใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องทางศาล
กลุ่มอาเซียน	9. ฟิลิปปินส์	มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาล และ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด แม้รัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติกำหนดให้หลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหลักพื้นฐานการปกครองประเทศที่มีการบังคับทางการเมืองชัดเจนมาก
	10. ประเทศไทย	มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา: การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบาย, การตั้งกระทู้ถาม, รายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายต่อรัฐสภา	ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาล และ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เปลี่ยนแปลงหลักรัฐธรรมนูญ 8 ฉบับก่อนหน้านี้ให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “เจตจำนง” แทน “แนวทาง” เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่ามีความประสงค์ให้บทบัญญัติหมวดนี้มีสภาพบังคับที่รัฐบาล หรือรัฐสภาต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม

บทที่ 5

กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

เมื่อได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการแนวคิดหลักการและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและประเทศไทย สภาบังคับการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยในบทที่ 3-4 ข้างต้น ในบทนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยเฉพาะแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นนโยบายแห่งรัฐที่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการและลักษณะของการบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญไทยแปดฉบับก่อนหน้าและรัฐธรรมนูญต่างประเทศหลายประการ ทั้งเจตนารมณ์ เนื้อหาสาระ และหลักเกณฑ์ของการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้เห็นถึงสภาบังคับและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศในบทที่ 6

5.1 กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ในต่างประเทศ

5.1.1 กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ในกลุ่มประเทศยุโรป

1) รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 มาตรา 45 มีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีลักษณะเป็นบทบัญญัติหลักการทั่วไปที่เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป”

(general guidance) ของรัฐสภาไอร์แลนด์ (Oireachtas) และต้องไม่นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวดนี้ไปฟ้องร้อง (cognizable) ในศาลใดๆ อีกทั้งยังถูกนำไปใช้อธิบายในรัฐสภาย่อยมากและยังไม่มีกรรมาธิการหรือการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหมวดนี้ โดยเฉพาะให้มีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายแห่งรัฐ ทั้งๆ ที่บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์นี้ได้มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญอินเดียได้หยิบยืมแนวนโยบายแห่งรัฐส่วนใหญ่มาจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์¹⁹² และรัฐธรรมนูญเนปาล ค.ศ. 1962 (Panchayat Constitution)¹⁹³ ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นเวลานานยังได้อ้างถึงบันทึกคำแปลแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญเนปาล

2) **รัฐธรรมนูญเยอรมนี** รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 ซึ่งมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้รัฐปฏิบัติตามเพื่อเสริมบทบัญญัติในส่วนของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บรรลุผลขึ้นจริง บทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เป็นต้นแบบให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีลักษณะของการบัญญัติที่แตกต่างกันไป โดยบางประเทศได้บัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ของเยอรมนี หรือบัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่แยกต่างหากเฉพาะเช่นรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมนีและรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไวมาร์ไม่มีบทบัญญัติให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับหรือมีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐในทางปฏิบัติเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์

¹⁹² โปรดดูรายละเอียดใน Human Rights in Ireland publication, The Irish Influence on the Indian Constitution: 60 Years on which notes that Indian jurist Jai Narain Pandey described them as “borrowed from the Constitution of Ireland”.

¹⁹³ โปรดดูรายละเอียดใน Hrishikesh Shah, PRARABDHA RA PURUSHARTHA: AATMAKATHA; at note no. 22 at pp. 144-5 (2014); Hrishikesh Shah was the Chairman of the Constitution Drafting Committee of the Constitution of Nepal, 1962.

3) รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ได้มีการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในภาคที่ 1 สิทธิพื้นฐานและหน้าที่ของประชาชน (Basic Rights and Duties) ในส่วนที่ 1 หมวดที่ 3 “แนวทางหลักการของนโยบายเศรษฐกิจและสังคม” (Guiding Principles of Economic and Social Policy) ตั้งแต่มาตรา 39 ถึงมาตรา 52 รวมทั้งสิ้น 14 มาตรา ไว้อย่างละเอียดครบถ้วนมาก อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญสเปนก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับและกลไกการตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยหลักการแนวทางของนโยบายเศรษฐกิจและสังคม (Guiding Principles of Economic and Social Policy) แต่อย่างใดเช่นกัน

5.1.2 กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายแห่งรัฐในกลุ่มประเทศเอเชีย

1) รัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1950 ได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 37 ว่า “บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐนี้ ไม่สามารถถูกบังคับในศาลใดๆ ได้ หากแต่เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ และเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐทั้งหลายในการนำหลักการดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย”¹⁹⁴ ดังนั้น การบัญญัติสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เช่นนี้ ย่อมแสดงเจตนารมณ์ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนทั่วไปเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญอินเดียในเรื่องนี้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ที่บัญญัติให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับในลักษณะเป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” ให้รัฐสภานำไปใช้เป็นแนวทางตรากฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญอินเดียกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับใช้เป็น “หลักการพื้นฐานในการปกครองของรัฐ” ที่ก่อให้เกิด “หน้าที่” ต่อรัฐซึ่งคำว่า “รัฐ” ในที่นี้รัฐธรรมนูญได้ให้คำนิยามไว้ว่าหมายถึง รัฐบาลและรัฐสภาใน

¹⁹⁴ รัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1950 บัญญัติว่า “The provisions contained in this Part shall not enforced by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws”.

ระดับสหพันธ์และรัฐบาลและสภานิติบัญญัติในมลรัฐต่างๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอินเดีย¹⁹⁵ ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญอินเดียได้กำหนดห้ามมิให้มีการนำหลักการว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไปฟ้องคดีต่อศาล แต่ก็ได้พยายามให้สภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติดังกล่าวให้มีน้ำหนักมากขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศบัญญัติให้เป็น “หน้าที่” ของรัฐแล้ว หากไม่มีการดำเนินการหรือดำเนินการขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าว ก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองโดยกลไก ตรวจสอบในระบบรัฐสภาและกลไกตามระบบสหพันธ์ได้ ขณะเดียวกันก็ได้เปิดให้ศาลสูงสุดสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 4 ของรัฐธรรมนูญว่ามีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่เพียงใด ซึ่งจะได้อภิปรายหวั่นไหวคดีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดอินเดียในบทที่ 6 ต่อไป

2) รัฐธรรมนูญบังกลาเทศ ค.ศ. 1972 ได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เฉพาะสภาพบังคับทางการเมืองโดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างชัดเจนไว้ในมาตรา 8 (2) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า สิทธิต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในหมวดสองของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเป็นสิทธิที่ไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล กล่าวคือ บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “หลักการที่กำหนดไว้ในส่วนนี้ เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองของประเทศบังกลาเทศ รัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายรวมทั้งใช้เพื่อประโยชน์ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ของบังกลาเทศ... แต่จะไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล”¹⁹⁶ อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญบังกลาเทศมีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับทางการเมืองตามหลักอิสลาม หลักชาตินิยม หลักประชาธิปไตย และหลักสังคมนิยม

¹⁹⁵ โปรดดูรัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1950 มาตรา 12 ประกอบมาตรา 36.

¹⁹⁶ รัฐธรรมนูญบังกลาเทศ ค.ศ. 1972 มาตรา 8 (2) บัญญัติว่า “The principles set out in this Part shall be fundamental to the governance of Bangladesh, shall be applied by the State in the making of laws, shall be a guide to the interpretation of the Constitution and of the other laws of Bangladesh, and shall form the basis of the work of the State and of its citizens, but shall not be judicially enforceable”.

โดยละเอียดตั้งแต่ มาตรา 8 ถึงมาตรา 25 รวมทั้งสิ้น 18 มาตรา ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ข้างต้น แต่รัฐธรรมนูญบังกลาเทศก็ได้มีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐแต่อย่างใด

3) รัฐธรรมนูญจีน ค.ศ. 1982 มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐหลายมาตราที่มีได้รวมไว้เป็นหมวดหมวดหนึ่งต่างหาก แต่ได้บัญญัติสอดแทรกไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป และหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่มูลฐานของพลเมืองดังที่ได้กล่าวในบทที่ 4 ข้างต้น รัฐธรรมนูญจีน มาตรา 5 กำหนดตามหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นทั้งปวงจะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐไว้โดยเฉพาะเจาะจง และศาลทั้งหลายก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งปวง ซึ่งกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายแห่งรัฐจึงขึ้นอยู่กับกลไกควบคุมตรวจสอบทางการเมืองเป็นหลัก เมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายและบริหารประเทศที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อสภาประชาชนแห่งชาติที่นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน ซึ่งเป็นกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

4) รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ได้แยกบทบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 22 มาตรา แยกรวมไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยคำประกาศหลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐสภา รัฐบาล และศาลใช้อำนาจในการดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่คำประกาศหลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นบทบัญญัติที่ไม่สามารถบังคับให้ดำเนินการได้ด้วยตนเอง (non self-executor provisions) แต่จะต้องอาศัยสภาองเกรส (Congress) ในการออกกฎหมายมารองรับเพื่อดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามหลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์จึงมิได้กำหนดให้มีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งในคดี **Kilosbayan v. Morato** ศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์ได้วินิจฉัยยืนยันว่า หลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นบทบัญญัติที่ไม่สามารถบังคับให้ดำเนินการได้ด้วยตนเอง (non self-executing) และไม่ได้รับรองสิทธิ

ในการนำไปฟ้องร้องในศาลใดๆ ได้อย่างไรก็ดีในคดี *Oposa v. Factoran* ศาลสูงสุดได้ยอมรับข้อยกเว้นในกรณีเมื่อรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ระบุหลักเกณฑ์ให้ดำเนินการตามหลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวได้เท่านั้น

5.1.3 กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายแห่งรัฐในกลุ่มประเทศแอฟริกา

1) รัฐธรรมนูญไนจีเรีย ค.ศ. 1999 กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ (Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy) ไว้เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนชาวไนจีเรียโดยเฉพาะผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์วางหลักการและแนวทางของนโยบายแห่งรัฐในด้านต่างๆ ซึ่งเห็นว่ามีความจำเป็นต่อประเทศชาติและประชาชนทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมเป็นแนวทางพัฒนาประเทศซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญให้เป็นหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรรัฐทุกองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดนี้

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญไนจีเรีย มาตรา 6 (6) (c) ได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐว่า อำนาจของฝ่ายตุลาการมิได้รวมถึงการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดหรือคำพิพากษาใดๆ ของศาลให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ ซึ่งในคดี *Bishop Antony Okogie (Trustee of Roman Catholic Schools) & Ors v. Attorney General LAGOS State* ซึ่งศาลได้พิพากษาว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐมีอาจบังคับได้ ในทางศาลได้แม้ว่าในมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ในมาตรา 6 (6) (c) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาว่า การกระทำใดสอดคล้องหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบาย

แห่งรัฐได้หรือไม่ ซึ่งมาตรา 13 ไม่ได้ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด 2 มีผลบังคับได้ในทางกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยของศาลสูงไนจีเรียดังกล่าวข้างต้น บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไม่มีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางกฎหมายและไม่อาจบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ในทางศาลได้ แม้ว่ามาตรา 13 จะกำหนดเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตามก็ตาม โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐนี้อาจใช้เป็นเพียงแนวทางในการตีความกฎหมายหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญไนจีเรียจึงมิได้กำหนดกลไกการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลใดๆ และปล่อยให้เป็นกลไกการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภาในการออกกฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและการตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อตรวจสอบรัฐบาลให้บริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนรัฐบาลมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐโดยการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและมีแผนการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารงานให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) รัฐธรรมนูญกานา ค.ศ. 1950 หมวด 6 ได้กำหนดกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 34 วรรค (1) ว่า “หลักการแนวนโยบายของรัฐที่มีอยู่ในบทนี้จะจะเป็นแนวทางให้ประชาชนพลเมืองทุกคน รัฐสภา ประธานาธิบดี ศาลยุติธรรม สภาแห่งรัฐ (Council of State) คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง รวมทั้งหน่วยงานและบุคคลอื่นๆ ในการใช้หรือการตีความรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นใด และดำเนินการใช้ในการตัดสินใจทางนโยบายใดๆ สำหรับการสถาปนาสังคมที่เสรีและเป็นธรรม” และวรรค (2) กำหนดให้ประธานาธิบดีจะต้องรายงานต่อรัฐสภาอย่างน้อยปี แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวด 6 มาตรา 36 (1) ดังกล่าวข้างต้นได้ใช้ถ้อยคำว่าให้ใช้หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐเป็น “แนวทาง” ในการดำเนินนโยบายและการใช้หรือการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นใดก็ตาม แต่ไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องทางศาล เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้อย่างชัดเจนประชาชนก็น่าจะใช้สิทธิทางศาล หากการดำเนินนโยบายและการใช้กฎหมายขัดแย้ง

หรือไม่ชอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีเฉพาะกลไกตรวจสอบทางเมืองในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ก็ไม่เปิดช่องให้มีการตีความให้ศาลเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบทางศาลเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับทางกฎหมาย และมีการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้ยังมีรายละเอียดของแนวนโยบายแห่งรัฐมากมายหลายด้าน เช่น มาตรา 35 (2) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสาธารณะ หรือมาตรา 36 (3) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เป็นต้น การใช้สิทธิทางศาลน่าจะมีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ดี สิทธิในการทำงาน สิทธิในการมีสุขภาพที่ดีและสิทธิในการศึกษาซึ่งมาตรา 34 (2) ได้ระบุไว้โดยเฉพาะที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีอยู่ในบทนี้ และยังกำหนดให้ประธานาธิบดีจะต้องรายงานต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งทุกชั้นตอนที่ได้ดำเนินการแล้ว เพื่อให้แน่ใจว่ามีการดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น ในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดีและรัฐบาลจึงต้องดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดนี้โดยต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญน่าจะมีสภาพบังคับทั้งสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางกฎหมาย

5.2 กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในประเทศไทย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศพบว่า โดยแนวคิดทฤษฎีนั้นต่างเป็นที่ยอมรับว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญในการกำหนดกรอบแนวทางหน้าที่พื้นฐานของรัฐให้กับรัฐบาลใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินและยังเป็นหลักประกันให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเชื่อมั่นว่าคุณภาพชีวิตของตนจะได้รับการพัฒนาและดำรงอยู่ได้โดยปกติสุขไม่ถูกละเลยจาก

ภาครัฐ แต่เมื่อวิเคราะห์ในทางปฏิบัติแล้วกลับพบว่า บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นถูกมองว่าไม่มีความสำคัญเท่าที่ควร ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของทั้งต่างประเทศและประเทศไทยจะได้พยายามสร้างกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้นก็ตาม โดยต้องการให้ทุกภาคส่วนเห็นถึงความสำคัญและปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญที่ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถูกละเลย คือ ปัญหาสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ¹⁹⁷ ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์ถึงกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 เป็นหลัก เนื่องจากตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา มีพัฒนาการที่ทำให้สภาพบังคับของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ที่จริงจังเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

5.2.1 กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญไทยโดยทั่วไปมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าบทบัญญัติในหมวดอื่นของรัฐธรรมนูญโดยทำให้รัฐธรรมนูญมีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ถ้าไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และกำกับการให้รัฐบาลนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการอย่างจริงจังให้มีสัมฤทธิ์ผลแล้ว บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นก็จะเป็นเพียง “ส่วนเกิน” ของรัฐธรรมนูญหาได้มีประโยชน์ในทางปฏิบัติไม่ ดังนั้น กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถแยกวิเคราะห์ได้เป็นสามส่วนสำคัญ คือ กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางการเมือง กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางปกครอง และกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางกฎหมาย

¹⁹⁷ ศรีัญญา ทรัพย์ชาตินันต์, “กลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”. ใน Assumption University Law Journal, Vol. III August, 2012: pp. 178-190.

เพื่อขับเคลื่อนทางการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา (Political Enforcement Mechanism) กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางการเมืองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ถือเป็นกลไกบังคับใช้โดยรัฐสภาสามารถแยกวิเคราะห์ได้ 4 กลไกดังต่อไปนี้

1.1) กลไกการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา

การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเป็นกลไกสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการแจ้งหรือรายงานให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่ารัฐบาลมีแนวทางหรือทิศทางการปฏิบัติงานอย่างไร ในทางการเมืองถือว่าการแถลงนโยบายเป็นเหมือนคำมั่นหรือสัญญาประชาคมอย่างหนึ่ง รัฐธรรมนูญ ไทยทุกฉบับจึงระบุว่า รัฐบาลต้องบริหารราชการแผ่นดินตามที่ตนกำหนดไว้ในนโยบาย จึงอาจกล่าวได้ว่าการแถลงนโยบายเป็นทั้งการแสดงความรอบรู้ในปัญหา การแสดงวิสัยทัศน์ การกำหนดทิศทางการทำงาน และการขอความร่วมมือจากฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁹⁸ สาเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดังเช่นในระบบประธานาธิบดี แต่คณะรัฐมนตรีนั้นมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมที่ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เป็นตัวแทนประชาชนในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ และสมาชิกสภาผู้แทนเสียงข้างมากเลือกสมาชิกด้วยกันคนหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี เพื่อนำนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้เป็นนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน แต่ก็ยังมีตัวแปรอื่นๆ ที่อาจทำให้นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงของพรรคการเมืองเป็นคนละแนวทางกับนโยบายของพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาล เช่น การจัดตั้งรัฐบาลผสม จึงต้องมีการผสมนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ที่เข้าร่วมรัฐบาลด้วย ส่วนอีกสาเหตุหนึ่งคือ รัฐสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรให้รัฐสภามีโอกาสเข้าควบคุมตรวจสอบได้ตั้งแต่ต้น

¹⁹⁸ วิษณุ เครืองาม, การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 8 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 8.

เพราะนโยบายของรัฐบาลอาจเป็นประเด็นที่เกี่ยวพันหรือนำไปสู่การเปิดอภิปราย
ไม่ไว้วางใจในโอกาสต่อไป อีกทั้งคณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา
ในนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาแต่ละครั้ง จะกระทำ
ภายหลังจากที่ได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และ
จัดตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว¹⁹⁹ นโยบายที่นำมาแถลง ได้แก่ นโยบายทั่วไปที่กำหนดขึ้น
เพื่อเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีว่า ภายในวาระการดำรงตำแหน่ง
ของคณะรัฐมนตรีชุดนั้นๆ จะบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร มีแนวทางและเป้าหมาย
ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างๆ อย่างไรบ้าง และจะเสนอสิ่งที่ต้องการเข้าไป
ดำเนินการหรือแก้ปัญหาในระยะเร่งด่วนอย่างไร รวมทั้งมีการวางแนวทางในการ
แก้ไขปัญหาในระยะยาว²⁰⁰ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2550 มาตรา 75 วรรคสอง
ได้กำหนดให้ “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการ
แผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหาร
ราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เพราะฉะนั้นในการแถลง
นโยบายของคณะรัฐมนตรี นอกจากมีการแถลงนโยบายทั่วไปที่เป็นของรัฐบาล
ชุดนั้นๆ โดยเฉพาะแล้วคณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายที่มีความสอดคล้องกับ
บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยซึ่งถือเป็นกลไกที่บังคับให้รัฐบาล
หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยคำนึงถึง
บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างจริงจังมากขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของ
รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 88 จะเห็นได้ว่ามีการบัญญัติไว้ในลักษณะ
เดียวกันว่าให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพียงแต่แนวนโยบายพื้นฐาน
แห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มถ้อยคำ “...ในระยะเวลาใด” ซึ่ง
กำหนดให้ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต้องกำหนดกรอบระยะเวลาในการ
ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ชัดเจนด้วย ไม่ใช่เพียงวางแนวทางให้

¹⁹⁹ ปณิธาน วิสุทธากร, การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี: ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย, วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 7-9.

²⁰⁰ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 8-9.

มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติถ้อยคำเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาต้องการให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบรรลุผลในทางปฏิบัติมากขึ้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีต้องกำหนดกรอบในการทำงานไว้อย่างชัดเจน และหากไม่สามารถทำตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 บัญญัติเรื่องการแถลงนโยบายไว้ในมาตรา 176 ว่า ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ต้องแถลงนโยบายและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ และการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานั้น ต้องกระทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ แต่ถ้าก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภามีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ (มาตรา 176 วรรคสอง) ซึ่งเมื่อสมาชิกรัฐสภารับทราบนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะเป็นข้อผูกมัดให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามหรือขัดแย้งกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาแล้ว จะเป็นแนวทางให้สภานิติบัญญัติดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในขั้นต่อไป

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับมีคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศและแถลงนโยบายต่อรัฐสภา 4 คณะ คือ คณะรัฐมนตรีนายสมักร สุนทรเวช มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 คณะรัฐมนตรีนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 คณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 และคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 จากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้ง 4 คณะ ในช่วงระยะเวลาภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีข้อสังเกตว่า หัวข้อนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้ง

4 คณะที่แถลงต่อรัฐสภามีหัวข้อเหมือนกัน คือ (1) นโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก (2) นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ (3) นโยบายเศรษฐกิจ (4) นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต (5) นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (6) นโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การวิจัย และนวัตกรรม (7) นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และ (8) นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า ในนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลจะดำเนินการในปีแรกนั้น นโยบายส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาของประเทศในขณะนั้น เช่น คณะรัฐมนตรีนายสมัคร สุนทรเวช ได้แถลงถึงนโยบายเร่งด่วนข้อแรกว่า “สร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติและฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยการเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันของประชาชนในชาติให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ”²⁰¹ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองสูง ประชาชนมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางการเมืองอย่างชัดเจนซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรีนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ได้แถลงนโยบายในเรื่องนี้ที่มีข้อความในลักษณะเดียวกันว่า “สร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติและฟื้นฟูประชาธิปไตยโดยการเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันของประชาชนในชาติให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”²⁰² คณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้แถลงถึงนโยบายในเรื่องเดียวกันว่า “เสริมสร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีของคนในชาติให้เกิดขึ้นโดยเร็ว โดยใช้แนวทางสันติวิธีฟังความเห็นจากทุกฝ่ายและหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง รวมทั้งฟื้นฟูระเบียบสังคมและบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ตลอดจนสนับสนุนองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีส่วนร่วมในการสร้างความ

²⁰¹ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช ในรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (สมัยสามัญทั่วไป), 18 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 9.

²⁰² คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2551 (สามัญนิติบัญญัติ). 7 ตุลาคม 2551, หน้า 37.

สมานฉันท์”²⁰³ คณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็แถลงนโยบายในทำนองเดียวกันว่า “สร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติและฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยการเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันของประชาชนในชาติให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”²⁰⁴ จึงเห็นได้ว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งสี่คณะ มุ่งเน้นถึงการแก้ไขปัญหาความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในปีแรก และเมื่อพิจารณานโยบายดังกล่าวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้วจะเห็นได้ว่านโยบายนี้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านความมั่นคงของรัฐ มาตรา 77 ที่ต้องการให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นอกจากนี้ นโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปีแรกนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายที่พรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่จะดำเนินการให้แรงงานมีรายได้เป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท หรือนโยบายจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตให้แก่โรงเรียน²⁰⁵ ซึ่งเป็นนโยบายที่ดำเนินการสำเร็จภายในระยะเวลารวดเร็ว เนื่องจากมีการกำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อพิจารณาถึงความสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว นโยบายที่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลใช้ในการหาเสียงอย่างเป็นทางการนี้ อาจพิจารณาได้ว่ามีความสอดคล้องกันในระดับหนึ่ง กล่าวคือ นโยบายจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตให้แก่โรงเรียน ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในลักษณะหนึ่ง อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้

²⁰³ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (วิสามัญ), 30 ธันวาคม 2551 หน้า 10.

²⁰⁴ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2554 (สามัญทั่วไป), 25 สิงหาคม 2554, หน้า 5.

²⁰⁵ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 8-10.

ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใด เพื่อดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ดังนั้น นอกเหนือจากนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรกของคณะรัฐมนตรีทุกคณะแล้ว นโยบายในข้ออื่นๆ ที่กำหนดตามบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาไว้กว้างๆ กล่าวคือ กำหนดระยะเวลาการดำเนินการไว้ตามวาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี เช่น นโยบายด้านการศึกษาของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช กำหนดไว้ว่า “ยกระดับคุณภาพการศึกษาของคนไทยอย่างมีบูรณาการและสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษาทั้งในและนอกระบบการศึกษา และสร้างระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต”²⁰⁶ นโยบายด้านการศึกษาของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กำหนดไว้สรุปได้ว่า “รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษา พัฒนาครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ส่งเสริมความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาและวิจัยพัฒนาในภูมิภาคส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ และเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้อย่างบูรณาการในทุกระดับการศึกษาและในชุมชน” จากนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้านการศึกษาทั้งสองคณะ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแม้มีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษา มาตรา 80 (3) แต่มีการกำหนดไว้ในลักษณะกว้างๆ และไม่ได้รับถึงระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน โดยจะอิงระยะเวลาตามวาระการดำรงตำแหน่งทั้งหมดของคณะรัฐมนตรีชุดนั้นๆ เท่านั้น ซึ่งแม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามนโยบายต่างๆ ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาอย่างชัดเจนนัก แต่คณะรัฐมนตรีอาจจะสามารถกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจนไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้

ดังนั้น นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ภายในรัฐแล้ว ยังมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายและซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้นั้น เป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญ

²⁰⁶ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช ในรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (สมัยสามัญทั่วไป), 18 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 14.

บัญญัติให้เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติวิธีการหนึ่ง อันถือเป็นการเริ่มต้นควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีให้บรรลุตตามเป้าหมายและดำเนินไปตามกรอบของนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาในอดีต รัฐธรรมนูญเคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายโดยต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาถึงจะบริหารราชการแผ่นดินได้ ถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็จะสิ้นสุดลง แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่ต้องการลงมติ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ก็ได้บัญญัติให้มีการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจด้วยเช่นกัน²⁰⁷ การแถลงนโยบายจึงเป็นกลไกให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไรในการที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่าในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา จะไม่มีการลงมติความไว้วางใจแต่อย่างใด แต่การแถลงนโยบายดังกล่าวจะทำให้รัฐสภาได้ทราบว่า รัฐบาลมีแนวทางและวิธีการในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร เป็นการผูกมัดรัฐบาลให้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งสามารถอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัตินอกเหนือนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยรัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ รัฐบาลก็ได้มีโอกาสรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติไปปรับใช้เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ²⁰⁸ ดังนั้น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้ซักถามหรืออภิปรายนโยบายของรัฐบาลนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการให้มีการตรวจสอบว่ามีรัฐบาลมีวิธีการที่จะดำเนินการตามบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไร และจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาใด ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลต้องคำนึงถึงผลงานที่เป็นรูปธรรมอันเกิดจาก

²⁰⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552, หน้า 47.

²⁰⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548, หน้า 8-9.

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น มิใช่สนใจเพียงการกำหนดนโยบายที่เป็นเพียงลายลักษณ์อักษร เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

โดยสรุป รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารประเทศ กลไกการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 75 วรรคสอง ใช้หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 88 วรรคสอง บัญญัติว่า การแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้าบริหารประเทศจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารประเทศ ซึ่งส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดเตรียมนโยบายของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะนำมาแถลงชี้แจงต่อรัฐสภาที่ถือเป็นการเริ่มต้นควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้บรรลุเป้าหมายและให้เป็นไปตามกรอบนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาที่จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการใช้เป็นแนวทางให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หากรัฐบาลหรือรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัติผิดเพี้ยนหรือขัดกับนโยบาย โดยใช้มาตรการตั้งกระทู้ถามหรือยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงหรือขออภัยโทษเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้²⁰⁹ ทั้งนี้ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้นโยบายที่แถลงต้องครอบคลุมถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การแถลงนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นกลไกผลักดันให้มีการนำบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติได้มากขึ้นเพียงใดนั้น รัฐบาลที่จะเข้ามบริหารประเทศต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใดเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐสภาที่อาจตั้งกระทู้ถามหรือยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปให้รัฐบาลชี้แจง การแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้าบริหารประเทศจึงเป็นกลไกที่ต้องการให้บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลบังคับใช้ได้พอสมควร ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การแถลงมิได้

²⁰⁹ ดูรายละเอียดใน นราภัทร เพชรเมณี, แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน, สืบค้นจาก <http://www.thaipoliticsgovernment.com>, เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2558 และสรุณญา ทรัพย์ชาติอนันต์, กลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2555.

แถลงให้ทราบถึงรายละเอียดของนโยบายมากพอที่จะทำให้เข้าใจถึงวิธีดำเนินการของนโยบายนั้นๆ ซึ่งเป็นการแถลงนโยบายที่มีขอบเขตกว้างเกินไป หรือบางครั้งก็มีการลอกเลียนคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน จึงเป็นปัญหาการบังคับใช้คือการขาดการให้ความสำคัญในการแถลงนโยบายของรัฐบาลที่ทำให้รัฐสภาไม่มีข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอในการนำไปใช้เป็นข้อมูลในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้ว่า รัฐบาลได้มีการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด ดังนั้น กลไกที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้สอดคล้องกับบทบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้เป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมให้คณะรัฐมนตรีให้ความสนใจและคำนึงถึงบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีพยายามกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น โดยอาจสังเกตได้จากการที่คณะรัฐมนตรีทุกคณะจัดทำตารางแสดงความสอดคล้องระหว่างนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในภาคผนวกของคำแถลงนโยบาย จึงอาจกล่าวได้ว่ากลไกการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภานี้ สามารถที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการนำนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้นได้ในระดับหนึ่ง

1.2) กลไกการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในรัฐสภา

การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกที่สมาชิกรัฐสภาตั้งคำถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องจะต้องตอบกระทู้จนผู้ถามพอใจในทางปฏิบัติ นอกจากสมาชิกรัฐสภาจะตั้งกระทู้ถามเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีแล้ว ยังสามารถที่จะสอบถามถึงการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในหน่วยงานที่รัฐมนตรีนั้นๆ รับผิดชอบด้วย²¹⁰ ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสภาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้วิธีการหนึ่ง ซึ่งการตั้งกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแยกพิจารณาเป็น 2 กรณีดังนี้

(ก) การตั้งกระทู้ถามทั่วไป เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถยื่นกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และให้ฝ่ายบริหารชี้แจงรายละเอียดและเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสามารถกระทำได้ในสภาผู้แทน

²¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (206).

ราชกรและวุฒิสภาซึ่งบัญญัติไว้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 156 ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” โดยการตั้งกระทู้ถามทั่วไปนี้มีหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ส่วนกระบวนการและขั้นตอนในการตั้งกระทู้ถามทั่วไปทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือในสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511²¹¹ กำหนดไว้ดังนี้

ข้อ 158 การตั้งกระทู้ถามทั่วไปให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา

ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถามทั่วไป ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้องแม้ไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามทั่วไปก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก

ข้อ 159 ให้ประธานสภาวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 143 หรือมีลักษณะตามข้อ 144 และเมื่อวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายในเจ็ดวัน

กระทู้ถามที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถาม ให้จัดส่งไปยังรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถาม

ข้อ 160 กระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรีตามข้อ 159 วรรคสอง

ข้อ 161 กระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานสภาแจ้งรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามเพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรีตามข้อ 159 วรรคสอง

ข้อ 162 การตั้งกระทู้ถามทั่วไปตามข้อ 158 ในการประชุมให้บรรจุกระทู้ลำดับแรกของสมาชิกเข้าระเบียบวาระการประชุมตามลำดับก่อนหลังที่ได้ยื่นต่อประธานสภา

²¹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: กรุงเทพมหานคร, 2554.

เมื่อได้ตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาบรรจุกระทู้ลำดับถัดไปของแต่ละบุคคลเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมตามลำดับที่ได้ยื่นไว้ต่อประธานสภา

กระทู้ที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา ทั้งที่ได้รับการบรรจุและยังไม่ได้รับการบรรจุชำระระเบียบวาระในสมัยประชุมหนึ่งๆ เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมให้ประธานสภารวบรวมแจ้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตอบในราชกิจจานุเบกษาภายในสามสิบวัน

ข้อ 163 กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็นและประธานอนุญาต

ข้อ 164 ให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดที่สมาชิกตั้งถามมาเป็นหรือไม่เป็นกระทู้ถามตามข้อ 159 ข้อ 161 ข้อ 162 หรือข้อ 163 และให้ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับกระทู้ถามนั้น

การวินิจฉัยดังกล่าวในวรรคหนึ่งเป็นประการใด ให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายในห้าวันนับแต่วันที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัย

ข้อ 165 ให้ประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกตั้งกระทู้ถาม ในกรณีที่เป็นการตั้งกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งรัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกตั้งกระทู้ถาม เพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามนั้น และหากรัฐมนตรีได้ตอบแล้วในราชกิจจานุเบกษา หรือมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

ในกรณีที่เป็นการตั้งกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ให้บรรจุชำระระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งไปตามวรรคหนึ่ง แต่ในกรณีที่เป็นการตั้งกระทู้ถามด่วน ให้ประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกตั้งกระทู้ถามและให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวให้ประธานวุฒิสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะได้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา หากประธานวุฒิสภาไม่อาจบรรจุกระทู้ถามชำระระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุม

วุฒิสภาและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

ข้อ 166 การตอบกระทู้ถาม ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่อยู่โดยมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือติดราชการสำคัญจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนั้นได้ โดยแจ้งเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภาก่อนหรือในวันที่ประชุมวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าว

ในการตอบกระทู้ถาม นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมวุฒิสภา หรือแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภาและให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด

ข้อ 169 เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานของที่ประชุมอนุญาต ในการซักถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น

ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามทั่วไปจึงต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภา หรือในราชกิจจานุเบกษา กระทู้ถามที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถามที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามและเป็นกระทู้ถามแล้ว ให้จัดส่งไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่กระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภาก็ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกหนึ่งครั้งเว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็นและประธานอนุญาต ในกรณีที่กระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ประธานสภาจะแจ้งไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้วให้ส่งราชกิจจานุเบกษาที่มีคำตอบกระทู้ถามมาเพื่อให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ทราบ²¹² ส่วนการตั้งกระทู้ถามทั่วไปในวุฒิสภานั้นก็จะมีขั้นตอนและกระบวนการคล้ายกับในสภาผู้แทนราษฎร แต่มีการกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด่วน

²¹² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: กรุงเทพมหานคร, 2554.

ให้ประธานวุฒิสภাজัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกตั้งกระทู้ถามและให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์²¹³ มีข้อสังเกตว่า ในอดีตที่ผ่านมา การตั้งกระทู้ถามเช่นนี้เกือบจะไม่ได้ผลในทางปฏิบัติเลย เพราะกว่ารัฐมนตรีจะมาตอบกระทู้ถามเวลาก็ผ่านไปมากจนไม่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไปแล้ว

(ข) การตั้งกระทู้ถามสด รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น” วรรคสองบัญญัติว่า “การถามและการตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร”

การตั้งกระทู้ถามสดนั้นถือเป็นหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้นๆ รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบกระทู้แทนได้ ถือว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรวมไปถึงการตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพราะกลไกการตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 156 หรือการตั้งกระทู้ถามทั่วไปนั้น ใช้ระยะเวลายาวนานโดยรัฐบาลไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถาม เพราะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามมีทางเลือกโดยการมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการตอบกระทู้ถามแทนหรือการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 156 ในการไม่ตอบกระทู้

²¹³ สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (206): หน้า 55.

โดยอ้างว่า เรื่องที่ถามนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาซึ่งทำให้กระบวนการตอบกระทู้ถามล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ กระทู้ถามบางเรื่องกว่าที่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะมาตอบในสภาต้องใช้เวลาานหลายเดือนจนทำให้กระทู้ที่ถามไปนั้นลดความสำคัญลง และไม่ทันกับเหตุการณ์หรือสภาพปัญหา²¹⁴ จึงทำให้เป็นกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

การตั้งกระทู้ถามในกรณีนี้ ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ที่ตอบคำถามทราบล่วงหน้าก่อน โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้²¹⁵ ด้วยการทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถามก่อนเริ่มประชุมตามเวลาที่ประธานสภากำหนด โดยระบุชื่อเรื่องที่จะถาม พร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด²¹⁶ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทุกคนจึงต้องเตรียมตัวให้พร้อมเสมอในการตอบข้อซักถามหรือข้อสงสัยใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งอาจส่งผลให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยสรุป รัฐสภานอกจากจะมีหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้วยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ การควบคุมตรวจสอบนั้นสามารถทำได้หลายประการ ซึ่งรวมถึงการตั้งกระทู้ถามด้วย ทั้งนี้ สมาชิกรัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถใช้ช่องทางในการตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใด แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาอุปสรรค

²¹⁴ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547: หน้า 14.

²¹⁵ คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกระเบียบการ จดหมายเหตุ และตรวจสอบรายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 154.

²¹⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (206): หน้า 57.

ที่สำคัญในการที่ไม่สามารถใช้กลไกการถาม-ตอบกระทำทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ก็คือ การที่ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญในการตอบกระทู้ เช่น รัฐมนตรีที่ถูกถามไม่ยอมเดินทางมาตอบกระทู้เอง หรือคำตอบที่ได้รับจากการถามกระทู้นั้นมีลักษณะคลุมเครือ ตอบไม่ครบประเด็น และมีความไม่ชัดเจน รวมถึงการใช้ระยะเวลาในการตอบกระทู้ถามนานเกินสมควร เป็นต้น ซึ่งจะวิเคราะห์ปัญหานี้โดยละเอียดในข้อ 5.2.2 ต่อไป

1.3) กลไกการเปิดอภิปรายทั่วไปฝ่ายบริหารในรัฐสภา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา กลไกการอภิปรายทั่วไปถือเป็นกระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาที่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 การเปิดอภิปรายทั่วไปสามารถกระทำได้ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร ในวุฒิสภา และในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

(ก) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันให้ได้ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งโดยปกติแล้วเรื่องที่จะหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานที่ผิดพลาด ไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ความบกพร่องเสียหายต่อหน้าที่ราชการอย่างรุนแรง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องที่สำคัญ หรือการทุจริต เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งมักจะผ่านมติดังกล่าวไปได้ก็ตาม แต่ภายหลังจากที่การอภิปรายสิ้นสุดลง ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ปรบคณะรัฐมนตรีโยกย้ายข้าราชการ หรือปรับปรุงการทำงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการอภิปราย²¹⁷ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่ได้ผลพอสมควร

²¹⁷ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 58.

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดจะได้อภิปรายนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและมติของพรรคร่วมฝ่ายค้าน โดยวิธีฝ่ายค้านต้องส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภาการออกเสียงลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ห้ามมิให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุดหากเสียงข้างมากไว้วางใจ รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ และห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันอภิปรายไม่ไว้วางใจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุม แต่หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป ส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงหรือตอบคำถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบคำถาม แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองอภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจสามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณีดังต่อไปนี้

(ก.1) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 158 บัญญัติเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมิสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ญัตตินี้ก็จะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปได้ด้วย เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้นายกรัฐมนตรีหลีกหนีการอภิปราย เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้เสียงครบ หากสมาชิกรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งด้วย ถ้าญัตติขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับการมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก่อนเสนอญัตติต้องยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้อง ต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของ ป.ช.ช. เพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด

อนึ่ง การออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจ ห้ามมิให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีเวลาไตร่ตรองโดยมติให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หากเสียงข้างมากมีมติไม่ไว้วางใจแล้ว ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันอภิปรายไม่ไว้วางใจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้นในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี กราบบังคับทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

การกำหนดหลักการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนี้เป็นหลักการใหม่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ภายใต้ข้อสมมติฐานว่าหากการควบคุมหรือตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีระบบ มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการยื่นญัตติและข้อกล่าวหาอย่างชัดเจน รวมทั้งมีระเบียบและขั้นตอนการลงโทษที่เป็นรูปธรรมแล้ว ก็จะเป็นการเสริมสร้างให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น และยังเป็นการเพิ่มศักยภาพความเป็นผู้นำให้เกิดขึ้นกับผู้นำฝ่ายบริหารได้อีกด้วย ซึ่งหลักการนี้ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ด้วย แต่แก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจากจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าเป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

เหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เนื่องจากหากฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยแต่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสหิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้สูง ก็จะทำให้เปิดอภิปรายได้ยาก เพราะโอกาสที่ฝ่ายรัฐบาลจะร่วมเสนอชื่อเพื่อเปิดอภิปรายด้วยนั้นมีอยู่น้อย

อนึ่ง เมื่อกำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ง่ายแล้ว จะทำให้นายกรัฐมนตรีต้องระมัดระวังบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและโปร่งใสมากขึ้น อาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจจนเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้

(ก.2) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อาจส่งผลไม่รุนแรงเท่ากับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 159 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งแก้ไขจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า อีกทั้งยังได้เพิ่มมาตรการป้องกันมิให้เปลี่ยนแปลงตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเดิม แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่มีการเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจสามารถถูกอภิปรายได้ด้วย

(ก.3) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเมื่อบริหารราชการแผ่นดินเกินสองปี

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นมาใหม่ มาตรา 160 บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้อยู่ในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 158 หรือ มาตรา 159 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 158 หรือ มาตรา 159 ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว” รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าสามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้วเพื่อให้

คณะรัฐมนตรีที่บริหารงานมาแล้วระยะเวลาหนึ่งจะต้องถูกตรวจสอบได้ ซึ่งถือเป็นหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สามารถใช้สิทธิของตนในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้

(ข) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 161 ได้แก้ไขจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปจากจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งการอภิปรายทั่วไปดังกล่าวจะช่วยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ รวมทั้งจะให้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์และจะช่วยให้การบริหารราชการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ฝ่ายบริหารที่จะต้องมาชี้แจงต่อวุฒิสภามากเกินไป รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง นอกจากนี้ การที่บัญญัติให้การตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติของวุฒิสภาสามารถทำได้ง่ายขึ้นนั้น ย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องมุ่งบริหารอย่างรอบคอบและโปร่งใส หากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างสมเหตุสมผล ย่อมส่งผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรีในด้านความเชื่อมั่นหรือในด้านอื่นๆ และอาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งในภายหลังได้

(ค) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 179 กำหนดในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ บทบัญญัติมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นที่หลากหลายของสมาชิกรัฐสภา ในเรื่องที่มีความสำคัญอันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจรวมถึงการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย เนื่องจาก

นโยบายต่างๆ ที่กำหนดไว้ล้วนเป็นเรื่องสำคัญต่อการบริหารประเทศ

1.4) กลไกการตั้งคณะกรรมการการของรัฐสภาตรวจสอบรัฐบาล

การตั้งคณะกรรมการการของรัฐสภาตรวจสอบรัฐบาลถือเป็นกลไกตรวจสอบที่รัฐสภาแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาหรือบุคคลภายนอกขึ้นเป็นคณะทำงานของรัฐสภาที่เรียกว่า คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อการศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ของชาติ และความสงบเรียบร้อยของประชาชนแล้วรายงานรัฐสภา²¹⁸ ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คณะกรรมการการมีบทบาทในการติดตามประเมินผลในด้านการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ บทบาทในการส่งเสริมหรือช่วยสนับสนุนการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น การรับเรื่องราวร้องเรียนของผู้บริโภคในกรณีต่างๆ การตรวจสอบการทุจริต เป็นต้น การดำเนินการเหล่านี้มีส่วนช่วยให้การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยไม่ได้มุ่งหมายตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลโดยตรง บทบาทอีกประการหนึ่งคือ การตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นการมุ่งตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในเรื่องต่างๆ ว่าสอดคล้องหรือขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่

ดังนั้น จึงถือได้ว่าการศึกษาหรือสอบสวนประเด็นปัญหาหรือญัตติใดๆ ของคณะกรรมการการตามที่สภามอบหมายนั้น เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งเป็นการควบคุมการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐรูปแบบหนึ่ง ซึ่งแม้ผลการพิจารณาเป็นเพียงข้อเสนอแนะที่ส่งผ่านสภาไปยัง

²¹⁸ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 134.

ฝ่ายบริหารเท่านั้น มิได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือมีเงื่อนไขกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด แต่การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการหรือมีเงื่อนไขกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด แต่การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการของรัฐสภาในเรื่องใดๆ ย่อมทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริต ขอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นอาจถูกคณะกรรมการนำไปรายงานต่อที่ประชุมรัฐสภา²¹⁹ และอาจนำไปสู่การตรวจสอบทางการเมืองด้วยวิธีการอื่นๆ ต่อไป

โดยสรุป กลไกการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนั้นถือเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ทรงพลังมากที่สุดเมื่อเทียบกับมาตรการอื่นที่มีอยู่²²⁰ โดยเนื้อหาสาระของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยส่วนมากจะมีเนื้อหาสาระไปในทางที่ว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นมีการกระทำที่เป็นไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐบาลเคยแถลงไว้ต่อรัฐสภาไม่ค่อยจะปรากฏให้เห็นเท่าที่ควร ดังนั้น การละเลยการอภิปรายในประเด็นเชิงนโยบายของรัฐบาลว่ามีการปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่มีการปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นปรากฏให้เห็นน้อยมาก ส่วนการอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามนโยบายนั้น ยังไม่มีน้ำหนักพอที่จะสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ อีกทั้งปัญหาในการลงมติที่รัฐบาลจะได้รับการลงมติไว้วางใจทุกครั้งก็มีส่วนในการทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่มีประสิทธิภาพที่จะบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

1.5 กลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนต่อรัฐสภา

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองประการหนึ่งถือเป็นกลไกเสริมสำหรับ

²¹⁹ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 134.

²²⁰ ศาสตรา วิริยานุพงษ์, “การอภิปรายไม่ไว้วางใจ: อาวุธที่ไร้พิษสงของฝ่ายนิติบัญญัติ?”. ใน วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 36 (มิถุนายน 2550): หน้า 310-311.

การพิจารณาออกกฎหมายบังคับใช้ในสังคม ซึ่งตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว รัฐสภาเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้แทนปวงชนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตามการแสดงบทบาทหน้าที่ของผู้แทนปวงชนอาจมีข้อจำกัด และอาจไม่สอดคล้องหรือไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ครบทุกกลุ่ม²²¹ ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่เห็นว่าเป็นและเกี่ยวข้องกับกลุ่มของตนนั้น จึงเป็นการให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอันจะช่วยในการอุดช่องว่าง หรือเป็นส่วนเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้นสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนถือกันว่ามีมาตั้งแต่สมัยเอเธนส์โดยการที่ประชาชนมารวมประชุมกันเสนอและออกเสียงรับรองกฎหมายเพื่อบังคับใช้ จนมาถึงยุคศตวรรษที่ 12-13 ก็ได้เริ่มนำมาใช้ในรัฐของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. 1640 เริ่มนำมาใช้ในการประชุมระดับเมืองเล็กในมลรัฐนิวอิงแลนด์ของสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า “town meeting” เพื่อการจัดทำกฎหมายออกมาใช้บังคับ ต่อมาจึงได้เริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติเพิ่มมากขึ้น เช่น การนำรัฐธรรมนูญของรัฐบาลบับไกซ์ปรับปรุงมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติของมลรัฐแมสซาชูเซต ในปี ค.ศ. 1778 บางมลรัฐยังบัญญัติให้นำรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนผ่านเป็นกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ในรัฐต่อไป เช่น รัฐคอนเนตทิคัต รัฐโอไอวารัฐเท็กซัส เป็นต้น²²² และต่อมารัฐต่างๆ ก็เริ่มให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรงในเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

²²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552: หน้า 11-12.

²²² Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts: pp. 41-42. อ้างถึงใน ปัญจนี เจียมสันตสุขิ, ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 วิทยานิพนธ์ปริญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543: หน้า 12-13.

สำหรับเงื่อนไขในการใช้สิทธิ รูปแบบ และกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายนั้น ก็แตกต่างกันออกไปตามแต่บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละประเทศ เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอีกหลายฉบับ ให้สิทธิแก่ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้ทั้งกฎหมายทั่วไปและรัฐธรรมนูญ ทั้งในระดับประเทศ โดยในระดับประเทศนั้นให้ประชาชน 100,000 คนขึ้นไป เข้าชื่อร่วมกันในแบบฟอร์มที่กำหนดเพื่อเป็นผู้ริเริ่มก่อการ โดยต้องรวบรวมรายชื่อผู้ริเริ่มก่อการให้ได้ภายใน 90 วัน เพื่อจัดส่งให้รัฐบาลซึ่งรัฐบาลจะต้องนำมาให้ประชาชนทั่วไปออกเสียงแสดงประชามติก่อนว่าสมควรจะทำตามตามที่ประชาชน 100,000 คนนั้น ร้องขอหรือไม่ หากผลการลงคะแนนประชามติปรากฏว่าเสียงข้างมากเห็นชอบ รัฐบาลก็ต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป²²³ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐเท่านั้น โดยผู้ริเริ่มก่อการจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดต้องจัดทำร่างกฎหมายที่ต้องการแก้ไขทั้งส่วนเดิมและส่วนที่การแก้ไขใหม่ยื่นต่อผู้ว่ามลรัฐ จากนั้นก็ต้องหาจำนวนผู้ลงลายมือชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายที่ยื่นไปนั้นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อที่จะได้นำร่างกฎหมายนั้นหรือไม่²²⁴ นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1947 ก็ได้บัญญัติเรื่องการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายไว้หลายกรณี²²⁵ คือ มาตรา 71 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไปที่จะเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายใหม่ได้ แต่ก็เป็นการเสนอเท่านั้น เพราะไม่ได้มีบทบัญญัติบังคับว่าจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติหรือไม่ และสภาก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว หากสภาไม่เห็นด้วยก็จะไม่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นก็ได้ มาตรา 75 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือสภาของภาคตั้งแต่ 5 ภาคขึ้นไปเข้าชื่อขอให้ยกเลิกกฎหมายฉบับทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งต้องนำข้อเสนอขึ้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติให้ความเห็นชอบต่อไปว่าสมควรดำเนินการตามที่มีผู้ร้องขอหรือไม่

²²³ ปัญจณี เจียมสันดุขฎฐิ, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (221): หน้า 14.

²²⁴ เพิ่งอ้างถึง.

²²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (220): หน้า 25.

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายด้วยเช่นกัน โดยบัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 170 สำหรับกระบวนการขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไว้ 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกัน เข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง มีขั้นตอนโดยสรุปคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน เข้าชื่อพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด และให้ผู้แทนยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภา จากนั้นประธานรัฐสภาตรวจสอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่ามีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 เรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมายหรือไม่ มีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอหรือไม่ มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร หากปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง แต่หากถูกต้องก็จะให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อไป หากปรากฏว่ารายชื่อผู้เสนอกฎหมายไม่ถูกต้องครบ 50,000 คน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ เพื่อยื่นรายชื่อเพิ่มเติมภายใน 30 วัน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วัน แล้วไม่ได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบ 50,000 คน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง เมื่อรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้องครบ 50,000 คน ให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งบัญชีรายชื่อเสนอกฎหมายไปยังจังหวัดต่างๆ เพื่อปิดประกาศ และรับคำร้องคัดค้าน หากมีผู้มีรายชื่อโดยมิได้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ใช้สิทธิยื่นคัดค้านเพื่อขีดฆ่ารายชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อภายใน 20 วัน ในการนี้ให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งผู้แทนรับคำร้องคัดค้านทำหน้าที่รวบรวมคำคัดค้านรายงานต่อประธานรัฐสภา หากกรณีไม่มีการคัดค้านหรือมีการคัดค้าน แต่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ 50,000 คน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้น แต่หากกรณีที่มีผู้คัดค้านจนทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ เพื่อยื่นรายชื่อเพิ่มเติมได้ภายใน 30 วัน ถ้าพ้น

กำหนดระยะเวลานี้ไม่ได้มีการเสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบ 50,000 คน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

แนวทางที่ 2 ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการเลือกตั้ง มีขั้นตอนโดยสรุปคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยื่นคำขอไปปิดประกาศตามสถานที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ผู้มีรายชื่อแต่ไม่ได้เป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิยื่นหนังสือคัดค้านภายใน 20 วัน หากกรณีมีการคัดค้านแล้วปรากฏว่ารายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนไม่ถึง 100 คน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งจำหน่ายเรื่อง หากกรณีไม่มีการคัดค้าน หรือมีการคัดค้านแล้วปรากฏว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการประกาศกำหนดเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 90 วัน แล้วส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้แสดงตนต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พร้อมส่งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบแล้วว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ผู้นั้นลงชื่อในแบบคำขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แล้วให้คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดรวบรวมรายชื่อผู้เสนอกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง หากกรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ 50,000 คน ให้ประชาชนคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้ประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่หากกรณีมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน ให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเรื่องเพื่อสั่งจำหน่ายเรื่อง

ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้คงมาตรการหรือกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนี้ไว้ในมาตรา 163 แต่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการบางประการ คือ การแก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จากเดิม 50,000 คน

เป็น 10,000 คน เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการนี้กระทำได้ง่ายและคล่องตัวยิ่งขึ้น และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกแทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นได้เข้าชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการการนิรโทษกรรมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อด้วยจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เพื่อให้รัฐบาลได้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ซึ่งจะทำให้การเสนอกฎหมายดังกล่าวมีโอกาสได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาและนำไปบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ดังนั้น กลไกที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ ถือเป็นกลไกที่ช่วยส่งเสริมให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงมากขึ้น อีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายนี้ยังเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งว่า หากรัฐสภาหรือรัฐบาลละเลยไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประชาชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ได้

โดยสรุป รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (initiative rights) ได้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องมีหลักการในเรื่องที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้นน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการผลักดันให้มีการออกกฎหมายมาอนุวัติการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดไว้เฉพาะหลักการใหญ่เท่านั้น ส่วนในรายละเอียดของบทบัญญัตินี้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาขยายความ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนยังคงมีปัญหาอุปสรรคมาก เช่น ปัญหารูปแบบร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไป หรือปัญหาการตรวจสอบหลักการของร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอโดยประธานรัฐสภา หากประธานรัฐสภาเห็นว่า

หลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือหมวด 5 แล้ว ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันต้องตกไปโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ชี้แจงเลย และปัญหาที่สำคัญคือปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของสาระของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนออันเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชน

1.6) กลไกการจัดทำและปรับปรุงกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องต่างๆ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดซึ่งกฎหมายที่บทเฉพาะกาลกำหนดที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังนี้

(ก) กฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองตามมาตรา 78 (7) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรรมตามมาตรา 84 (8) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา 87 (4) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 303 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

(ข) กฎหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษาของชาติตามมาตรา 80 โดยส่งเสริมการศึกษาในระบบการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชนหรือรูปแบบอื่น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามที่ระบุไว้ในมาตรา มาตรา 303 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

(ค) กฎหมายตามมาตรา 86 (1) กล่าวคือ กฎหมายการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่างๆ ภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 303 (4) ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

(ง) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา 81 (3) ซึ่งต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุ

ไว้ในมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องต่างๆ ไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 นี้ ถือได้ว่าเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้ความสนใจกับหน้าที่ที่กำหนดในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาเพื่อเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีต้องตรากฎหมายและปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลนั้น ปรากฏว่ามีการดำเนินการตรากฎหมายตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังนี้

(ก) กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา 78 (7) และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา 87 (4) โดยการจัดทำกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้ดำเนินการแล้วเสร็จก่อนกำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรี สมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2550 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2551 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 นี้ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้น ดังนั้น จึงถือได้ว่า ได้มีการดำเนินการตรากฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายในระยะเวลาหนึ่งปีตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 303 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

(ข) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรตามมาตรา 84 (8) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกร โดยมีที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์) เป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการกองนิติการเป็นกรรมการและเลขานุการเพื่อดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกร คณะกรรมการฯ ได้ยกร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.

ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพในการคุ้มครอง รักษาผลประโยชน์เกี่ยวกับการผลิต และการตลาดเพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตร ได้รับผลตอบแทนสูงสุด โดยมีสภาสำหรับเกษตรกรในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนเสริมสร้างความสมานฉันท์ของเกษตรกรทั้งประเทศเพื่อให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งและมีการรวมตัวกันอย่างเป็นเอกภาพ โดยสร้างเครือข่ายเกษตรกร นอกจากนี้ เกษตรกรสามารถจัดทำแผนแม่บทเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาอันแท้จริง รวมทั้งให้เกษตรกรได้รับการพัฒนา ส่งเสริมให้ได้รับความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกรรมด้านต่างๆ ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการออกไปรับฟังความคิดเห็นจากเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่แต่ละภาค แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นมาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และได้เสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ดำเนินการตามกระบวนการตรากฎหมายจนกระทั่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2553 อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ตราขึ้นแล้วเสร็จภายหลังกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 303 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

(ค) กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่างๆ ตามมาตรา 86 (1) ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 125 ตอนที่ 33 ก เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551 พระราชบัญญัติว่าด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ฉบับนี้ เป็นกฎหมายพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม เป็นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมระดับชาติให้มีความต่อเนื่อง และกำหนดกรอบการดำเนินงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันทั้งในด้านการผลิตและพัฒนา กำลังคน การวิจัยและพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการสร้างความตระหนักด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมและสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นในระดับสากลได้มากขึ้น โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการ

จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (กวทน.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องประธานกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นกรรมการ และมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเลขานุการเพื่อเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศให้ชัดเจน ให้มีการจัดสรรและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ส่งเสริมสนับสนุนผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายและแผน และติดตามประเมินผลการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมของประเทศอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 31 ก เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551 เมื่อพิจารณาถึงวันที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็นกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่างๆ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 86 (1) จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการตามบทเฉพาะกาล มาตรา 303 (4) แล้ว

(ง) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา 81 (3) และกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภา เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551 ซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการและเห็นชอบกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2552 และวันพุธที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553 วุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2553 และวันจันทร์ ที่ 19 เมษายน 2553 ตามลำดับ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางประเด็นจากร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 71 ก หน้า 21 เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2553 ส่วนกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4)

นั้นอยู่ในระหว่างการจัดทำ โดยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้พยายามเร่งรัดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยให้กระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. และพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ซึ่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ศึกษากระบวนการยุติธรรม พ.ศ. และพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

(จ) กฎหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษาของชาติตามมาตรา 80 กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาของชาติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 80 หลายฉบับ คือพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 41 ก ลงวันที่ 3 มีนาคม 2551 รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 แล้ว

จากข้อเท็จจริงในการดำเนินการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลข้างต้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายบางฉบับได้จัดทำแล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่กฎหมายบางฉบับก็ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันกำหนดเวลา ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่ากลไกที่กำหนดระยะเวลาจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายไว้ในบทเฉพาะกาลนี้ จะมีผลบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามมากน้อยเพียงใด หากปรากฏว่ามีการละเลยไม่ปฏิบัติตามจะเป็นอย่างไร มีสภาพบังคับหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาในหัวข้อวิเคราะห์สภาพบังคับทางกฎหมายโดยศาลของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อไป อย่างไรก็ดี การกำหนดระยะเวลาในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้ถือเป็นกลไกที่ช่วยส่งเสริมให้รัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นประการหนึ่ง เพราะถือเป็นการเร่งรัดให้รัฐบาลต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

โดยสรุป เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกที่กำหนดขึ้นในหมวดทั่วไปของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ที่เปลี่ยนแปลง

ไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมามีหลายประการข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างแท้จริงมากขึ้น ดังนั้น จึงควรศึกษาต่อไปว่ากลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางการเมืองต่างๆ ข้างต้น ก่อให้เกิดสภาพบังคับตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มากขึ้นหรือไม่อย่างไร และหากไม่นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ไปปฏิบัติหรือดำเนินการแตกต่างจากที่แนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จะมีผลอย่างไร สภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังกล่าวข้างต้นเป็นการอาศัยกลไกมาตรการต่างๆ เช่น นอกจากการกำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลว่าได้ดำเนินการตามหรือดำเนินการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ เพียงใด ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาตามบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ จึงกล่าวได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางการเมืองอย่างแท้จริง

2) กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางปกครองโดยรัฐบาล (Administrative Enforcement Mechanism)

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกบังคับใช้ขึ้นในบททั่วไปของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นไว้เป็นเจตจำนงให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 โดยมีการเพิ่มกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางปกครองหลายประการที่บังคับให้รัฐบาลต้องนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาเป็นกรอบแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน กลไกการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติเหล่านี้ไม่อาจก่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมได้ หากรัฐธรรมนูญไม่มีการกำหนดสภาพบังคับไว้ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพบังคับทางปกครองและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางปกครองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ว่ามีลักษณะสภาพบังคับทางปกครองและมีวิธีการควบคุมตรวจสอบทางปกครองอย่างไร

2.1) กลไกรายงานผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะรัฐมนตรีไว้เป็นครั้งแรก ซึ่งก็ได้นำมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 เช่นกัน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร และประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด หรือมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไร ซึ่งจะส่งผลให้รัฐสภาซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในแต่ละปี และพิจารณาการทำหน้าที่ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น²²⁶ ดังนั้น รายงานดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการแถลงผลงานต่อรัฐสภาว่าในแต่ละรัฐบาลมีผลงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไรบ้าง มาตรการบังคับดังกล่าวนี้ แม้ไม่มีสภาบังคับในตัวเอง หากแต่การจัดทำรายงานผลการดำเนินการเสนอต่อรัฐสหาย่อมทำให้รัฐสภาสามารถประเมินผลงานของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน และหากเห็นว่ารัฐบาลไม่ดำเนินการหรือยังดำเนินการบกพร่องอยู่ในเรื่องใด ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางการเมืองอื่นๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

ในการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 นั้น คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้จัดทำโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยในรายงานได้แบ่งแยกนโยบายที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการเร่งด่วนตลอดระยะเวลาหนึ่งปีที่ได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการสอดคล้องกับบทบัญญัติ

²²⁶ ธีรวัฒน์ ขวัญใจ, สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549: หน้า 97.

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีการแบ่งแยกเป็นหมวดหมู่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่ละด้านอย่างครบถ้วนชัดเจน เช่น แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ (มาตรา 77)²²⁷ รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ และเผยแพร่ขยายผลแนวพระราชดำริด้วยการปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสถาบันใน 75 จังหวัด และบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่มีการละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างจริงจัง รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาตีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร เพื่อให้คำปรึกษาตีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ (มาตรา 83 และ 84)²²⁸ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเกษตรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผ่านกระบวนการฝึกอบรมจากศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จำนวน 1,132 แห่ง และศูนย์เรียนรู้ราชัญชาวบ้านให้กับเกษตรกรไปแล้วมากกว่า 130,660 ราย แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 85)²²⁹ การกระจายการถือครองที่ดิน โดยมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งได้ดำเนินการ 2 ส่วน คือ ที่ดินของรัฐจำนวน 103,402 ราย พื้นที่ 1.45 ล้านไร่ และที่ดินเอกชน 29,550 ราย พื้นที่ 489,900 ไร่ใน 39 จังหวัด และได้จัดที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกร 58,565 ราย พื้นที่ 36,092 ไร่ และออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน กสน.3 แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์จำนวน 1,599 ราย พื้นที่ 17,007 ไร่ และ กสน.5 จำนวน 3,609 ราย พื้นที่ 52,304 ไร่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการอธิบายถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละด้าน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้รัฐบาลเร่งหาแนวทางการแก้ปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

²²⁷ รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ปีที่ 1 (วันที่ 30 ธันวาคม 2551 ถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2552): หน้า 20.

²²⁸ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 109.

²²⁹ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 162-163.

ในขณะที่การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้จัดทำในลักษณะเดียวกับคณะรัฐมนตรีชุดที่ผ่านมา โดยการแบ่งกลุ่มนโยบายออกเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปีแรก และนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านต่างๆ ทุกด้าน เช่น นโยบายด้านสังคม (มาตรา 80)²³⁰ ได้คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน โดยป้องกันและแก้ไขปัญหการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น สร้างภูมิคุ้มกันและพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีความรู้ที่เหมาะสมตามช่วงอายุ เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน โดยจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวระดับจังหวัด ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนทั่วประเทศ และให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ดูแลและส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ โดยจัดให้มีเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุและสร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกและการนำเทคโนโลยีมาอำนวยความสะดวกเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ส่งเสริมอาชีพและจัดการศึกษาให้แก่คนพิการ นโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม (มาตรา 81)²³¹ ส่งเสริมการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึงได้ จัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติปี 2556-2559 และจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2556-2559 (ฉบับที่ 2) จัดทำระบบสายด่วนคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเป็นธรรมอำเภอขึ้นทุกอำเภอทั่วประเทศ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด อำนาจความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ได้ให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีต่างๆ โดยสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราว และพิจารณาให้คำปรึกษากฎหมายสนับสนุนการปกครองประเทศตามหลักนิติธรรม นโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 87)²³² ได้ส่งเสริม

²³⁰ รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่ 1 (วันที่ 23 สิงหาคม 2554 ถึง วันที่ 23 สิงหาคม 2555) หน้า 157-165.

²³¹ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 211-219.

²³² เพิ่งอ้างถึง, หน้า 475-483.

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนด้านพลังงาน การจัดทำแผนชุมชนสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น การบูรณาการแผนชุมชนระดับตำบลเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะด้านเศรษฐกิจและสังคม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ โดยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของคณะกรรมการธรรมาภิบาล จังหวัด ในการสอดส่องการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการของรัฐผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น ส่วนคณะรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังมีการรายงานปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่ละด้านเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีชุดอื่นๆ ด้วยเช่นกัน

จากตัวอย่างการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเหล่านี้ จึงเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทุกชุดมีความพยายามดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นการจัดทำโดยคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของตนเอง การระบुरายละเอียดของการทำงานหรือการดำเนินการต่างๆ จึงมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญทุกด้านแต่หน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลว่าจะจะเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังที่รายงานแสดงผลการดำเนินการระบุไว้หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถใช้มาตรการทางการเมืองตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยอาศัยรายงานแสดงผลการดำเนินการดังกล่าวเป็นข้อมูลในการตรวจสอบเพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริงต่อไป ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลสนใจแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติมากขึ้น รวมทั้งยังทำให้รัฐบาลมีเครื่องมือในการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลว่ามีการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

มีปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการหรือไม่ อีกทั้งการกำหนดให้รัฐบาลจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการนี้ยังเป็นช่องทางที่ช่วยให้รัฐสภาตรวจสอบการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลได้ เช่น การนำรายงานแสดงผลการดำเนินการดังกล่าวไปใช้ในการซักถาม ตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีได้ จึงกล่าวได้ว่ามาตรการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการนี้เป็นมาตรการที่นำไปสู่สภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐประการหนึ่ง

โดยสรุป รัฐธรรมนูญไทยโดยทั่วไปนอกจากกำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังได้กำหนดให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ เอกสารรายงานประจำปีที่แสดงผลการดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีประโยชน์เพื่อให้รัฐสภาตลอดจนประชาชนสามารถทราบถึงผลการดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมาแล้ว เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายของรัฐบาลในระยะยาวต่อไป แต่ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นก็คือ ในตัวเนื้อหาของรายงานส่วนใหญ่จะเป็นการบอกถึงสิ่งที่รัฐบาลได้จัดทำที่มีผลออกมาเป็นรูปธรรมที่ค่อนข้างชัดเจน แต่กลับละเว้นไม่กล่าวถึงสิ่งที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติได้ นอกจากนี้ การรายงานจะเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาพรวมที่กว้างโดยไม่บอกถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการ รวมทั้งผลที่ออกมาเป็นเช่นไร จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของเล่มรายงานที่บางครั้งมีความไม่ชัดเจนหรือมีรายละเอียดที่ไม่เพียงพอในการนำไปประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบว่านโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้มีการนำไปประพฤติดำเนินการหรือไม่มากนักเพียงใด หากรายงานไม่มีการแสดงส่วนของรายละเอียดในการดำเนินการให้เป็นที่เข้าใจเพียงพอแล้วก็จะเป็นการยากที่รัฐสภารวมถึงประชาชนจะสามารถนำประโยชน์ของรายงานไปใช้ในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลงานของคณะรัฐมนตรีว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่

2.2) กลไกการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐและเงินแผ่นดินจำเป็นต้องมีการรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและผู้เสียภาษี รัฐบาลที่ดีจึงต้องมีการแถลงให้ประชาชนรับทราบอย่างชัดเจนเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งต้องแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าและผลงาน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้เกิดความโปร่งใสและความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดิน²³³ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 88 ได้กำหนดไว้ว่าบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง แต่คำแถลงนโยบายดังกล่าวที่ผ่านมาก่อนข้างมีลักษณะเป็นการอธิบายเชิงพรรณนาให้เห็นถึงแนวทาง (means) อย่างกว้างๆ ไว้เท่านั้น ไม่ได้มีการระบุถึงเป้าหมายปลายทาง (ends) ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดปัญหาในการติดตามตรวจสอบประเมินผล รวมถึงการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติและการจัดสรรทรัพยากร ในทำนองเดียวกันการรายงานแสดงผลการดำเนินการก็ยังเป็นเพียงการรายงานสรุปถึงปัญหาอุปสรรค ความก้าวหน้า และข้อเท็จจริงบางประการเท่านั้น ไม่ได้มีการวิเคราะห์ เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจริงกับค่าเป้าหมายตามตัวชี้วัดในแต่ละเป้าประสงค์

ด้วยเหตุนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 ว่าด้วยการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้บัญญัติให้การบริหารราชการจะต้องมีเป้าหมายชัดเจนและมีผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ การทำงานทุกระดับก็จะต้องมีการจัดทำแผน

²³³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ และแผนปฏิบัติราชการประจำปีการติดตามและประเมินผล. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549: หน้า 1.

การทำงานที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน²³⁴ โดย มาตรา 13 และมาตรา 14²³⁵ กำหนดให้แผนการบริหารราชการแผ่นดินมีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ให้จัดทำเป็นแผน 4 ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณา ดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่าย และทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการ และการติดตามประเมินผล นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้ แถลงไว้กับรัฐสภา รวมทั้งเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบายและแผนงานของ รัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้จัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ เพื่อให้ผู้รับผิดชอบสามารถเตรียมการใน เรื่องต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยระเบียบดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 121 ตอนพิเศษ 141 ง ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2547 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2547

²³⁴ เติ้งอ๋างอิง, หน้า 2.

²³⁵ มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการ ของคณะรัฐมนตรี

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ ร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับแต่วัน ที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหาร ราชการแผ่นดินนั้น

มาตรา 14 ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13 ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้ และรายจ่ายและทรัพยากร ต่างๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการ และการติดตามประเมินผล

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้นำการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่บัญญัติอยู่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 76 วรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงเห็นได้ว่า แม้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินในกฎหมายลำดับรองอยู่แล้ว แต่จากปัญหาของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ไม่ได้รับความสนใจในการปฏิบัติงานของรัฐบาลชุดที่ผ่านๆ มาเท่าที่ควร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องการให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับความสนใจจากรัฐบาลและต้องการสร้างกลไกและมาตรการเพื่อให้มีผลผูกพันรัฐมากยิ่งขึ้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำหลักการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นครั้งแรก ซึ่งถือได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้คณะรัฐมนตรีหรือผู้ที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแสดงภาวะผู้นำเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางยุทธศาสตร์ และกำกับดูแลควบคุมให้ฝ่ายข้าราชการประจำทำหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล รวมทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนของรัฐบาล โดยเฉพาะการระบุถึงวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และแนวทางการทำงานของรัฐบาลในช่วงระยะเวลา 4 ปี ตามกรอบนโยบายที่ได้มีการแถลงไว้ต่อรัฐสภาและตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารปกครองประเทศ นอกจากนี้การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินยังเป็นการสร้างความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว จะมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจต่างๆ ได้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินมีประโยชน์ที่สำคัญ²³⁶ 4 ประการ คือ

ประการที่ 1 ใช้อ้างอิงหรือเป็นแม่บทในการถ่ายทอดนโยบายและยุทธศาสตร์ของ

²³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ และแผนปฏิบัติราชการประจำปี การติดตามและประเมินผล, หน้า 5-6.

รัฐบาลไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม และระดับกลุ่มจังหวัดในรูปแบบของการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี อันจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรทรัพยากรเกิดความสอดคล้องและเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบในทุกระดับ **ประการที่ 2** ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนนิติบัญญัติหรือแผนตรากฎหมาย **ประการที่ 3** ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนการเงินการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะการประมาณการเกี่ยวกับรายรับ รายจ่ายล่วงหน้าในระยะปานกลาง และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ **ประการที่ 4** ใช้เป็นกรอบในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

โดยสรุป แผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถบริหารปกครองประเทศในเชิงรุกได้อย่างเป็นระบบ มีการมอบหมายเจ้าภาพ ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนเกิดการบูรณาการ สามารถประสานแนวทาง มาตรการ และวิธีการทำงานของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน รวมถึงการเชื่อมโยงการวางแผนเข้ากับกระบวนการจัดสรรทรัพยากร การติดตามตรวจสอบการดำเนินการอันจะช่วยให้สามารถขับเคลื่อนการทำงานของภาครัฐในทุกระดับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และการนำมาบัญญัติไว้เป็นมาตรการหรือกลไกหนึ่งในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อส่งเสริมให้มีการนํานโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติ จะสามารถทำให้บทบัญญัติว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมทั้งยังจะส่งผลให้การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในอีกทางหนึ่งการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยังทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลดำเนินการสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ด้วย

2.3) การจัดทำแผนการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 76 วรรคสาม บัญญัติว่า ... ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต้องเป็นไปตาม

“หลักนิติรัฐ” หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะดำเนินการใดได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน และรัฐต้องใช้อำนาจนั้นในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด โดยจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือเพียงเท่าที่จำเป็น ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งกฎหมายยังมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินงานของรัฐบาลด้วย เพราะแม้จะมีนโยบายที่ดี แต่หากกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการในเรื่องที่เป็นนโยบายแล้ว รัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายนั้นให้สัมฤทธิ์ผลได้ หรือหากมีกฎหมายในเรื่องนั้นอยู่แต่บทบัญญัติของกฎหมายไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลก็ไม่สามารถผลักดันนโยบายให้ประสบความสำเร็จได้

นอกจากการมีนโยบายที่ดีและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและมีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องมี “แผนการตรากฎหมาย” ที่จำเป็นต่อการผลักดันนโยบายของรัฐบาลตลอดจนยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดด้วย เพื่อช่วยให้การตรากฎหมายมีทิศทางที่ชัดเจนแน่นอน และกฎหมายที่ตราขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างรอบด้านและเป็นระบบ ซึ่งแผนการตราภาษมนิติบัญญัติรู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ “แผนนิติบัญญัติ”²³⁷ โดยปกติตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมายคือฝ่ายนิติบัญญัติเนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและยังถือเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการโดยตรง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเป็นฐานอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจึงสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้ หากพิจารณาถึงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยก็สามารถแยกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องได้เป็น 2 ระดับคือ ระดับนโยบาย

²³⁷ ปกรณ์ นิลประพันธ์, ชุดคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำแผนนิติบัญญัติ, (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551: หน้า 2-3.

กับระดับปฏิบัติ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำและเพื่อความคล่องตัวและควมมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล จึงได้กำหนดให้ทุกกระทรวงต่างๆ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านต่างๆ และเป็นหน่วยงานที่ทราบดีที่สุดว่าสมควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ยึดถือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กระบวนการเสนอกฎหมายในฝ่ายบริหารจึงเริ่มต้นจากข้อเสนอของกระทรวงต่างๆ²³⁸ แต่ในการริเริ่มเสนอกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะจากกระทรวงต่างๆ นั้น มีปัญหาบางประการคือ การไม่มีทิศทางการตรากฎหมายที่ชัดเจน การที่หน่วยงานของรัฐต่างๆ มุ่งเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสำคัญ ไม่ได้มุ่งเสนอกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จส่งผลให้รัฐบาลไม่มีเครื่องมือที่จะผลักดันนโยบายที่วางไว้ นอกจากนี้ในการเสนอกฎหมายของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ไม่มีการวางแผนการเสนอกฎหมายที่เป็นระบบ ดังนั้น เพื่อให้สามารถจัดทำแผนการตรากฎหมายที่เป็นระบบ สามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ประสบผลสำเร็จได้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินขึ้น เพื่อให้เป็นแผนสำหรับการดำเนินการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา จากนั้นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต้องนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาพิจารณาว่าในการดำเนินการกิจตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข เสนอ หรือยกเลิกกฎหมายใดบ้าง เพื่อนำข้อมูลนั้นมาจัดทำแผนการตรากฎหมายหรือ “แผนนิติบัญญัติ” ต่อไป

²³⁸ ปกรณ์ นิลประพันธ์, แผนนิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549: หน้า 4-5.

“แผนนิติบัญญัติ” ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546²³⁹ คือ แผนการเสนอกฎหมายที่จำเป็นต่อการผลักดันให้นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ และมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินประสบความสำเร็จ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการนำการจัดแผนนิติบัญญัติหรือแผนตรากฎหมายมาบัญญัติไว้ในมาตรา 76 วรรคสาม โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญได้นำหลักเกณฑ์ในการจัดทำ “แผนนิติบัญญัติ” ตามที่บัญญัติพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศด้วยนั้น ถือเป็นความพยายามที่จะสร้างกลไกบังคับใช้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีการนำไปปฏิบัติที่จริงจังมากขึ้น และถือเป็นการเพิ่มความสำคัญให้กับการจัดทำแผนการตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้นเพื่อให้รัฐบาลมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 15 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 ข้อ 7 กำหนดให้ “สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา” และ “สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี” เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่จัดทำแผนนิติบัญญัติ โดยได้รับความสนับสนุนข้อมูลจาก “ส่วนราชการต่างๆ” ส่วนขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดทำแผนนิติบัญญัตินั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดทำแผนนิติบัญญัติ²⁴⁰ ไว้ในข้อ 6 วรรคหนึ่งว่า “ให้สำนักงาน

²³⁹ มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีการประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่หรือกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินส่วนราชการผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ”

²⁴⁰ ปกรณ์ นิลประพันธ์, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (236), หน้า 4-6.

คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 15 เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ**วรรคสอง**ระบุว่า “ในการพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมประชุมโดยมีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน” ส่วน**วรรคสาม**ระบุว่า “ในการจัดทำแผนนิติบัญญัติ ถ้ามีกรณีที่เหมาะสมควรร้องขอต่อรัฐสภาตามมาตรา 178 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ” และข้อ 7 กำหนด “ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ที่จะต้องแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ความจำเป็นที่สมควรร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ โดยให้แจ้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(2) ความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งรายละเอียดโดยสังเขป โดยให้แจ้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ส่วนขั้นตอนการจัดทำแผนนิติบัญญัตินั้นสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอน²⁴¹ ดังต่อไปนี้

(1) ขั้นตอนการเตรียมข้อมูลของส่วนราชการต่างๆ ของฝ่ายบริหาร ส่วนราชการต่างๆ ของฝ่ายบริหารมีหน้าที่แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบถึงความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินภายใน 30 วันนับแต่

²⁴¹ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 8-17.

วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้การแจ้งข้อมูลมีความเป็นระบบและเป็นเอกภาพ แต่ละกระทรวงจะทำหน้าที่รวบรวมและบูรณาการข้อมูลดังกล่าวในเบื้องต้นก่อนส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ การดำเนินจัดเตรียมและรวบรวมข้อมูลนั้น ให้ใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่างๆ ได้แก่ บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของแต่ละกระทรวง นโยบายพรรคการเมืองต่างๆ ยุทธศาสตร์ของกระทรวง ข่าวสาร ความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของโลกที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของแต่ละกระทรวง

เมื่อทราบว่าการเมืองใดได้เสี่ยงข้างมากภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป กระทรวงจะสามารถคาดการณ์ได้ชัดเจนมากขึ้นว่านโยบายรัฐบาล และแผนการบริหารราชการแผ่นดินจะมีทิศทางอย่างไร ซึ่งสามารถนำมาประกอบการปรับปรุงข้อมูลเบื้องต้นที่เตรียมไว้ได้ เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลและรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา กระทรวงก็สามารถนำข้อมูลที่เตรียมไว้มาปรับให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลได้อีกทั้งเมื่อมีการประกาศใช้ “แผนการบริหารราชการแผ่นดิน” กระทรวงสามารถนำข้อมูลเบื้องต้นที่จัดเตรียมไว้ล่วงหน้าดังกล่าวมาพิจารณาปรับปรุงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ ที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างรวดเร็ว และทำให้สามารถแจ้งข้อมูลนั้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในเวลาที่กำหนดได้ในการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายในแผนนิติบัญญัติแต่ละกระทรวงต้องคำนึงถึง “ความจำเป็นในการตรากฎหมาย” แต่ละฉบับด้วย ทั้งนี้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

(2) ขั้นตอนการจัดทำแผนนิติบัญญัติโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(2.1) ตรวจสอบว่ามีกฎหมายใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับภารกิจตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตรวจสอบจาก “ฐานข้อมูลกฎหมายกลาง ” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบกับข้อมูลเพื่อประกอบการจัดทำแผนนิติบัญญัติที่แต่ละกระทรวงแจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2.2) วิเคราะห์ว่าในบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มีกฎหมายใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการกิจและหากการดำเนินการกิจโดยยังไม่มีมาตรการกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการกิจนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมายด้วย

(2.3) กำหนดกรอบการเสนอกฎหมายว่าหน่วยงานใดจะต้องเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายใดในเรื่องใด รวมทั้งกรอบเวลาแล้วเสร็จ

(2.4) จัดทำร่างแผนนิติบัญญัติ 4 ปีที่ประกอบด้วยข้อมูลคือ (1) ชื่อกฎหมายที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก (2) หลักการของกฎหมายที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก (3) หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำและเสนอกฎหมายนั้น และ (4) กรอบระยะเวลาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ

(2.5) ปรับปรุงร่างแผนนิติบัญญัติหลังจากจัดทำร่างแผนนิติบัญญัติเสร็จแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีประชุมร่วมกันโดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานเพื่อพิจารณาร่างแผนนิติบัญญัติและจัดการรับฟังความเห็นของปลัดกระทรวงทุกกระทรวงที่มีหน้าที่ ในการดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติ ถ้าพบว่าร่างแผนนิติบัญญัตียังมีข้อบกพร่องในเรื่องใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะร่วมกันปรับปรุงร่างแผนนั้นให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

(2.6) เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อปรับปรุงร่างแผนนิติบัญญัติแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะเสนอร่างแผนนิติบัญญัติ ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายใน 120 วันนับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2.7) จัดทำร่างแผนนิติบัญญัติรายปีและรายสมัยประชุม เพื่อเป็นแนวทางการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาในแต่ละปีแต่ละสมัยประชุมอันจะเป็นประโยชน์ในการเร่งรัดและผลักดันกฎหมาย ส่วนการปฏิบัติตามแผนนิติบัญญัตินั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติ 3 หน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการแตกต่างกันไป²⁴² ดังต่อไปนี้

²⁴² เพิ่งอ้างถึง, หน้า 19-20.

(1) หน่วยงานที่เป็นผู้เสนอให้มีปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย ต้องดำเนินการดังนี้

(1.1) จัดทำรอบเวลาการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายแต่ละฉบับ โดยรอบเวลาดังกล่าวต้องคำนึงถึงระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการศึกษาวิจัย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย (ถ้ามี) ระยะเวลาในการจัดทำร่างกฎหมายและ บันทึกประกอบร่าง ระยะเวลาที่ต้องใช้ในการปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและการรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย ดังกล่าว ตลอดจนระยะเวลาที่จะเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และอนุมัติในหลักการ

(1.2) ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย จัดทำร่างกฎหมายและบันทึกประกอบร่างกฎหมาย ปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย ดังกล่าว และเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อคณะรัฐมนตรีภายในกรอบเวลาที่กำหนด

(1.3) ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต้อง มีการ “ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัด

(2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต้องจัดทำความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายและบันทึกประกอบร่างเพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น และต้องแจ้งมติคณะรัฐมนตรีต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเร็ว

(3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จและส่งร่างกฎหมายที่ตรวจพิจารณาเสร็จแล้วกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด

โดยสรุป การจัดทำแผนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 76 เป็นการนำการจัดทำแผนนิติบัญญัติที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการเน้นย้ำและสร้างความผูกพันให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยจัดทำแผนการตรากฎหมายให้สอดคล้อง

กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้งการจัดทำแผนการตรากฎหมายนี้ยังช่วยให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและยังจะช่วยให้การตรากฎหมายใหม่ หรือ การปรับปรุงกฎหมายมีความเป็นระบบมากขึ้นที่จะช่วยผลักดันให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบรรลุผลได้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางปกครองโดยรัฐบาล (Administrative Enforcement Mechanism) ตามที่ได้วิเคราะห์ข้างต้นถือเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนของระบบองค์การการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการและปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเนื่องจากเป็นกลไกที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ให้บังเกิดผลการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมแท้จริง²⁴³ ด้วยเหตุผลที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 กลไกการแปลงนโยบายตามมาตรา 88 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และมาตรา 75 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550²⁴⁴ กำหนดอย่างชัดเจนว่า ในการแปลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ดังนั้น ทุกหน่วยงานของกระทรวงต่างๆ จึงเป็นทั้งผู้เสนอและผู้บริหารนโยบายในการกำหนดนโยบายให้แก่รัฐบาลในการนำไปแปลงนโยบายต่อรัฐสภา รวมทั้งเป็นผู้ตรวจสอบการบังคับใช้ทางปกครองเพื่อให้มีการดำเนินการและปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นกลไกตรวจสอบการ

²⁴³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544: หน้า 2-3.

²⁴⁴ มาตรา 88 วรรคสอง และมาตรา 75 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติตรงกันว่า “...ในการแปลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”.

บังคับใช้ทางปกครองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตั้งแต่ก่อนที่รัฐบาลจะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายดังกล่าว

ประการที่ 2 กลไกการรายงานต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง ตามมาตรา 88 วรรคสอง และมาตรา 75 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับยังกำหนดอีกว่า รัฐต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง โดยนโยบายรัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินว่ารัฐบาลได้ดำเนินการไปมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง และจะต้องแก้ไขอย่างไรต่อไป ส่วนหน่วยราชการทั้งหลายจะรวบรวมข้อมูลเพื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้นำข้อมูลของแต่ละหน่วยงานมาบูรณาการและจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาต่อไป นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 76 วรรคหนึ่ง ยังได้กำหนดให้ “คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” และมาตรา 76 วรรคหนึ่ง ยังกำหนดให้ “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน” ไว้อย่างชัดเจนด้วย ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวข้างต้น จึงได้สร้างกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางปกครองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในระบบองค์กรบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไว้ในทุกหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารในระหว่างการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินตลอดวาระของการเป็นรัฐบาลบริหารประเทศด้วย

ประการที่ 3 กลไกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ติดตาม ประเมินผลการดำเนินการตามหมวดนี้ รวมทั้งเสนอแนะสิ่งที่เห็นว่ารัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการ ซึ่งถึงแม้ว่าการติดตามประเมินและเสนอแนะเป็นเพียงการให้คำปรึกษา แต่ก็มีความสำคัญมากในการเป็นกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางปกครองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ระบบองค์กรฝ่ายบริหารของรัฐบาลจึงมีบทบาทเป็นกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางปกครองให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยเหตุผล 3 ประการ²⁴⁵ คือ **ประการที่ 1** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดอุดมการณ์ของประเทศไทย รัฐบาลชุดใดเข้ามาบริหารประเทศ ก็จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ **ประการที่ 2** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากสิ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 71-87 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 75-87 นั้น เป็นประโยชน์สาธารณะที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์และความต้องการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอะไรบ้าง **ประการที่ 3** กลไกองค์กรฝ่ายบริหารของรัฐบาลได้กำหนดตัวชี้วัดนั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงกันระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน **ประการที่ 4** กลไกองค์กรฝ่ายบริหารของรัฐบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการเร่งรัดการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องให้เกิดสัมฤทธิ์ผล

ในการศึกษาวิเคราะห์กลไกองค์กรฝ่ายบริหารของรัฐบาลเพื่อกำหนดตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีบทบาทหลักในการดำเนินงาน โดยได้รับความร่วมมือจากข้าราชการและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งจะเป็นผู้ผลักดัน ติดตาม และเร่งรัดให้การบริหารของฝ่ายการเมือง มีการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งติดตามและประเมินแผนการบริหารราชการแผ่นดินโดยให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม ในการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เข้าร่วมเป็นฝ่ายเลขานุการด้วย

3) กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาล (Legal Enforcement Mechanism)

กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 สามารถแยก

²⁴⁵ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 4.

การพิจารณาวิเคราะห์ได้ตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐรวมทั้งสิ้น 2 กลุ่มองค์กร ได้แก่ องค์กรตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ²⁴⁶ ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

3.1) องค์กรตุลาการที่มีอำนาจตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เมื่อพิจารณาตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) องค์กรของรัฐทุกองค์กรย่อมมีความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญในการแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายหรืออำนาจทางบริหาร คือ การบริหารใช้บังคับกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ คือ การบังคับใช้กฎหมาย โดยต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ก่อให้เกิด “สภาพบังคับทางกฎหมาย” ของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เมื่อพิจารณาว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักการหรือวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว การใช้อำนาจในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลให้การใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ²⁴⁷ กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางศาลของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พิจารณาได้จากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือองค์กรตุลาการโดยวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่า หากมีการใช้อำนาจในการตรากฎหมาย หรือใช้อำนาจกระทำการอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบอย่างไร ซึ่งองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวในที่นี้คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้เข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่แตกต่างกัน

²⁴⁶ ศรีัญญา ทรัพย์ชาติอนันต์, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (197 และ 198).

²⁴⁷ ณัฐพล บุญชิต, สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555: หน้า 179.

(ก) กลไกตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทางตุลาการที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 โดยมีจุดมุ่งหมายให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีจุดอ่อนและข้อจำกัดอยู่ค่อนข้างมากในอดีต ศาลรัฐธรรมนูญได้มีสถานะเป็นศาลสูงสุดของประเทศที่จะใช้อำนาจครอบงำหรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลระบบอื่นๆ ได้ หากแต่เป็นศาลที่รับผิดชอบเฉพาะในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น²⁴⁸ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความสนใจประเด็นเรื่องศาลรัฐธรรมนูญ โดยยืนยันถึงหลักการสำคัญที่ต้องมีศาลรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม²⁴⁹ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยอาจแบ่งออกได้รวมทั้งสิ้น 2 ประการ คือ การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ต้องเข้าใจในเบื้องต้นว่า กฎหมายในที่นี้ หมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกับพระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นของรัฐสภาและใช้บังคับดังเช่น พระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยในเนื้อหาของพระราชกำหนดที่ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะศาลรัฐธรรมนูญทำได้เพียงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นนั้น เป็นไปตามเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

²⁴⁸ จรัญ ภักดีธนากุล, “ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1: ศาลรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพมหานคร: นานาสีงพิมพ์, 2544: หน้า 87-90.

²⁴⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา*, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551: หน้า 20.

หรือไม่เท่านั้น กล่าวคือ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ดังต่อไปนี้

(ก.1) การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 154 นั้น กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น หากปรากฏว่า

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

(ก.2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีที่พระราชบัญญัติได้ประกาศใช้บังคับแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาให้ความ

เห็นชอบแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้มีช่องทางการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ 4 กรณีดังนี้

(1) การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก้คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก้คดีนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีคดีเกิดขึ้นในศาลก่อนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร หรือศาลอื่น และไม่ว่าคดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาลใดก็ตาม หากศาลเห็นเองหรือคู่ความ (โจทก์-จำเลย หรือผู้ฟ้อง-ผู้ถูกฟ้อง) ในคดีนั้นโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก้คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีนี้ศาลสามารถพิจารณาต่อไปได้แต่ต้องรอการพิพากษาคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนี้ หมายถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว

(2) การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ

ศาลรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ปัจจุบันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับแล้ว ซึ่งตามข้อกำหนดข้อ 21 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” ซึ่ง “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไมอาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 211 มาตรา 245 (1) และมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญ” และข้อ 22 บัญญัติว่า “การยื่นคำร้องของบุคคลตามข้อ 21 นอกจากต้องดำเนินการตาม ข้อ 18 แล้ว ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วด้วย” ดังนั้น การใช้สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นกรณีที่ไมอาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ซึ่งหมายความว่าหากบุคคลใดสามารถใช้สิทธิทางศาลตามข้อ (1) หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามข้อ (2) หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามข้อ (3) ได้ บุคคลนั้นจะต้องใช้สิทธิตามช่องทางนั้นก่อน นอกจากว่าไม่สามารถใช้สิทธิตามช่องทางนั้นได้แล้วจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นการควบคุมตรวจสอบที่เป็นรูปธรรมเพราะประเด็นเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นจริงๆ และอาจจะกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนในคดีนั้นแล้ว ปัญหาในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่สิทธิของคู่ความตามรัฐธรรมนูญถูกระทบ เนื่องมาจากกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(3) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอตามมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 เป็นการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 245 ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีในศาลก่อนเหมือนกับกรณีตามข้อ (1) การเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นตามหลักการ

แล้วเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียนก็ได้ สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นมีความหมายเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามข้อ (1) ซึ่งหมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

(4) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอตามมาตรา 257 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นมีความหมายเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วตามข้อ (1) และ (3) กล่าวคือ เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

ทั้งนี้ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอนั้น เป็นเรื่องที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเรื่องความขัดหรือแย้งกันของกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบในเชิงนามธรรม เพราะขณะชี้ขาดไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะแต่เป็นการชี้ในเชิงนามธรรมว่า กฎหมาย

ทั้งหมดหรือบางส่วนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ การควบคุมตรวจสอบเชิงนามธรรมนี้จึงมุ่งที่จะปกป้องการดำเนินงานที่ดีของรัฐให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยให้องค์กรทั้งหลายต้องเคารพรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ไม่ได้มุ่งที่สิทธิของคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงแต่อย่างใด

โดยสรุป กรณีมีการใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจกรณีดังกล่าวได้ เพราะรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในสองกรณี คือ **กรณีที่หนึ่ง** เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้ และ**กรณีที่สอง** เป็นการควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้โดยแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น พบว่าในอดีตศาลรัฐธรรมนูญจะมีแนวคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปในทางเดียวกัน คือจะไม่ก้าวเข้ามาวินิจฉัยในส่วนของบทบัญญัติดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้เป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอยู่ในความควบคุมและตรวจสอบของรัฐสภา อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวอ้างมานี้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ถึงกระนั้นก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ปฏิเสธที่จะรับเรื่องไว้พิจารณา ซึ่งในระยะหลังมานี้ถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีแนวโน้มในการเข้ามาตรวจสอบเรื่องดังกล่าวมากขึ้น แต่การตรวจสอบส่วนใหญ่ก็จะวินิจฉัยไปในทางเดียวกันคือ บทบัญญัติของกฎหมายดังที่ได้กล่าวอ้างมานี้มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดกรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบทที่ 6 ต่อไป

(ข) กลไกตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาการปกครอง พ.ศ. 2542 จนสามารถจัดตั้งศาลปกครองได้สำเร็จเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 การจัดตั้งศาลปกครองนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 223 ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติรวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนจะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จึงต้องสามารถควบคุมตรวจสอบได้ว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยอาจเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเอง หรือโดยองค์กรภายนอกก็ได้ ซึ่งการควบคุมโดยองค์กรภายนอกก็คือการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ²⁵⁰ ศาลปกครองจะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการ

²⁵⁰ โชติ อัสวลาภสกุล, การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง (ออนไลน์), สืบค้นวันที่ 25 มีนาคม 2559 จากแหล่งที่มา: <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=156>, 20 ธันวาคม 2555.

ปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งในลักษณะที่เป็นการกระทำทางปกครองและสัญญาทางปกครองได้โดยมีขอบเขตที่ต่างไปจากการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองที่สามารถควบคุมได้ทั้งปัญหา ความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือความเหมาะสมของการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ศาลปกครองจะควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายโดยไม่เข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสม²⁵¹ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจค่อนข้างจำกัดในการเข้ามามีบทบาทในการเป็นกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่างๆ โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งต้องคำนึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพรวมถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย สำหรับเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

²⁵¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548: หน้า 170.

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (2) ยังกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ แต่จะตรวจสอบการกระทำในลักษณะใดบ้างนั้น เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดแล้ว พบว่าการฟ้องคดีปกครองที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเรื่องแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ **กรณีที่หนึ่ง** การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือใช้อำนาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ**กรณีที่สอง** การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่ทั้งนี้ จากการศึกษานี้วิเคราะห์แนวคำสั่งของศาลปกครองที่ผ่านมาพบว่า ศาลปกครองได้วางแนวคำวินิจฉัยไปในทางเดียวกันคือ ศาลปกครองจะไม่เข้าไปตรวจสอบหากเป็นกรณีเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ โดยให้เหตุผลว่า การจะเป็นคู่กรณีในคดีพิพาททางปกครองได้นั้นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้วางหลักเอาไว้โดยถือว่ารัฐบาลมิได้อยู่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะอยู่ในฐานะของคู่กรณีในคดีพิพาทได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้วางหลักเกี่ยวกับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจการ

พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ กล่าวคือ การกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบายโดยให้เหตุผลว่า งานทางด้านนโยบายนี้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารมิได้เป็นการกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง ด้วยเหตุที่อาศัยเหตุผลดังกล่าวศาลปกครองจึงไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองในบทที่ 6 ต่อไป

3.2) องค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่นกัน แต่เป็นกลไกที่มีได้มีอำนาจตรวจสอบการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยตรง แต่ต้องยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยตัดสินคดี เนื่องจากองค์กรทั้งสามมิได้เป็นองค์กรตุลาการโดยแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

(ก) กลไกตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่พบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็สามารถส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตัดสินได้แล้วแต่กรณี กล่าวคือ ในกรณีที่พบบัญญัติของกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายก็ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้²⁵² แต่การจะใช้ช่องทางผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเรียกร้องให้รัฐ

²⁵² รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 245 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้ (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหากับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ (2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหากับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะหากเป็นกรณีการเรียกร้องเกี่ยวกับการให้รัฐปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินพยายามจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับทางการเมืองและนโยบายของรัฐบาลโดยจะไม่รับเรื่องร้องเรียนนั้นไว้พิจารณา²⁵³ นอกจากนี้ เรื่องร้องเรียนที่อ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยนั้น ปรากฏให้เห็นในทางปฏิบัติน้อยมาก

(ข) กลไกตรวจสอบการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ในการส่งเสริม รับรอง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วพบว่ามีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการรับรองคุ้มครองและปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการยอมรับและปฏิบัติตามสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ ทั้งที่ได้มีการรับรองไว้ในระดับกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งที่กำหนดอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพและหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนบางประการให้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่เพิ่มเติมมา คือ การกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือ

²⁵³ พูนศักดิ์ ปิยะอนันต์, “3 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ประโยชน์ที่สังคมได้รับ,” ใน งานสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง 3 ปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ประโยชน์ที่สังคมได้รับ, กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2546, หน้า 17.

กฎหมายแล้วแต่กรณี²⁵⁴ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ในกรณีเห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ที่กระทบสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญองค์กรหนึ่งที่จะมีส่วนผลักดันให้มีการคำนึงถึงและเกิดการนำบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน แต่ก็ขึ้นอยู่กับทุกภาคส่วนว่าจะนำข้อมูลอันเป็นประโยชน์ที่ได้รับจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ในปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ หรือการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไรหรือไม่

(ค) กลไกตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐธรรมนูญไทยฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับพ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 258 มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ปัญหาที่สำคัญในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ

²⁵⁴ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 257 บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป (2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ (3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอันใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (4)...”

และสังคมแห่งชาติของประเทศไทย คือ การไม่นำความเห็นและข้อเสนอแนะไปใช้ให้เกิดประโยชน์เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพราะว่าเท่าที่ผ่านมาสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมากเกินไป แต่กลไกเหล่านี้กลับไม่ถูกใช้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งในบางเรื่องรัฐบาลก็มีได้นำข้อเสนอแนะมาปรับใช้แม้น้อย สาเหตุส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเท่านั้น ซึ่งความเห็นนี้ไม่สภาพบังคับผูกมัดคณะรัฐมนตรีให้ต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด เมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางการเมืองและปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมาย แล้วพบว่า การที่บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นรูปธรรมได้ ก็เนื่องจากการขาดมาตรการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอด้วยเหตุนี้จึงสมควรที่จะมีการพัฒนาปรับปรุงกลไกหรือสร้างกลไกขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลได้จริงในทางปฏิบัติ

5.2.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยทั้งก่อนและหลังรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 นั้น รัฐธรรมนูญไทยได้พัฒนาปรับปรุงให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยจึงสรุปวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 รวมทั้งสิ้น 3 ประการดังนี้

1) ปัญหาการบังคับใช้จากกลไกตรวจสอบทางการเมืองและทางปกครอง

1.1) ปัญหาการแถลงนโยบายที่มีขอบเขตกว้างเกินไป

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในอดีตที่ผ่านมาของแต่ละคณะนั้นได้พบประเด็นปัญหาว่า โดยทั่วไปแล้วนโยบายที่นำมาแถลงจะมีลักษณะเป็นการทั่วไปที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐสภาและประชาชนได้ทราบถึง

เจตนารมณ์ ยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล แต่ประเด็นปัญหาที่พบคือการแปลงนโยบายนั้นมิได้แปลงให้ทราบถึงรายละเอียดของนโยบายมากพอที่จะทำให้เข้าใจถึงวิธีการดำเนินการของนโยบายนั้นๆ อันเป็นการแปลงนโยบายที่มีขอบเขตกว้างเกินไป ทั้งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งแล้วว่าการแปลงนโยบายต่อรัฐสภานั้นคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริการราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตัวอย่าง เช่น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งได้แถลงเมื่อวันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551 นโยบายเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับแหล่งน้ำโดยแถลงว่า “...จัดให้มีระบบบริหารจัดการน้ำในระดับประเทศทั้งผิวดินและใต้ดิน เพื่อตอบสนองความต้องการภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค”²⁵⁵ ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวกับแหล่งน้ำที่บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม...รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมกับเกษตรกร” ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างคำแถลงนโยบายกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรื่องการจัดการแหล่งน้ำแล้ว จะเห็นว่าไม่มีความแตกต่างในเรื่องของรายละเอียดเลย หรือในคำแถลงนโยบายเรื่อง ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ซึ่งแถลงว่า “ส่งเสริมการทํานุบำรุงและรักษาศิลปวัฒนธรรมไทยทุกด้าน รวมทั้งศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทยให้มีความก้าวหน้า มีการค้นคว้า วิจัย พัฒนา และต่อยอดแหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน” หากเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกี่ยวกับแนวนโยบายด้านวัฒนธรรมแล้วจะไม่พบความแตกต่างในรายละเอียดเช่นเดียวกัน ถึงแม้จะมีการเขียนเพิ่มให้ยาวขึ้นแต่ก็ได้บอกรายละเอียดถึงวิธีดำเนินการ ทั้งนี้ การแปลงนโยบายที่มีลักษณะกว้างเช่นนี้ย่อมมีผลดีต่อรัฐบาลแต่เป็นผลเสียของผู้ติดตามผลงานคือรัฐสภา และประชาชน เพราะการที่จะตรวจสอบว่ารัฐบาลมีการดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้หรือไม่นั้นจะทำได้ยากขึ้น ในการแปลงนโยบาย

²⁵⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ,” 29 ธันวาคม 2551.

ของคณะรัฐมนตรีถึงแม้จะเป็นการแถลงนโยบายในภาพกว้างๆ ก็ตามแต่ก็ควรที่จะมีรายละเอียดมากเพียงพอที่จะทำให้รัฐสภาและประชาชนสามารถเข้าใจได้ว่าในนโยบายเรื่องนั้นๆ รัฐบาลมีวิธีการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

1.2) ปัญหาการลอกเลียนคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน

การลอกเลียนคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดก่อนนั้น ถึงแม้ได้ลอกเลียนทุกคำพูดแต่ก็มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งแถลงเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551²⁵⁶ มีหลายนโยบายที่ซ้ำกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ที่ได้แถลงไว้เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551²⁵⁷ คำแถลงนโยบายรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ที่ลอกเลียนคำแถลงของนายสมัคร สุนทรเวช มาโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำใดๆ เช่น นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งแถลงว่า “ในการกระชับความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศกลุ่มประเทศและองค์การทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญของโลก เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในประเทศไทย พร้อมกับการสร้างภูมิคุ้มกัน และขีดความสามารถในการแข่งขันให้เศรษฐกิจไทย” หรืออีกตัวอย่างหนึ่งคือคำแถลงนโยบายในเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีนโยบายในการ “ปรับปรุงการให้บริการประชาชน ด้วยการสร้างนวัตกรรมและนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการให้บริการรูปแบบต่างๆ เพื่อลดภาระและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน” นอกจากนี้แล้วยังมีนโยบายอีกหลายนโยบายที่มีการแถลงโดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำใดจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่แล้ว ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงก็มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในส่วนเค้าโครงยังคงเดิมในอดีตการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต้องมีการลงมติไว้วางใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทันทีที่เข้าดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากเห็นว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศมาก เพราะถือเป็นการกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศ รัฐสภาผู้มอบความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี

²⁵⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์,” 7 ตุลาคม 2551.

²⁵⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช,” 18 กุมภาพันธ์ 2551.

ควรจะได้พิจารณาว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและของชาติได้หรือไม่เพียงใด หากรัฐสภาไม่เห็นชอบหรือไม่ให้ความไว้วางใจในนโยบายนั้นแล้วก็ไม่ควรที่จะมีการดำเนินการตามนโยบายนั้นต่อไป ซึ่งถือเป็นการป้องกันแทนที่จะต้องไปแก้ไขความเสียหายในภายหลัง เช่น คณะรัฐมนตรีที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติมาตรา 187 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ซึ่งภายหลังการแถลงนโยบายแล้วได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นผลให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ลาออกจากตำแหน่งทั้งๆ ที่ยังไม่ได้เข้ารับบริหารราชการแผ่นดินเลย²⁵⁸ ทั้งนี้ หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดวิธีการใหม่ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งการไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะรัฐมนตรีลดความสำคัญของการแถลงนโยบายก็เป็นได้ เพราะไม่มีมาตรการใดมากดดันให้ต้องแถลงนโยบายอย่างดีที่สุดในการคิดหานโยบายและวิธีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 178 ได้บัญญัติถึงการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาที่แสดงถึงความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่า เมื่อได้แถลงนโยบายใดแล้วก็ย่อมต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินการตามนโยบายที่ตนได้แถลงไว้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าทั้งรัฐมนตรีก็มิได้ให้ความสำคัญกับบทบัญญัติดังกล่าว รัฐสภาเองก็ไม่มีมาตรการใดที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบังคับเมื่อเกิดกรณีละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้

1.3) ปัญหาการขาดการให้ความสำคัญในการแถลงนโยบาย

สภาพปัญหาทั้งสองข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการขาดการให้ความสำคัญในการแถลงนโยบาย ทั้งที่ตามเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้กระบวนการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งที่ต้องการทำให้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบังคับได้พอสมควร²⁵⁹ ซึ่งการที่จะ

²⁵⁸ นราภัทร เพชรมณี, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (199).

²⁵⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 124.

ทำให้กระบวนการแปลงนโยบายมีผลทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับได้นี้ กระบวนการแปลงนโยบายจะต้องมีประสิทธิภาพในตัวเองด้วย ดังนั้น หากการแปลงนโยบายไม่มีความชัดเจนเพียงพอก็จะทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปด้วยความลำบาก เพราะอาจจะทำให้ไม่มีข้อมูลที่มีความครอบคลุมเพียงพอในการนำไปเป็นข้อมูลประกอบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาได้ เนื่องจากการแปลงนโยบายนั้นนอกจากจะมีประโยชน์ในแง่ที่จะทำให้สมาชิกสภาได้ทราบล่วงหน้าว่าคณะรัฐมนตรีมีนโยบายอันเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรแล้ว ซึ่งจะเป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรีที่จะต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ การแปลงนโยบายยังจะเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นแนวทางแก่สมาชิกสภาใช้เพื่อควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรี ได้เมื่อคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัติผิดเพี้ยนหรือปฏิบัติขัดหรือแย้งกับนโยบายโดยการใช้มาตรการตั้งกระทู้ถามหรือยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรี ชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นว่า เพราะเหตุใดจึงไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ตลอดจนสามารถยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ดังนั้นหากการแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นไปในภาพที่กว้างจนเกินไป หรือไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็จะไม่เป็นประโยชน์ต่อรัฐสภา รวมทั้งประชาชนในการนำข้อมูลดังกล่าวไปพิจารณาเพื่อตั้งกระทู้หรือเปิดอภิปรายแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 จะได้บัญญัติหลักการใหม่ขึ้นในมาตรา 76 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดความชัดเจนและมีผลบังคับได้จริงตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรีก็ต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการ แนวทาง และงบประมาณการปฏิบัติราชการในด้านต่างๆ รวมถึงแผนการตรากฎหมายในแต่ละปี ซึ่งต้องสอดคล้อง

กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน อีกทั้งจะเป็นแนวทางให้หน่วยราชการหรือองค์กรอื่นของรัฐนำไปปฏิบัติ²⁶⁰ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนจะได้ทราบและติดตามตรวจสอบว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่ละด้านได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลหรือไม่เพียงใด ซึ่งมาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้จัดทำเป็นแผนสี่ปีโดยนำนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประเมินการรายได้และรายจ่าย และทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการและการติดตามประเมินผล

ในปัญหานี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากระบวนการในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก็ดี การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินก็ดีล้วนมีความสำคัญและเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน จะเห็นได้ว่าแผนการบริหารราชการแผ่นดินจะลงในรายละเอียดที่มากกว่าการแถลงนโยบาย แต่ทั้งนี้ก็มีใช้ว่าการแถลงนโยบายจะละเอียดในรายละเอียดต่างๆ และการแถลงนโยบายย่อมแสดงถึงวิสัยทัศน์ของคณะรัฐมนตรีชุดนั้นว่ามีวิสัยทัศน์ไปในทางใด ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 75 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่าในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ใน ระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น หากมีการแถลงนโยบายที่สามารถทำให้เกิดการติดตามตรวจสอบนโยบายต่างๆ ได้ ซึ่งการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินที่เหมาะสมก็จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐสภา และประชาชนในการนำข้อมูลที่มีประโยชน์เหล่านั้นไปใช้ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งก็จะสามารถบรรลุถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลบังคับได้ในทางปฏิบัติ

²⁶⁰ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 69.

1.4 ปัญหาการรายงานผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา นอกจากจะกำหนดหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 75 วรรคสอง ยังคงยึดหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 88 ในการกำหนดให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี “ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง” การที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ต้องจัดทำ” แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการ แต่ถ้าหากมีการละเลยก็จะต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อไป²⁶¹ ทั้งนี้ เอกสารรายงานประจำปีที่แสดงผลการดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับข้างต้นมีประโยชน์เพื่อให้รัฐสภา ตลอดจนประชาชนสามารถทราบถึงผลการดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมา แล้วเพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายของรัฐบาลในระยะยาวต่อไป อีกทั้งจุดมุ่งหมายของการกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็เพื่อต้องการให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ต้องการให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยต้องการให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติ เพราะรัฐบาลถูกบังคับให้ต้องทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานในรอบปี ให้รัฐสภาและประชาชนได้รับทราบ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา พบว่า ประเด็นที่เห็นว่ามีปัญหาคือการแถลงนโยบายจะเป็นส่วนสำคัญของการชี้แจงมาตรการที่เป็นรูปธรรมต่างๆ ว่ามีวิธีการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องนั้นๆ ส่วนการรายงานแถลงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีก็ควรที่จะมีการกล่าวถึงนโยบายที่รัฐสามารถนำมาปฏิบัติจัดทำได้และต้องไม่ละเลยที่จะรายงานถึงนโยบาย

²⁶¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552: หน้า 307.

ใดที่รัฐบาลไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ พร้อมทั้งรายงานถึงปัญหาและอุปสรรคให้ทราบในเหตุผลในการที่ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ได้ แต่จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า เนื้อหาของรายงานส่วนใหญ่จะเป็นการบอกถึงสิ่งที่รัฐบาลได้จัดทำที่มีผลออกมาเป็นรูปธรรมที่ค่อนข้างชัดเจน โดยละเว้นไม่กล่าวถึงสิ่งที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ²⁶² ซึ่งเป็นการรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา คือ ช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2551 ถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2552 โดยในครั้งแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551²⁶³ ในส่วนของนโยบายด้านการศึกษา มีนโยบายในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศ พร้อมกับได้มีนโยบายในการปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ที่มีนโยบายในการพัฒนาระบบและวิธีการปฏิบัติในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชนและผู้ใหญ่ให้มีความหลากหลายและเหมาะสมต่อกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีนโยบายในการจัดให้มีระบบการป้องกันรวมทั้งเตือนภัยและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยธรรมชาติ เป็นต้น แต่ในรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีกลับไม่มีการกล่าวถึงนโยบายต่างๆ เหล่านี้ รวมทั้งไม่มีการอธิบายถึงปัญหาและอุปสรรคว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงไม่สามารถดำเนินการได้ อีกทั้งยังมีการแถลงนโยบายด้านอื่นอีกมากที่รัฐบาลได้แถลงไว้แต่ไม่มีการนำไปปฏิบัติและไม่มีการบอกถึงสาเหตุว่าเพราะเหตุใดจึงไม่มีการดำเนินการ

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการรายงานที่มีลักษณะภาพรวมที่กว้างโดยไม่บอกถึงรายละเอียดถึงวิธีดำเนินการ รวมทั้งผลที่ออกมาเป็นเช่นไร เช่น ในรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี

²⁶² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ปีหนึ่ง, 30 ธันวาคม 2551 ถึง 30 ธันวาคม 2552.

²⁶³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 29 ธันวาคม 2551.

อีกเช่นเดียวกัน โดยในครั้งแถลงนโยบายเกี่ยวกับด้านกฎหมายและการยุติธรรม มีนโยบายที่พยายามในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้นภายใต้การใช้อาสาสมัคร เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ ในรายงานแสดงผลการดำเนินการในส่วนนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมได้รายงานในส่วนนี้ว่า ได้มีโครงการอาสาสมัครพิทักษ์ยุติธรรม แต่คำถามคือ ผลของโครงการเป็นเช่นไร ประชาชนให้ความร่วมมือมากน้อยเพียงใด ซึ่งในส่วนนี้รายงานมิได้กล่าวถึง หรือกรณีนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐที่มีนโยบายในการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการกับปัญหายุทธศาสตร์ข้ามชาติ โดยในรายงานแสดงผลการดำเนินการได้รายงานว่ามีการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับนานาชาติทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อแก้ไขปัญหาภัยคุกคามและภัยจากยาเสพติด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรายงานในภาพรวม แต่ก็มิใช่ทำให้รัฐบาลต้องรายงานในส่วนที่เป็นรายละเอียดในเชิงลึกมากจนเกินไป เพียงแต่มีเห็นว่าหากเป็นการรายงานที่กว้างเช่นนี้ก็จะไม่ต่างจากการแถลงนโยบาย โดยรายงานควรที่จะมีความแตกต่างจากการแถลงนโยบายในส่วนของรายละเอียด เพื่อให้รัฐสภาและประชาชนสามารถเข้าใจได้ว่ารัฐดำเนินการใดไปบ้างและผลลัพธ์เป็นเช่นไร

ส่วนปัญหาการกำหนดให้การรายงานผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีการรายงานในส่วนของปัญหาและอุปสรรคด้วย เพื่อให้รัฐสภาและประชาชนได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่เพื่อที่ทุกฝ่ายจะได้เข้าใจสถานการณ์ของประเทศและร่วมกันสานต่อให้แล้วเสร็จ ตลอดจนร่วมมือกันขจัดปัญหาและอุปสรรคให้สิ้นไป²⁶⁴ แต่จากการศึกษาพบว่าอุปสรรคและปัญหาที่สำคัญที่ปรากฏในรายงานคือ ข้อจำกัดทางงบประมาณ ดังที่เห็นได้ชัดเจนคือในเอกสารรายงานผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย²⁶⁵ ซึ่งเป็นผลการดำเนินการระหว่างวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ถึงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2541 ซึ่งในรายงานแสดงผลการ

²⁶⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ปีหนึ่ง, 26 กุมภาพันธ์ 2544 ถึง 26 กุมภาพันธ์ 2545.

²⁶⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีหนึ่ง, " 20 พฤศจิกายน 2540 ถึง 20 พฤศจิกายน 2541.

ดำเนินการไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านความมั่นคง ด้านการอุปถัมภ์พระพุทธศาสนา และศาสนาอื่น ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง ด้านสังคม ด้านการศึกษา ด้านแรงงาน เป็นต้น โดยรายงานในส่วนของปัญหาและอุปสรรคที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เป็นเพราะข้อจำกัดด้านงบประมาณทั้งสิ้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าทุกรัฐบาลประสบปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาทางด้านงบประมาณ และปัญหาทางด้านทรัพยากรบุคคลที่ขาดประสิทธิภาพ หรือปัญหาการประสานงาน เป็นต้น ซึ่งปัญหาทางด้านงบประมาณนั้นถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยแท้ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอเหมาะสมลงตัว ส่วนปัญหาด้านบุคลากร และปัญหาการประสานงานก็เป็นหน้าที่ของรัฐอีกเช่นเดียวกันในการต้องบริหารจัดการให้ดี มีคุณภาพ กระบวนการรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีนั้นตามเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจุดประสงค์ต้องการให้การรายงานนี้เป็นกลไกหนึ่งที่ต้องการให้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลบังคับได้ตามสมควร²⁶⁶ ทั้งนี้ การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของรัฐบาลมีความสำคัญอย่างมากในการเป็นข้อมูลที่จะช่วยให้รัฐสภา ตลอดจนประชาชนสามารถทราบได้ว่าในรอบปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ดำเนินการใดตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ อีกทั้งสามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่อที่จะติดตามตรวจสอบ รวมทั้งประเมินผลงานของคณะรัฐมนตรีด้วย และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หากรัฐสภาเห็นว่ารัฐบาลเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัติขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รัฐสภาก็สามารถนำรายงานดังกล่าวมาเป็นข้อมูลเพื่อใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ โดยการยื่นเป็นกระทู้ถาม หรือยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป หรือยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ แต่จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของตัวรายงานที่บางครั้งมีความไม่ชัดเจนหรือมีรายละเอียดที่ไม่เพียงพอในการนำไปประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบว่านโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้มีการนำไปประพฤติดำเนินการหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ผลออกมาเป็นเช่นไรปัญหาและอุปสรรค

²⁶⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 236.

มีอย่างไร เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปวิเคราะห์และร่วมกันหาทางออกเพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคให้หมดไป ซึ่งกระบวนการรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีจะมีสภาพบังคับในลักษณะเป็นการกดดันให้รัฐบาลต้องนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม แต่จะมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละสมัย และรายงานจะมีประโยชน์หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะเขียนรายงานออกมาในรูปแบบใด หากรายงานไม่มีการแสดงส่วนของรายละเอียดในการดำเนินการให้เป็นที่น่าพอใจเพียงพอแล้วก็จะเป็นการยากที่รัฐสภา รวมถึงประชาชนจะสามารถนำประโยชน์ของรายงานไปใช้ในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลงานของคณะรัฐมนตรีว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

1.5) ปัญหาการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในรัฐสภา

รัฐสภานอกจากจะมีหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้วยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร หรือก็คือหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ การควบคุมสามารถทำได้หลายประการ ซึ่งรวมถึงการตั้งกระทู้ถามด้วย รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 156 และ 157 ยังคงหลักการเดิมในเรื่องของกระทู้ถามจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 183 และ 184 โดยปกติกระทู้ที่สมาชิกรัฐสภาถามรัฐมนตรีนั้นมีด้วยกัน 2 ลักษณะ²⁶⁷ คือ เป็นคำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกตั้งขึ้นเมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย ส่วนคำถามอีกลักษณะจะเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปจะถามปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้นั้น

²⁶⁷ นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย. ศูนย์สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2545), หน้า 53.

เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายของการตั้งกระทู้ถามดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า สมาชิกสภาสามารถใช้ช่องทางในการตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด เช่น เรื่องที่มีการตั้งเป็นกระทู้เสมอทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คือ กระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษา เช่น กระทู้ถามทั่วไปที่ 479 ร. ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เรื่องการส่งเสริมการศึกษาของไทย²⁶⁸ ซึ่งในกรณีดังกล่าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวอ้างถึงนโยบายของรัฐบาลในการจัดการศึกษาเพื่อให้ประชาชนชาวไทยทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี และจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งสมาชิกได้เรียนถามปัญหาเกี่ยวกับการจัดพิมพ์ และการสนับสนุนหนังสือแบบเรียนรวมทั้งนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่จะให้นักเรียนแต่งเครื่องแบบนักเรียนมาโรงเรียนสัปดาห์ละ 1 วัน ว่ามีผลสืบหน้าเป็นอย่างไร ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงว่ากระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการให้มีหนังสือเรียนฟรี และได้มีการพยายามแก้ไขปัญหาราคาหนังสือ พร้อมทั้งได้มีการจัดตั้งงบประมาณสำหรับจัดซื้อหนังสือเรียนให้มากขึ้น ส่วนเรื่องเครื่องแบบนักเรียนนั้น รัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าให้เข้าใจว่าขณะนี้ทางกระทรวงศึกษาธิการไม่มีนโยบายให้นักเรียนแต่งเครื่องแบบอื่นมาโรงเรียน หรือกรณีกระทู้ถามทั่วไปที่ 021/ร. ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง การดำเนินการตามนโยบายการศึกษาฟรี 15 ปี²⁶⁹ ซึ่งสมาชิกสภาได้เรียนถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ว่ามีวิธีการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เด็กในวัยเรียนได้มีโอกาสเรียนอย่างทั่วถึง ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพตั้งแต่อนุบาล 1 จนถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยยึดหลักความประหยัด โปร่งใส และให้มีปัญหาในทางปฏิบัติน้อยที่สุด ทั้งนี้ ได้ดำเนินการตั้งแต่ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2552 ทั้งนี้ ในการดำเนินการได้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาฟรีใน 5 หมวด คือ ค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน

²⁶⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 124 ก, 9 ธันวาคม 2542, หน้า 34.

²⁶⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอนพิเศษ 154 ง, 16 ตุลาคม 2552, หน้า 92.

นอกจากกระทู้ถามเกี่ยวกับการศึกษานอกจากถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีปรากฏในการประชุมวุฒิสภาอีกด้วย เช่น กระทู้ถามขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ 061 เรื่องนโยบายการแก้ไขปัญหาวิกฤตคุณภาพการศึกษาของประเทศ²⁷⁰ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้ยกปัญหาคุณภาพการศึกษาในปัจจุบัน ที่รวมถึงนโยบายในการแก้ไขปัญหาวิกฤตคุณภาพการศึกษาที่กำลังเกิดขึ้น รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงว่าปัญหาวิกฤตคุณภาพการศึกษาเกิดขึ้นจากการขาดแคลนอัตราครูในปัจจุบัน อีกทั้งยังมีอุปสรรคอื่นแต่ก็ได้มีการพยายามที่จะแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน และยังมีกระทู้ถามที่ 037 ในครั้งประชุมวุฒิสภา เรื่องนโยบายและมาตรการในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส²⁷¹ หรือกระทู้ถามที่ 290 ในการประชุมวุฒิสภา เรื่องนโยบายการศึกษาของรัฐบาลและการปฏิรูปการศึกษา²⁷² ในการศึกษาวิเคราะห์กระทู้ถามเหล่านี้จึงเห็นได้ว่า เป็นการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษาตนเอง

นอกจากการตั้งกระทู้ถามเรื่องการศึกษาแล้ว ยังมีการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านอื่นๆ ด้วยเช่นกัน เช่น กระทู้ที่เป็นการถามเพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทางด้านสังคม เช่น กระทู้ถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 077ร. เรื่องผู้สูงอายุไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและขาดอุปการะ²⁷³ กระทู้ถามในการประชุมวุฒิสภา ที่ 051 เรื่องการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ²⁷⁴ เป็นต้น กระทู้ถามเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านสาธารณสุข เช่น กระทู้ถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 1211ร. เรื่อง การขยายเขตพื้นที่

²⁷⁰ ดวง อันทะไชย, กระทู้ถามที่ 016 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), 1 สิงหาคม 2551.

²⁷¹ วรลล ดังคณานุรักษ์, กระทู้ถามที่ 037 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), 23 สิงหาคม 2544.

²⁷² วิบูลย์ แซ่มชื่น, กระทู้ถามที่ 290 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญทั่วไป), 26 เมษายน 2547.

²⁷⁴ เจริญ ภักดีวานิช, กระทู้ถามที่ 051 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 15/2552 (สมัยสามัญทั่วไป), 24 เมษายน 2552.

ให้บริการสาธารณสุขทั่วประเทศ²⁷⁵ กระทั่งถามที่ 444ร. เรื่องการให้บริการสาธารณสุขเคลื่อนที่²⁷⁶ กระทั่งถามที่ 231/ร. เรื่อง นโยบายสาธารณสุข²⁷⁷ เป็นต้น กระทั่งถามเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม เช่น กระทั่งถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 1281ร. เรื่อง มาตรการและนโยบายในการแก้ไขปัญหาคะบวนการยุติธรรมและการสอบสวนคดี²⁷⁸ เป็นต้น

ส่วนกระทั่งถามเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ เช่น กระทั่งถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 1009ร. เรื่อง การแก้ไขปัญหาคาร่างงานของผู้ที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา²⁷⁹ กระทั่งถามที่ 462ร. เรื่อง ปัญหาการว่างงานของบัณฑิตจบใหม่²⁸⁰ กระทั่งถามที่ 1354ร. เรื่อง การบูรณะซ่อมแซมสาธารณูปโภคด้านคมนาคมในจังหวัดลพบุรี²⁸¹ กระทั่งถามที่ 237ร. เรื่อง ขอให้ซ่อมแซมถนนและระบบสาธารณูปโภคในอำเภอชัยบาดาล อำเภอสอนิ อำเภอโคกเจริญ อำเภอสระโบสถ์ อำเภอหนองม่วง จังหวัดลพบุรี²⁸² เป็นต้น ส่วนกระทั่งถามเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน เช่น กระทั่งถามในการประชุมวุฒิสภา ที่ 096 เรื่อง ปัญหาที่ดินทำกินของราษฎร²⁸³ กระทั่งถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 205/ร. เรื่อง การจัดสรรที่ดินทำกินให้เกษตรกร²⁸⁴ กระทั่งถามที่ 757ร. เรื่อง การให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินแก่ราษฎรในอำเภอวัดทอง จังหวัดพิษณุโลก²⁸⁵ กระทั่งถามที่ 828ร. เรื่อง การแก้ไขปัญหาดินทำกินให้ราษฎรที่กำลังประสบปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจากที่ดิน

²⁷⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 123 ก, 18 ธันวาคม 25, หน้า 6.

²⁷⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอนพิเศษ 177 ง, 8 ธันวาคม 2552, หน้า 91.

²⁷⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 95 ง, 6 สิงหาคม 2553, หน้า 79.

²⁷⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนที่ 19/1 ก, 9 มีนาคม 2547, หน้า 23.

²⁷⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 72 ก, 23 กรกฎาคม 2546, หน้า 31.

²⁸⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอนพิเศษ 181 ง, 18 ธันวาคม 2552, หน้า 41.

²⁸¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนที่ 57 ก, 3 กันยายน 2547, หน้า 40.

²⁸² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนพิเศษ 115 ง, 9 กรกฎาคม 2551, หน้า 56.

²⁸³ อนันต์ ผลอำนวย, กระทั่งถามที่ 096 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), 15 พฤศจิกายน 2544.

²⁸⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 22 ง, 15 กุมภาพันธ์ 2553, หน้า 93.

²⁸⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 82 ง, 2 กรกฎาคม 2553, หน้า 68.

ทับซ้อน บริเวณบึงทุ่งไข่ ตำบลหินลาด อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก²⁸⁶ เป็นต้น

กระทู้ถามเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการเกษตร เช่น กระทู้ที่ถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 303ร. เรื่อง การประกันภัยพืชผลการเกษตร²⁸⁷ กระทู้ถามท 342/ร. เรื่อง การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร²⁸⁸ เป็นต้น การตั้งกระทู้ถามนั้นมีประโยชน์ในการทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการติดต่อและเชื่อมโยงซึ่งกันและกันในฐานะผู้ถามและผู้ตอบ อีกทั้งเป็นประโยชน์ในแง่ที่ใช้เป็นกลไกในการติดตามและตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานหรือไม่ เพียงใด แต่ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ถึงกระบวนการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านกลไกตั้งกระทู้ถามพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคอันอาจนำมาซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถทำให้เกิดการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากปัญหาเหล่านี้ คือ กรณีที่ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญในการตอบกระทู้ อันจะเห็นได้จากหลายกรณี เช่น กรณีที่มีการตั้งกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อสงสัยในข้อเท็จจริงหรือนโยบายในการทำงานของฝ่ายบริหาร และเมื่อประเด็นปัญหาได้รับการตอบจากรัฐมนตรีแล้วไม่ว่าจะได้รับการตอบที่ชัดเจนหรือตอบตรงประเด็นหรือไม่ กระทั่งนั้นก็ต้องเป็นอันยุติ ถึงแม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 163 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 169 จะได้กำหนดให้โอกาสแก่ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกครั้งหนึ่งก็ตาม แต่ถ้าหากต้องการจะซักถามต่อเพราะคำตอบที่ได้ยังไม่หมดประเด็นข้อสงสัยก็จะต้องได้รับอนุญาตจากประธานเสียก่อน ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการอนุญาตให้มีการซักถามมากกว่าหนึ่งครั้งนี้ ขึ้นอยู่กับตัวประธานเพียงคนเดียวเท่านั้น หากประธานไม่อนุญาตกระทู้นั้นก็เป็นอันต้องยุติ นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้วยังมีประเด็นที่รัฐมนตรีที่ถูกถามไม่ยอมเดินทางมาตอบกระทู้เอง ซึ่งส่วนใหญ่จะพบว่ากระทู้ถามนั้นจะได้รับการตอบจากรัฐมนตรีเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งที่ผู้ตั้งกระทู้ถามระบุว่าเป็นกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี หรือแม้

²⁸⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 69 ง, 2 มิถุนายน 2553, หน้า 79.

²⁸⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนท 95 ก, 16 ตุลาคม 2544, หน้า 11.

²⁸⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 88 ง, 20 กรกฎาคม 2553, หน้า 106.

กระทู้ถามนั้นตั้งใจจะถามรัฐมนตรีแต่ผู้ตอบกลับเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ซึ่งเป็นกรณีที่พบได้บ่อยครั้งและเกิดขึ้นเป็นประจำ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่รับผิดชอบและความไม่เอาใจใส่ในการตอบกระทู้ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้น อันจะนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการยื่นกระทู้ เพราะตัวรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือจากรัฐมนตรีให้มาตอบกระทู้แทนนั้นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายที่จะกำหนดแนวนโยบายหรือทิศทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับปฏิบัติการ²⁸⁹ นอกจากนี้คำตอบที่ได้รับจากการถามกระทู้นั้นมีลักษณะคลุมเครือ ตอบไม่ครบประเด็นและมีความไม่ชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น กระทู้ถามที่ถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 757ร.²⁹⁰ เรื่อง การให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่ราษฎรในอำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดพิษณุโลก อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านที่ดิน ซึ่งกระทู้ถามนี้ สมาชิกสภาได้ยกปัญหาเรื่องราษฎรในพื้นที่หมู่ที่ 10 บ้านโป่งปะ ตำบลแก่งโสภา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดพิษณุโลก ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่มีที่ดินทำกิน โดยที่ผ่านมาก็ยังไม่เคยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างจริงจังจึงเลยจึงตั้งประเด็นถามนายกรัฐมนตรีว่ารัฐบาลจะมีนโยบายสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรในพื้นที่ที่ประสบปัญหาภายในปี พ.ศ. 2553 หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้โดยชี้แจงเพียงว่าพื้นที่ที่ประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้ในพื้นที่อยู่นอกเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับมอบพื้นที่มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงไม่สามารถเข้าดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยนายกรัฐมนตรีได้มีการชี้แจงในการหา นโยบายหรือแนวทางแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ในครั้งแถลงนโยบายรัฐบาลได้เคยแถลงนโยบายในการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ประชาชน อีกทั้งเรื่องการจัดสรรที่ดินนี้ถือเป็นแนวนโยบาย

²⁸⁹ มนตรี รูปสุวรรณ, “ดุลยภาพและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร,” ในเอกสารสรุปการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 8 ประจำปี พ.ศ. 2549 เรื่อง การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ มุมมองเชิงเปรียบเทียบ.

²⁹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 82 ง, 2 กรกฎาคม 2535, หน้า 68.

พื้นฐานแห่งรัฐด้านหนึ่งที่รัฐบาลจะต้องตระหนักและหาวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น แต่เมื่อมีการตั้งเป็นกระทู้ถามขึ้นมารัฐบาลกลับละเลยไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร

ปัญหาต่อมาคือการใช้ระยะเวลาในการตอบกระทู้ยาวนานเกินสมควร กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถามในกรณีเป็นกระทู้ถามทั่วไปมักจะไม่ได้รับการตอบให้ทันต่อเหตุการณ์ในปัจจุบัน เพราะการตั้งกระทู้ถามบางเรื่องกว่าที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะเดินทางมาตอบในสภาบางครั้งใช้เวลาหลายเดือนจนทำให้กระทู้ที่ถามไปนั้นลดความน่าสนใจลงไป เช่น กระทู้ที่ถามในการประชุมวุฒิสภา ที่ 056 เรื่องปัญหาการปฏิบัติตามนโยบายด้านการเกษตรและความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาการประกวตราคา²⁹¹ โดยสมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นเสนอกฎกระทู้ถามในวันที่ 17 พฤษภาคม 2554 แต่วันที่มีการตอบกระทู้วันนั้นคือวันที่ 18 ตุลาคม 2554 จะเห็นว่าเวลาผ่านไปถึง 5 เดือน หรือกรณีกระทู้ที่ 135 ซึ่งเป็นการถามในการประชุมวุฒิสภาเช่นเดียวกัน เรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ²⁹² ที่มีการเสนอกฎกระทู้ไปตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน 2554 แต่ได้รับการตอบในวันที่ 16 พฤษภาคม 2555 ซึ่งเวลาล่วงเลยไปถึง 6 เดือน จึงจะมีการตอบกระทู้ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการที่ใช้เวลาในการตอบกระทู้เนิ่นนานนั้นจะทำให้คำตอบที่ได้รับไม่มีประโยชน์หรือไม่ทันต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนั้น

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 183 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 156 ได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีที่จะมีสิทธิไม่ตอบกระทู้ได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน เช่นนี้ก็จะทำให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้มีสิทธิเลือกที่จะไม่ตอบกระทู้ถึงแม้กระทู้ที่ถามนั้นอาจเป็นกรณีที่มีความสำคัญและทันต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะนั้นแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก็สามารถที่จะอ้างได้ว่าเรื่องที่ถามนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน นอกจากนี้การตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษา ก็เป็น

²⁹¹ สมบูรณ์ ทองบุราณ, กระทู้ถามที่ 056 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), 18 ตุลาคม 2554.

²⁹² สุนีย์ อินฉัตร, กระทู้ถามที่ 135 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ, 16 พฤษภาคม 2555.

ปัญหาสำคัญเพราะเมื่อตรวจสอบข้อมูลแล้วก็จะพบว่าไม่ว่าจะเป็นกรณีที่กำหนดให้ตอบกระทู้ถามทั่วไปในราชกิจจานุเบกษา หรือกรณีที่กำหนดให้ตอบกระทู้ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่มีการโอนไปตอบในราชกิจจานุเบกษาแทน จะพบปัญหาเดียวกัน คือ มีกระทู้ถามอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการตอบ ยกตัวอย่างเช่น ในสมัยรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ มีกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 104 กระทู้ แต่ได้รับการตอบเพียงหนึ่งกระทู้เท่านั้น หรือในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กรณีกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาที่ยังไม่ได้รับการตอบเป็นจำนวนถึง 1,307 กระทู้²⁹³ ซึ่งแสดงถึงความเพิกเฉยของฝ่ายบริหาร อีกทั้งแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการถามและตอบกระทู้

ปัญหาอำนาจของประธานสภาในกรณีของกระทู้ถามสดถึงแม้จะมีประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ เพราะเป็นการถามและตอบในวันเดียวกันจะทำให้สามารถทราบถึงปัญหาและวิธีการดำเนินการแก้ไขได้ทันทั่วถึง แต่เรื่องใดจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระเป็นกระทู้ถามสดหรือไม่เป็นอำนาจของประธานสภาเป็นผู้วินิจฉัยโดยคำนึงถึงปัญหาความสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือเป็นเรื่องเร่งด่วน ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 152 หากประธานวินิจฉัยว่ากระทู้ที่ยื่นมานี้ไม่ใช่เป็นกรณีกระทู้ถามสด กระทู้นั้นก็เป็นอันตกไป หรือเป็นกรณีของกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา ก็เช่นเดียวกันที่ต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประธานสภา หากเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หรือทำให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินประธานสภาจึงจะพิจารณาให้ตอบในที่ประชุมได้²⁹⁴ หากประธานสภาวินิจฉัยแล้วว่าไม่ใช่กรณีดังกล่าวก็จะต้องมีการโอนให้ไปตอบในราชกิจจานุเบกษาแทน เมื่อนั้นก็จะเกิดปัญหาตามมา คือการไม่เอาใจใส่ในการตอบกระทู้อันส่งผลให้มีกระทู้ที่ยังไม่มีการตอบเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ

แม้รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยหวังที่จะให้ฝ่ายบริหารดำเนินการให้เป็นไปอย่าง

²⁹³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หนังสือสรุปผลการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร, มิถุนายน 2554, หน้า 31-36.

²⁹⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (219), หน้า 217.

ระมัดระวังและมีประสิทธิภาพ เพราะมีฝ่ายนิติบัญญัติคอยควบคุมตรวจสอบอยู่ในส่วนของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กระทั่งถามนั้นจะมีประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบว่ารัฐบาลได้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ เพราะกระทั่งถามบางส่วนที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่จะตรวจสอบในเรื่องนโยบายรัฐบาล หรือมุ่งหมายที่จะทราบถึงการดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลว่าเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ มีวิธีการดำเนินการอย่างไร ซึ่งกระบวนการตรวจสอบโดยกระทั่งถามนั้น ในทางปฏิบัติอาจไม่บรรลุผลตามความมุ่งหมายมากนักโดยสาเหตุสำคัญ คือ ความเพิกเฉยของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญในการตอบกระทั่งถามหรือกรณีใช้ระยะเวลาในการตอบกระทั่งถามเกินสมควร ซึ่งจะทำให้เรื่องนั้นหมดความสำคัญลงอันเป็นการสะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคของกลไกการตั้งกระทั่งถามที่ไม่สามารถก่อให้เกิดการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเป็นเพราะเห็นว่าการตั้งกระทั่งถามหรือการตอบกระทั่งถามเป็นกิจกรรมที่ทำกันเป็นประจำไม่มีความพิเศษแต่อย่างใด ดังนั้น การไม่มีกลไกติดตามการตอบกระทั่งถามก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ประสิทธิภาพในกระบวนการถาม-ตอบกระทั่งถามนั้นด้อยลงที่ส่งผลให้การติดตามตรวจสอบถึงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย

1.6 ปัญหาการเปิดอภิปรายทั่วไปนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีในรัฐสภา

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ทรงพลังมากที่สุดเมื่อเทียบกับมาตรการอื่นๆ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล นั้นอาจส่งผลให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหาร²⁹⁵ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้วาง

²⁹⁵ ศาสตรา วิริยานุพงศ์, “การอภิปรายไม่ไว้วางใจ: อาวุธที่ไร้พิษสงของฝ่ายนิติบัญญัติ,” ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 36 (มิถุนายน 2550): 310-311.

หลักเกณฑ์ยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้ทำได้ง่ายกว่าที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 158 กำหนดว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี...” ซึ่งง่ายกว่าที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 159 ระบุว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล...” ซึ่งง่ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

เนื้อหาสาระของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยส่วนมากจะมีเนื้อหาสาระไปในทางที่ว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นมีการกระทำที่เป็นไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐบาลเคยแถลงไว้ต่อรัฐสภา ไม่ค่อยจะปรากฏให้เห็นเท่าที่ควรแต่ก็มีใช่ว่าจะไม่มีเสียเลย เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 178 ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้บังคับมีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจำนวน 3 ครั้ง คือ (1) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ครั้งที่ 35 วันที่ 24 มิถุนายน 2551 ถึงวันที่ 27 มิถุนายน 2551 ในสมัยรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช (2) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ครั้งที่ 36 วันที่ 19 มีนาคม 2552 ถึงวันที่ 21 มีนาคม 2552 ในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (3) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ครั้งที่ 37 วันที่ 31 พฤษภาคม 2553 ถึงวันที่ 2 มิถุนายน

2553 ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในประเทศไทยแต่ละครั้งนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บังคับใช้เมื่อพิจารณาว่าในแต่ละครั้งของการอภิปรายมีการอภิปรายเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ มากน้อยเพียงใด สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ครั้งที่ 35 วันที่ 24 มิถุนายน 2551 ถึงวันที่ 27 มิถุนายน 2551 สมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ในการอภิปรายครั้งนี้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จำนวน 7 คน โดยประเด็นสำคัญในการอภิปรายเป็นเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินบกพร่อง ถึงแม้ว่าการอภิปรายจะมีได้มีการอ้างถึงบทบัญญัติเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง แต่ก็สามารถที่จะเทียบเคียงได้ว่าเป็นกรณีที่ยื่นญัตติตั้งใจจะอภิปรายนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่ามีได้กระทำการตามกฎหมายในส่วนของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น กรณีปัญหาปราสาทพระวิหารที่เกี่ยวกับกระทรวงการต่างประเทศ ได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมให้ประเทศกัมพูชาขึ้นทะเบียนเขาพระวิหารเป็นมรดกโลก โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายพณภูมิ ปัทมะ) ได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมครั้งนี้แสดงถึงความยอมรับในสิทธิในการบริหารจัดการของประเทศกัมพูชาในเขตดินแดนไทย โดยถือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นสาเหตุที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาต้องเสื่อมถอยลง ซึ่งในการอภิปรายประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการอภิปรายรัฐมนตรี ในประเด็นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในส่วนของนโยบายด้านการต่างประเทศ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 82) ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรี และความร่วมมือกับนานาประเทศ ถึงแม้ว่าผู้อภิปรายจะมีได้ยกบทบัญญัติเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นมาอ้างโดยตรงก็ตาม หรือในกรณีการอภิปรายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายอรรถพร สิงขุทราจ) ในประเด็นเรื่องราคา ข้าว หมู ผลไม้ มีราคาตกต่ำ และราคาปุ๋ยที่มีราคาแพง ซึ่งเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหา เรื่องราคาผลผลิตทางการเกษตรมีราคาตกต่ำ แนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐมนตรีไม่ถูกต้องซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ยื่นญัตติเห็นว่ารัฐมนตรีมีความบกพร่องในการบริหารงานโดยไม่มีการคุ้มครองและรักษามลประโยชน์ของเกษตรกรในส่วนของการผลิตและการตลาด อีกทั้งไม่มีการ

ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับค่าตอบแทนที่สูง ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 83 (3)) ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร

นอกจากนี้ในกรณีอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง) โดยมีประเด็นเกี่ยวกับปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้มีประเด็นว่ารัฐบาลไม่สนใจในการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยกให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกองทัพและไม่มีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง จากประเด็นการอภิปรายดังกล่าวจะเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการที่รัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในส่วน of แนวนโยบายด้านความมั่นคง (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 77) ที่กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์ รักษาไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตยและบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อจบการอภิปรายในครั้งนี้เมื่อมีการลงมติ ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 7 คน ได้รับการลงคะแนนไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ครั้งที่ 36 วันที่ 19 มีนาคม 2552 ถึงวันที่ 21 มีนาคม 2552 ในสมัยรัฐสภา นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจครั้งที่ 36 นี้ เป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอีกจำนวน 5 คน ซึ่งในครั้งนี้มีกรณียัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายกรณ์ จาติกวณิช) ในประเด็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอันเป็นการอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ เช่น นโยบายช่วยเหลือชาติ ซึ่งนโยบายช่วยเหลือชาตินี้เป็นผลของการดำเนินงานของรัฐบาลอันสืบเนื่องมาจากการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาในส่วนของการนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลจะดำเนินการในช่วงปีแรกในด้านเศรษฐกิจ โดยผู้ยื่นญัตติเห็นว่า นโยบายช่วยเหลือชาตินี้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการรายใหญ่เท่านั้น อีกทั้งเห็นว่าการเปิดโอกาสให้กับธนาคารเอกชนแห่งหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการเบิกจ่ายเช็คสองพันล้านบาท แทนที่จะเป็นธนาคารของรัฐ ผู้ยื่นญัตติเห็นว่าอาจมีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีการอภิปรายในประเด็นโครงการต้นกล้าอาชีพ ซึ่งเป็นโครงการอันเป็นผลมาจากการแถลงนโยบายของรัฐบาลในส่วนของการนโยบายเร่งด่วนอีกเช่นเดียวกัน เป็นโครงการที่ต้องการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ถูกเลิกจ้างและผู้ว่างงาน

โดยการอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงาน ซึ่งผู้ยื่นญัตติเห็นว่าการทุจริตในงบประมาณของต้นกล้าอาชีพ อีกทั้งไม่มีหลักประกันให้กับประชาชนว่าเมื่อสมัครเข้าไปแล้วจะได้รับการตอบรับให้เข้าร่วมโครงการ โครงการดังกล่าวจึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จะเห็นได้ว่าทั้งสองประเด็นในกรณีอภิปรายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนี้ เป็นการอภิปรายในโครงการของรัฐบาลที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาในด้านเศรษฐกิจจนเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่นเดียวกัน หรือประเด็นการอภิปรายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายกษิต ภิรมย์) ในประเด็นเรื่องทำลายความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชาด้วยการใช้คำพูดไม่เหมาะสมส่งผลให้ประเทศไทยเสียโอกาสเจริญความสัมพันธ์อันดีกับประเทศอื่น อีกทั้งสร้างความแตกแยกระหว่างประเทศ กรณีนี้จะเห็นว่าถึงแม้ผู้ยื่นญัตติจะมีได้อ้างว่ารัฐมนตรีดำเนินการขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง แต่ก็เห็นได้ว่ารัฐมนตรีผู้นั้นมิได้ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านนโยบายการต่างประเทศ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 82) ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ นอกจากนี้ยังมีประเด็นการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาความรุนแรงในภาคใต้ โดยเห็นว่ารัฐปล่อยปละละเลยให้ทหารที่ปฏิบัติการอยู่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกสังหารอย่างโหดเหี้ยม และไม่มีแนวทางแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพเพียงพออันถือเป็นความบกพร่องในการทำงานของนายกรัฐมนตรีในการไม่ให้ความสำคัญในการรักษาความมั่นคงของชาติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านความมั่นคงที่กำหนดไว้ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 77) แต่ในท้ายที่สุดเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 5 คน ต่างได้รับการลงคะแนนไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(3) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจครั้งที่ 37 วันที่ 31 พฤษภาคม 2553 ถึงวันที่ 2 มิถุนายน 2553 ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ การอภิปรายครั้งนี้เป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอีก 5 คน โดยในการอภิปรายครั้งนี้ได้มุ่งเน้นไปที่ประเด็นการสลายการชุมนุมในเดือนพฤษภาคมเป็นหลัก แต่ก็ได้มีการอภิปรายในประเด็นอื่นบ้างเช่นเดียวกัน เช่น การอภิปรายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายกษิต ภิรมย์) ในประเด็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ผิดพลาด ล้มเหลว แทรกแซงกิจการภายในของ

ประเทศเพื่อนบ้านส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ประเด็นการอภิปรายนี้เช่นเดียวกับประเด็นการอภิปรายในครั้งก่อน อันแสดงถึงการที่รัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีประเด็นการอภิปรายเรื่องปัญหาความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐไม่สามารถปกป้องคุ้มครองชีวิตของประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ แต่เหตุการณ์ที่ความรุนแรงและต่อเนื่องประเด็นนี้ก็เช่นเดียวกัน ถึงแม้ผู้ยื่นญัตติจะมีได้อย่างบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง แต่สามารถแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านความมั่นคง (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 77) หลังจากการอภิปรายครั้งนี้เสร็จสิ้นแล้ว นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ จะพบได้ว่าประเด็นในการอภิปรายได้นำมาพ้องกับเรื่องนโยบายน้อยกว่าเรื่องอื่น โดยจะพบว่าการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้บังคับเมื่อพิจารณาแล้วจะไม่พบว่ามีกรอภิปรายโดยกล่าวอ้างถึงตัวบทกฎหมายเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรงเลย แต่จะเป็นไปในลักษณะทางอ้อมเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น กรณีปัญหาความรุนแรงของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านความมั่นคง หรือกรณีปัญหาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการต่างประเทศ เป็นต้น กรณีดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้นแต่อย่างใด ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจคือ ผลสุดท้ายเมื่อมีการลงมติครั้งใดทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายก็จะได้รับความไว้วางใจเสมอ นอกจากนี้ ความสำนึกในเรื่องความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารนั้นมีน้อย จึงไม่อาจส่งผลให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องพ้นออกจากตำแหน่ง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการศึกษาที่มีความมุ่งหมายให้บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับโดยผ่านกระบวนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงมีโอกาสประสบความสำเร็จน้อย ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากปัญหาการละเลยการอภิปรายในประเด็นเชิงนโยบายของรัฐบาลว่ามีการปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่มีการปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกับนโยบาย

ที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ปรากฏให้เห็นน้อยมาก นอกจากนี้การอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามนโยบายนั้นก็ไม่น่าหนักพอที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพของรัฐบาลได้ อีกทั้งปัญหาในการลงมติที่รัฐบาลจะได้รับการลงมติไว้วางใจทุกครั้งก็มีส่วนในการทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่มีประสิทธิภาพที่จะบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

1.7 ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนับเป็นสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 163 ยังคงให้ความสำคัญกับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยยังคงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่แตกต่างกันเพียงลดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากเดิม 50,000 คน เหลือ 10,000 คน และมีการส่งเสริมให้มีการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยการกำหนดให้ในการพิจารณาพระราชบัญญัติ สมาชิกแทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้มีโอกาสชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้มีผู้แทนร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย

การให้สิทธิแก่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้นั้น ก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย นอกจากจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการอนุโลมมาบังคับใช้เท่าที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แล้วแต่ยังไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าว

บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีผลในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือ มีการผลักดันให้มีการออกกฎหมายมาอนุวัติการหรือไม่ เพราะหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดไว้เฉพาะหลักการใหญ่เท่านั้น ส่วนในรายละเอียดของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะ

ออกกฎหมายมาขยายความ ทั้งนี้ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนอกจากจะกระทำได้โดยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้โดยตรง แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 เรื่อง สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 เรื่อง นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่การใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตั้งแต่มีการบัญญัติรับรองเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นครั้งแรก จนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 กลับพบว่ายังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร เพราะเกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ ดังนี้

(1) ปัญหาเรื่องรูปแบบของกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาตามที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 163 ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ ต้องมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติพร้อมสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้ขยายความรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาไว้ในมาตรา 5 คือ (1) ต้องมีบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติและมีเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย (2) มีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด (3) มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร ทั้งนี้ ในเรื่องรูปแบบที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนนำเสนอ นั้น อาจเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนมากเกินไป เนื่องจากโดยปกติแล้วการร่างกฎหมายเป็นงานทางที่มีวิธีการและแนวความคิดที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ซึ่งการให้ประชาชนจัดทำโดยลำพังอาจเกิดปัญหาตามมาไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาที่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น หรือรัฐธรรมนูญ และอาจมีการใช้ถ้อยคำหรือภาษาที่ไม่ใช่ถ้อยคำด้านกฎหมาย จึงอาจมีปัญหากว่าหากมีการร่างหรือเนื้อหาสาระที่ไม่ถูกต้องแล้วสภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณาไม่รับหลักการก็เป็นได้ และเป็นอันว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องเป็นอันตกไป อันนำมาซึ่งความเสียโอกาสและเสียเวลา ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประชาชนจะมีความรู้มากขึ้นโดยอาจร้องขอให้ผู้มีความรู้มาช่วยในการร่าง แต่ก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก

อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และประเทศสหรัฐอเมริกาในการให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีความประสงค์จะริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาให้สามารถเสนอเพียงข้อสรุปสั้นๆ (shot summary) หรือในลักษณะของ “ข้อเสนอทั่วไป” (general proposition) และมอบหน้าที่ในการจัดการร่างกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำ²⁹⁶ จะเห็นได้ว่าเป็นการลดภาระให้แก่ประชาชนและเป็นการส่งเสริมให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปได้โดยสะดวก อีกทั้งการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะทำให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีเนื้อหาสาระที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

(2) ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตนเอง หรือวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากจะต้องมีแบบฟอร์มเฉพาะสำหรับการเข้าชื่อแล้วจะต้องมีสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน ซึ่งในเรื่องเอกสารนี้เป็นปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความยุ่งยากในการจัดเตรียมเอกสาร อีกทั้งทำให้เกิดความยุ่งยากต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เอกสารที่เป็นสำเนาทะเบียนบ้าน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่จะมีเพียงบัตรประจำตัวประชาชนติดตัวเท่านั้น ส่วนทะเบียนบ้านจะไม่มีติดตัว ซึ่งมีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถนำเอกสารนี้มาได้โดยง่าย ดังนั้น ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในส่วนที่เป็นสำเนาทะเบียนบ้าน ดังนั้น หากการเสนอกฎหมายมีขั้นตอนรวมทั้งเอกสารที่ใช้ประกอบมีความยุ่งยากแล้วอาจทำให้ประชาชนลดความตั้งใจในการร่วมลงชื่อเสนอร่างกฎหมายก็เป็นได้

(3) ปัญหาในเรื่องกรอบระยะเวลา เมื่อผู้แทนการเสนอกฎหมายได้เตรียมเอกสารในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อเตรียมยื่นเสนอต่อประธานรัฐสภาแล้ว

²⁹⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549, หน้า 110.

ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานต่างๆ และหากเมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีเอกสารหลักฐานครบตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังสำนักบริหารการทะเบียนเพื่อตรวจสอบว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวมีตัวตนอยู่จริงหรือไม่ และเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ แล้วจึงเตรียมการปิดประกาศโดยส่งไปยังจังหวัดที่มีรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ประชาชนที่มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ตนมิได้มีความประสงค์ที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยได้ยื่นคำร้องคัดค้าน ทั้งนี้ กระบวนการตั้งแต่การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจนถึงขั้นตอนการปิดประกาศเพื่อให้ประชาชนคัดค้านไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสำนักบริหารการทะเบียนจะใช้เวลาในการตรวจสอบเอกสารนานเท่าใดก็ได้ อีกทั้งมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการปิดประกาศว่าจะต้องปิดประกาศภายในระยะเวลาเท่าใดภายหลังจากที่มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารแล้ว ดังนั้น เมื่อรวมระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและการตรวจสอบจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงใช้เวลามากเกินสมควร ทั้งที่การรวบรวมรายชื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ก็ใช้ระยะเวลาในการรวบรวมมากอยู่แล้ว ทั้งนี้การไม่มีกรอบระยะเวลาเช่นนี้จะทำให้ระยะเวลาล่วงเลยไปมาก อันอาจจะส่งผลให้ร่างกฎหมายของประชาชนเข้าสู่สภาไม่ทันสมัยการประชุมก็เป็นได้

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบหลักการของร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอการตรวจสอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอนั้นว่ามีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติอยู่ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือ หมวด 5 ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหากปรากฏว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือ หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันต้องตกไป ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตกไป เพราะหลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 หรือ หมวด 5 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีจำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ...²⁹⁷ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ประกาศใช้มีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอและเป็นอันตกไป เพราะไม่เข้าหลักการมีจำนวน 1 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ...²⁹⁸ จากขั้นตอนและวิธีการในการรวบรวมรายชื่อให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐานต่าง ๆ นั้นมีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยากและใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก แต่เมื่อมาถึงขั้นตอนต่อไปคือการตรวจสอบหลักการว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการเป็นไปตามหมวด 3 หรือ หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากประธานสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นมีหลักการตามที่กฎหมายกำหนดร่างพระราชบัญญัติก็เป็นอันต้องตกไปทันที โดยไม่มีกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ชี้แจงหรืออุทธรณ์ได้เลย การพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ก็เป็นดุลพินิจของประธานสภาแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น การที่ไม่เปิดโอกาสประชาชนได้ชี้แจงจึงเห็นว่าเป็นการตัดโอกาสและไม่เป็นธรรมต่อประชาชนที่ควรมีสิทธิได้ชี้แจงให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน

(5) ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 163 วรรคสาม ได้เพิ่มหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอนั้น ต้องให้ผู้แทนของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมในการเข้าชื่อได้เข้าชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมสภา หากสภาผู้แทนราษฎรมิติดังคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาก็จะต้องให้มีตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย ทั้งนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

²⁹⁷ สรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2559 จาก http://parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3073, (last visited 10 August 2011).

²⁹⁸ ผลการดำเนินงานร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ใน http://parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3073, (last visited 10 August 2011).

กระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ คือ วาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ วาระที่สอง
ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ส่วนวาระที่สามเป็นขั้นตอนให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้
เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วจะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งวุฒิสภา
ก็จะพิจารณาเป็นสามวาระเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 จะได้
กำหนดให้มีผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมในการเข้าชื่อเสนอร่าง
พระราชบัญญัตินั้นได้มีโอกาสเข้าชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตาม
แต่หากการชี้แจงหลักการไม่สามารถชักจูงใจให้สภาผู้แทนราษฎรหวัดรับหลักการ
ในวาระที่หนึ่งได้ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป แต่หากผ่านการพิจารณา
จนมาถึงวาระที่สามที่เป็นขั้นตอนการให้ความเห็นชอบ ซึ่งในส่วนนี้จะเป็อำนาจของ
สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะทำการโหวตว่าจะให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ
นั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ในส่วนของวาระที่สามนี้จะไม่เกี่ยวข้องกับผู้แทนของประชาชนเลย
ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า ในท้ายที่สุดแล้วถึงแม้จะมีการให้ผู้แทนของประชาชนสามารถ
เข้าชี้แจงในหลักการและเหตุผลต่อรัฐสภาได้ก็ตาม แต่ผลสุดท้ายอำนาจในการตัดสินใจ
ทั้งหมดยังคงขึ้นอยู่กับรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือการไม่มี
การห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาของสาระของร่างกฎหมาย ดังเช่นบทเรียน
ในครั้งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... ที่แม้ต้องใช้เวลายาวนานถึงเก้าปีจาก
วันที่เสนอร่างพระราชบัญญัติจนถึงวันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ แต่ในที่สุดการให้
ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากแกนนำและกลุ่มเครือข่ายป่าชุมชนว่าเป็นการบิดเบือน
เจตนารมณ์ของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนั้น ก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าถวาย
เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายจึงมีการเข้าชื่อร้องต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินี้
ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ ตราขึ้นโดยมิชอบด้วย
รัฐธรรมนูญ²⁹⁹ ถ้าเปรียบเทียบกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน
ของสวิสเซอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกา พบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดว่าสภาไม่อาจ
แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อความใดๆ ในร่างกฎหมายนั้นได้และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว
ต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะ

²⁹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอ
กฎหมาย. (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2522), หน้า 33.

ประกาศใช้ได้ ถ้าเป็นกรณีที่สภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายก็ต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ ซึ่งถ้าประชาชนเห็นด้วยสภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เมื่อเสร็จแล้วก่อนการประกาศใช้ก็ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับอีกครั้งหนึ่ง³⁰⁰ กระบวนการของทั้งสองประเทศนี้จึงเป็นการตัดสินใจโดยประชาชนทั้งสิ้นและให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของภาคประชาชนเป็นอย่างมาก เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ประกาศใช้บังคับ ได้มีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอและมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมาย 4 ฉบับ ซึ่ง 3 ใน 4 ฉบับนี้มีหลักการเป็นไปตามหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ³⁰¹ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 (3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ซึ่งกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่จะมีการอนุวัติกฎหมายออกมารับรองสิทธิต่างๆ ที่อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเริ่มมีผลในทางปฏิบัติอยู่บ้าง แต่กระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนก็ได้ประสบกับอุปสรรคในทางปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนี้ ปัญหาเรื่องจำนวนของประชาชนในการรวบรวมรายชื่อเทียบมิได้กับปัญหาในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา กล่าวคือมีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย ซึ่งผิดจากเจตนารมณ์เดิมของประชาชน³⁰² ทั้งนี้ หากในอนาคตมีการพัฒนากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย สะดวก ไม่ยุ่งยาก ที่สำคัญคือ ควรที่จะต้องให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็จะเป็นกระบวนการที่สำคัญกระบวนการหนึ่งที่จะทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

³⁰⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า 117.

³⁰¹ ผลการดำเนินงานร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, อ้างถึงแล้ว.

³⁰² พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, จงทำรัฐธรรมนูญให้เป็นรัฐธรรมนูญ, ใน www.matichon.co.th, (last visited 2 February 2012).

2) ปัญหาการบังคับใช้จากกลไกตรวจสอบทางกฎหมายโดยศาล

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจากกลไกตรวจสอบทางการเมืองแล้วก็ต้องวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจากกลไกตรวจสอบทางกฎหมายด้วย เพราะถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ตัดทอนถ้อยคำว่า “**ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ**” แต่สิ่งที่ต้องวิเคราะห์ต่อไป คือ การตัดข้อความไปเช่นนี้จะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลได้หรือไม่ และศาลเองจะมีส่วนในการเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด ในส่วนกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางกฎหมายสามารถแยกพิจารณาออกเป็นสองกลไก คือ กลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางกฎหมายผ่านทางองค์กรตุลาการโดยตรง 2 กลไก คือ กลไกศาลรัฐธรรมนูญและกลไกศาลปกครอง นอกจากองค์กรตุลาการแล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็อาจมีส่วนในการบังคับใช้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยอาศัยกลไกตรวจสอบบังคับใช้กฎหมายโดยอ้อมผ่านทางองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้อีก 3 กลไก คือ กลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน กลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกลไกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่กลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใดนั้น สามารถแยกพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้จากกลไกตรวจสอบทางกฎหมายได้ดังนี้

2.1) ปัญหาการบังคับใช้จากกลไกตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ

องค์กรตุลาการที่สามารถเข้ามามีบทบาทในการเป็นกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางกฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ 2 องค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วความเป็นไปได้ที่กลไกทางศาลรัฐธรรมนูญและกลไกทางศาลปกครองจะเข้ามามีส่วนในการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมีปัญหาการบังคับใช้มากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

(1) กลไกทางศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุม ตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง เป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ

ก่อนประกาศใช้ (มาตรา 154) และกรณีที่สองเป็นการควบคุมตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้ (มาตรา 211) แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีดังต่อไปนี้

(1.1) กรณีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2542 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยในเรื่องนี้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองท่านเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ความในมาตรา 39 วรรคสอง บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ข้อความดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 มาตรา 45 และมาตรา 86 ทั้งนี้ มาตรา 86 ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ แต่อยู่ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ข้อความในมาตรา 39 วรรคสอง ของร่างฯ มิได้เป็นบทจำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กล่าวมาแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 86

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือไม่ ในเรื่องนี้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 มาตรา 78 มาตรา 79 มาตรา 83 มาตรา 84(2) และมาตรา 87 ทั้งนี้ มาตรา 75 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ มาตรา 79 บัญญัติให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต มาตรา 83 บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาตรา 84(2) บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรมควบคู่กับการประกอบกิจการ และมาตรา 87 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และได้ให้ผู้เกี่ยวข้องรวมถึงนายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในการนี้นายกรัฐมนตรี มีหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีโดยให้ความเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดอยู่ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บังคับคณะรัฐมนตรี ในการบริหารราชการแผ่นดินว่าจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่บทบัญญัติหมวดนี้ก็เป็นเพียงการกำหนดแนวทางทั่วไป ส่วนรายละเอียดวิธีการดำเนินการยังคงต้องเป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดขึ้นว่าจะเป็นการตรากฎหมายหรือการกำหนดวิธีการปฏิบัติงาน และไม่เป็นเหตุที่จะทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นจะเป็นอันไม่มีผลใช้บังคับได้ เพราะบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีใช้บทบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่เพราะในครั้งการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมของ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นจึงถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติ สำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 154 วรรคสาม เมื่อร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป เพราะมาตรา 154 วรรคสาม แล้วจึงไม่ต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยนั้น เปลี่ยนไป

(1.2) กรณีการควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 46/2545 เรื่องพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 14 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 87 มาตรา 92 และ มาตรา 218 หรือไม่ ซึ่งมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นบทบัญญัติ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดให้ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คัดกรอง ผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและ ละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น ทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัด ให้มีสาธารณูปโภค” ซึ่งคดีนี้ผู้ร้องเห็นว่าโจทก์ไม่มีอำนาจคิดดอกเบี้ยตามประกาศ ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและ ส่วนลด ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการ ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นการออกประกาศตามกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 เพราะบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่คุ้มครองผู้บริโภค ไม่ป้องกันการ ผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 14 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วตาม คำวินิจฉัยที่ 13/2545 ลงวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2545 ว่า การธนาคารพาณิชย์เป็น

สถาบันการเงินซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและประกอบกิจการจากรัฐบาล เป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศ ย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้เงินทุนนั้นไปในทางอำนวยประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 15 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลังกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ จึงมิได้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 แต่อย่างใด

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2548 เรื่องศาลอุทธรณ์ภาค 3 ได้ส่งคำร้องของจำเลย (นายใจ มุ่งพันธ์กลาง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 83 และ มาตรา 87 และ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 25 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 หรือไม่ ทั้งนี้ มาตรา 83 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ “รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม” และมาตรา 87 กำหนดให้ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาในประเด็นนี้และเห็นว่า มาตรา 83 และมาตรา 87 เป็นบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางเพื่อกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา สำหรับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5 ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ห้ามมิให้ทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง ทั้งนี้ไม่ได้เกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4-5/2552 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 36 มาตรา 45 มาตรา 63 มาตรา 87(3) หรือไม่ ซึ่งมาตรา 254 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวแก่โจทก์ในการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อกำหนดวิธีคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดในเรื่อง (1) การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลยทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อนพิพากษา รวมทั้งจำนวนเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลภายนอกซึ่งกำหนดชำระแก่จำเลย (2) ให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด หรือการผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกต้องร้อง (3) ให้ระงับการจดทะเบียน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนหรือการเพิกถอนการจดทะเบียน (4) ให้จับกุมและกักขังจำเลยไว้ชั่วคราว ส่วนมาตรา 87 (3) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่นในการนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 87 (3) ว่า เป็นบทบัญญัติที่มุ่งจะส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิใช่เป็นบทบัญญัติให้สิทธิเด็ดขาดแก่บุคคล ทั้งการที่ศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 บังคับแก่คดีก็มีได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด และการใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 87 (3) นี้ยังมีอยู่มิได้ถูกจำกัด เพียงแต่ให้ศาลมีอำนาจนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนคำพิพากษามาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดีนี้เป็น การชั่วคราวเท่านั้น ผู้ร้องยังคงได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) ได้ครบเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิของโจทก์ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 87 (3) แต่อย่างใด

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4-21/2554 กรณีโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ถึงมาตรา 82 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 75 มาตรา 81 มาตรา 84 (1) (2) (5)

อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 75 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการเรื่องใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภา มาตรา 81 เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม มาตรา 84 เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ โดยมาตรา 84 (1) กำหนดให้รัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน มาตรา 84 (2) กำหนดให้รัฐสนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการและมาตรา 84 (5) กำหนดให้รัฐกำกับให้การประกอบกิจการที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด ตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ถึงมาตรา 82 เป็นบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ส่วนที่ 3 การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยสุดท้ายของคำวินิจฉัยนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรมหรือด้านเศรษฐกิจแต่อย่างใด

จากการวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในอดีต พบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีแนวคำวินิจฉัยในส่วนของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปในทางเดียวกันคือจะไม่ก้าวเข้ามาวินิจฉัยในส่วนของบทบัญญัตินี้ โดยให้เหตุผลว่าบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้เป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวอ้างมานี้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ³⁰³ ศาลรัฐธรรมนูญค่อนข้างที่จะจำกัดขอบเขตของตนเองไม่เข้าไป

³⁰³ เช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2542, 13/2545, 45/2545, 46/2545, 47/2545, 52-53/2547, 37/2548 และ 11/2550 เป็นต้น

ตรวจสอบในกรณีที่มีการโต้แย้งว่ากฎหมายที่กล่าวอ้างดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ถึงกระนั้นก็เป็น การแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ปฏิเสธที่จะรับเรื่องไว้พิจารณา ซึ่งในระยะหลังมานี้ถึงแม้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีแนวโน้มในการเข้ามาตรวจสอบเรื่องดังกล่าวมากขึ้น แต่การ ตรวจสอบส่วนใหญ่ก็จะวินิจฉัยไปในทางเดียวกัน คือพบบัญญัติของกฎหมายดังที่ ได้กล่าวอ้างมานี้ ไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่อย่างใด กรณีการอ้างว่าร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วขัดหรือแย้ง ต่อบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย มีค่อนข้างน้อย เพราะอาจเห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับ ไม่เหมือนกับการอ้างหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพที่มีสภาพบังคับชัดเจนที่สามารถ ฟ้องต่อศาลได้โดยตรงและศาลสามารถมีคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวได้ แม้ว่า มีการอ้างว่าร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่ออกมาขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วก็จะเป็นการอ้างถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ซ้ำกันและ น้อยเรื่อง โดยส่วนใหญ่จะเป็นการอ้างถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น การส่งเสริมให้ประชากรมีงานทำ หรือ ด้านกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงยากที่จะเข้ามามีบทบาท ในการส่งเสริมให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหลายๆ ด้านมีผลในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มในการเข้ามาให้ความสนใจกับแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น แต่ก็อาจไม่เพียงพอให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีฐานะหรือยกระดับความสำคัญให้เทียบเท่ากับบทบัญญัติในหมวดอื่นของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่สำคัญกลไกหนึ่งที่จะ สามารถส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้ง สามารถที่จะผลักดันให้เกิดการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ให้มีความครอบคลุม มากยิ่งขึ้น แต่เพราะเรื่องที่จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมิได้อ้างถึงบทบัญญัติ เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือหากเป็นกรณีที่อ้างมาแต่ส่วนใหญ่จะเป็นการ อ้างอิงแนวนโยบายเรื่องเดียวกัน ไม่มีความหลากหลาย ดังนั้น จึงเป็นการยากที่ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีโอกาสได้วางบรรทัดฐานแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐให้มีผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าในเวลานี้บทบาทของ ศาลรัฐธรรมนูญในการมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังมีน้อย

อยู่มาก ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรเพิ่มบทบาทโดยการมีส่วนผลักดันให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลได้จริงในทางปฏิบัติและให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศ อีกทั้งจะเป็นการยกระดับความสำคัญให้บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความสำคัญทัดเทียมกับบทบัญญัติอื่นในรัฐธรรมนูญ

(2) กลไกทางศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งคดีปกครองที่อาจจะฟ้องต่อศาลปกครองได้มีอยู่ 6 ประเภท³⁰⁴ คือ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือใช้อำนาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ และ (6) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดแล้ว พบว่า การฟ้องคดีปกครองที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณีดังนี้

(2.1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือใช้อำนาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 146/2545 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการว่าจ้างให้ปฏิบัติงานในโรงงานของ บริษัท สุราษฎร์ชัย จำกัด จึงได้รับความเดือดร้อน

³⁰⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (223), หน้า 346.

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการว่าจ้างให้ปฏิบัติงานสุรابعย์ขั้นตอนไปเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่เปิดเสรีในการผลิตสุราและนำทรัพย์สินของโรงงานสุรابعย์ขั้นแห่งที่ 2 ไปจำหน่ายให้กับเอกชน ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นคดีพิพาทซึ่งเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการเรียกร้องค่าชดเชยการไม่จ้างงานทำต่อรัฐบาลเพิ่มเติมจากที่ได้รับไปแล้ว จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากรัฐบาลไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งมาตรา 4 วรรค (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้ถือว่า การกระทำของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรงเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น การกระทำของรัฐบาลในกรณีพิพาทจึงมีอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบได้ เนื่องจากรัฐบาลมีได้อยู่ในฐานะของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันอยู่ในฐานะของคู่กรณีในคดีพิพาทได้ อีกทั้งมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ก็มีได้รับรองการที่รัฐบาลจะถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กรณีนี้จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่รับรองสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง เพราะความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับย่อมมิได้เกิดขึ้นจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ให้อำนาจต่อศาลปกครองในอันที่จะมีคำสั่งบังคับรัฐบาลได้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2553 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี สืบเนื่องมาจากกรณีปราสาทพระวิหาร และเขตดินแดนอธิปไตยของประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา โดยขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีมติยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เพื่อให้พิจารณาคดีใหม่เกี่ยวกับปราสาทพระวิหาร อีกทั้งให้มีมติให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงกลาโหม

สนธิกำลังตามแนวทางยุทธศาสตร์เพื่อรักษาเอกราชอธิปไตย รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติตามเส้นแนวแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา รวมทั้งให้มีการเพิกถอนการอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และมีคำสั่งให้รัฐสภามีมติให้ระงับหรืองดเว้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบบันทึกข้อตกลงร่วมรัฐบาลไทยกับรัฐบาลกัมพูชา (กรอบการเจรจา) ทุกฉบับ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีมติคัดค้านการขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชา โดยในเรื่องนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านการต่างประเทศและความมั่นคงโดยแท้ จึงมิใช่เป็นการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองอันจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าวเป็นคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินการตามนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ และนโยบายด้านการต่างประเทศ ซึ่งเป็นการกระทำในฐานะรัฐบาล ในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร มิได้เป็นการกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2.2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 308/2545 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าตนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนน ดังนั้นจึงยื่นฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำถนนให้เรียบร้อย ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวละเลยต่อ

หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในกรณีไม่ดำเนินการก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสม งบประมาณ ความจำเป็นเร่งด่วน และผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากงานก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนที่พิพาทจึงเป็นงานนโยบายที่ศาลไม่สามารถออกคำสั่งบังคับได้ เมื่อศาลไม่สามารถออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนสายพิพาทได้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดได้มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 400/2545 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณานุมัติให้ยกฐานะเทศบาลตำบลบ้านไผ่ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ขึ้นเป็นเทศบาลเมือง แต่ไม่มีการดำเนินการ จึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลตำบลบ้านไผ่ขึ้นเป็นเทศบาลเมืองโดยเร็ว ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า การยกฐานะเทศบาลเป็นงานด้านนโยบายของรัฐบาลซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับในลักษณะนี้ ตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณานั้นชอบแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 526/2550 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องสถานีตำรวจภูธร อำเภอบ้านดุง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการสอบสวนคดีอาญาไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้เริ่มทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าการสอบสวนคดีอาญาเป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจเป็นการเฉพาะโดยตรงไม่ใช่การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากแต่เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีตามฟ้องจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา

พิพากษาของศาลปกครอง ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ว่า คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้นเป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบายหรืองานทางการเมืองหรือนโยบายต่างประเทศหรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในคดีนี้ท้ายที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้เห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นในการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคำสั่งของศาลปกครอง พบว่า ศาลปกครองได้วางแนวคำวินิจฉัยไปในทางเดียวกัน คือ การจะเป็นคู่กรณีในคดีพิพาททางปกครองได้นั้นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้วางหลักเอาไว้โดยถือว่า รัฐบาลมีได้อยู่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในฐานะคู่กรณีในคดีพิพาทได้ และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 จะได้ให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทได้ แต่ต้องเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างรัฐด้วยกันเอง แต่รัฐธรรมนูญก็มิได้รับรองการที่รัฐบาลจะถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อีกทั้งถือว่ารัฐบาลมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น จึงไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้วางหลักเกี่ยวกับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อันเป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ คือ การกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบาย เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าหากมีคดีพิพาทที่ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการตามนโยบาย ศาลปกครองจะจำกัดบทบาทโดยไม่เข้าไปก้าวล่วงหรือออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการตามนโยบายนั้น ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่างานทางด้านนโยบายนี้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารมิได้เป็นการกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง ด้วยเหตุที่อาศัยเหตุผลดังกล่าวศาลปกครองจึงไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา

จากผลวิเคราะห์ข้างต้น พบว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น นอกจากจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยแล้ว ศาลปกครองยังมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าไปพิจารณาในกรณีดังกล่าวอีกด้วย ทั้งนี้ การฟ้องคดีปกครอง

ที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด สิ่งสำคัญนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการฟ้องคดี รวมถึงการวางหลักของศาลปกครองในกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพราะถึงแม้ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเพราะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่หากเป็นกรณีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการดำเนินงานตามนโยบาย ศาลปกครองก็จะจำกัดขอบเขตไม่เข้าไปพิจารณา ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากแนวคำสั่งศาลปกครองแล้วจะเห็นว่า การดำเนินคดีปกครองอันเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น นอกจากจะมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยแล้วยังไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองจากศาลปกครองอีกด้วย ซึ่งในทัศนะของผู้วิจัยแล้วเห็นว่าหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนควรต้องให้ความเคารพหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ การที่ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีที่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิพาทกันว่า การกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายนี้ย่อมหมายความรวมถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น หากเกิดกรณีที่หน่วยงานของรัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและการกระทำนั้นทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายแล้ว ศาลปกครองก็ควรมีส่วนในการเยียวยาความเสียหายนั้น โดยการสามารถเข้ามาพิจารณาได้ ไม่ควรจำกัดขอบเขตการพิจารณาเพียงเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.2) ปัญหาการบังคับใช้จากกลไกตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการบังคับใช้จากกลไกตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ ผ่านทางกลไกทางผู้ตรวจการแผ่นดิน กลไกทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกลไกทางสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเพียงใด ประสพกับปัญหาในการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแตกต่างกัน ซึ่งสามารถศึกษาวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

(1) กลไกทางผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการศึกษาวิเคราะห์ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด นอกจากพิจารณาถึงองค์การตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองแล้ว องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญก็มีความเป็นไปได้ในการที่จะเข้ามามีบทบาทในการทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงในที่นี้คือผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน หากพบปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็สามารถส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแต่กรณีได้ กล่าวคือ ในกรณีที่บัพัญญูติของกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่หากเป็นกรณีที่บัพัญญูติของกฎหมายซึ่งมีค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง เป็นต้น รวมถึงการกระทำของบุคคลใด ได้แก่ ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ³⁰⁵ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ดังนั้น หากมีกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือกรณีที่บัพัญญูติแห่งกฎหมายขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจรับคำร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาหรือไม่ ในการศึกษาพบว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ได้รวมถึงเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบแล้ว พบว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีลักษณะเกี่ยวกับ

³⁰⁵ ชนาทร จิตติเดช และคณะ, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญไทย สวีเดน นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ, กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป., 2549: หน้า 4-5. โปรดดูมาตรา 198 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย

นโยบายของรัฐบาล ทางสำนักงานฯ จะเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องนั้นไว้พิจารณา เพราะสำนักงานฯ นั้นเป็นหน่วยงานที่พยายามจะไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองและนโยบายของรัฐบาล³⁰⁶ แต่มีข้อยกเว้นคือ หากการปฏิบัติตามนโยบายนั้นมีลักษณะ คือ อาจมีการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวางแนวทางในการที่จะไม่เข้าไปพิจารณากรณีที่เป็นการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก็เนื่องจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนี้อยู่ในความควบคุมของรัฐสภาอยู่แล้ว ดังนั้นการที่จะร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรม หากเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่เข้าไปตรวจสอบ เพราะถือว่าไม่มีอำนาจ

ในอดีตที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2544 ได้เคยมีการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในประเด็นที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา จำนวน 1 เรื่อง โดยมีประเด็นขอให้ระงับโครงการทอผ้าชนบทชาวไทย-มาเลเซีย เพราะทำผิดรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีในเรื่องพลังงานจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณา³⁰⁷ ส่วนความเป็นไปได้ที่จะมีการร้องเรียนเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่ร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบาย

³⁰⁶ พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์, “3 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ประโยชน์ที่สังคมได้รับ,” ในงานสัมมนาทางวิชาการเรื่อง 3 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ประโยชน์ที่สังคมได้รับ. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2546: หน้า 17.

³⁰⁷ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, รายงานประจำปี 2544 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, กรุงเทพมหานคร, 2555 หน้า 49.

พื้นฐานแห่งรัฐมีปรากฏให้เห็นน้อยมาก เพราะจากข้อมูล ณ วันที่ 19 เมษายน 2553 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือที่ปัจจุบันเรียกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น 213 เรื่อง โดยอาจแบ่งตามผลการดำเนินการ³⁰⁸ คือ (1) เรื่องที่ยุติการพิจารณา เนื่องจากเห็นว่ายังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จำนวน 189 เรื่อง (2) เรื่องที่พิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 20 เรื่อง (3) เรื่องที่พิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง จำนวน 4 เรื่อง

ช่วงเวลาสิบปีที่ผ่านมา มีเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับความชอบด้วยบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีอยู่เพียง 2 เรื่อง คือ เรื่องร้องเรียนที่ 536/2546 และ 644/2546 โดยร้องเรียนว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 3 เฉพาะพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ 12 ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภท ที่ 12.71 กิจการโทรคมนาคม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง มาตรา 40 วรรคสอง ประกอบมาตรา 355 (2) มาตรา 50 มาตรา 57 และมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ มาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งได้กำหนดให้ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คู่แข่งของผู้บริโภค ...” ซึ่งผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า การใช้มาตรการภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมส่งผลให้การแข่งขันในตลาดกิจการโทรคมนาคมมิได้เป็นไปในวิธิตามปกติในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 87 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณา

³⁰⁸ สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, รวมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ, (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553: หน้า 14.

ในประเด็นนี้แล้วเห็นว่าการกำหนดมาตรการของรัฐอันมีผลเป็นการกีดกันทางการค้าต่อผู้ประกอบการรายใหม่ในตลาดกิจการโทรคมนาคมและนำไปสู่การผูกขาดตลาดกิจการโทรคมนาคม รวมถึงทำให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์ จึงน่าจะขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามมาตรา 50 และมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 32/2548 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2548 สรุปว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทยาสูบ อัตรานี้เป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของฝ่ายบริหารเพื่อหารายได้เข้ารัฐและสร้างความมั่นคงให้กับระบบการคลังของประเทศ ไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสื่อสารของชาติแต่อย่างใด และไม่เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 50 ที่ให้เสรีภาพกับบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม เพราะถือว่าผู้ประกอบการทุกรายอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน

ผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแล้ว ยังคงมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หน้าที่ในการรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นประจำทุกปี พร้อมทั้งให้มีการประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะชนให้ทราบด้วย ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 244 (4) แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ ผลจากการดำเนินงานในการพิจารณาและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในแต่ละเรื่องและผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละปีนั้น ถือเป็นการปฏิบัติงานโดยปกติของผู้ตรวจการแผ่นดิน อันมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาลบเลือนความเดือดร้อนรวมทั้งการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้ปฏิบัติงานในการพิจารณาและสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่ร้องเรียนเข้ามาและจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขโดยส่งไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป รวมถึงการเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรแก่กรณีในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดๆ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในปี พ.ศ. 2545 โดยผู้ร้องเรียนขอให้พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงที่หน่วยงานของรัฐ คือ กรมประชาสัมพันธ์ กองทัพบก องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยมีการกระทำในลักษณะแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนที่เป็นข้าราชการ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วจึงได้เสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้กับรัฐบาลเพื่อกำกับให้หน่วยงานดังกล่าวได้เพิ่มความระมัดระวังในการกระทำที่อาจจะเข้าข่ายการละเมิดหรือละเมิดเสรีภาพของสื่อมวลชนได้³⁰⁹ ส่วนกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิคนพิการต่อประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรี โดยผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีเนื้อหาสาระที่อาจจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นสอดคล้องกับผู้ร้อง จึงได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงต่อไป³¹⁰

การรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่นี้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ตลอดจนประชาชนได้รับทราบทุกปี ซึ่งตัวรายงานก็จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าในรอบปีที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการใดบ้างเพื่อตรวจสอบและเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นต่างๆ รวมทั้งรายงานให้ทราบถึงสถิติเรื่องร้องเรียนว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด และสาเหตุมาจากสิ่งใด ซึ่งรายงานนี้จะมีประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในการนำปัญหาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอรายงานนำไปแก้ไข เยียวยา เพราะคำร้องเรียนจากประชาชนที่เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนี้เป็นเสมือนเสียงสะท้อนจากสังคมให้เห็นถึงความเดือดร้อนจากการได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของหน่วยงานหรือ

³⁰⁹ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, รายงานประจำปี 2545 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, กรุงเทพมหานคร, 2546: หน้า 51-52.

³¹⁰ เพ็งอ้างถึง, หน้า 52.

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังคงเกิดขึ้นในสังคม³¹¹ ที่สำคัญจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐสภาในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับรายงานไปแล้วจะมีการนำไปพิจารณา แก้ไข ปรับปรุง หรือเยียวยาในปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไรบ้าง

จากการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่กรณีของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นถึงแม้จะเป็นบทบัญญัติที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การใช้ช่องทางผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะจากที่กล่าวมาแล้วว่าหากเป็นกรณีการเรียกร้องเกี่ยวกับการให้รัฐปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินพยายามจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลโดยจะไม่รับเรื่องร้องเรียนนั้นไว้พิจารณา นอกจากนี้เรื่องร้องเรียนที่อ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นปรากฏให้เห็นน้อยมาก แต่ถึงแม้จะมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวส่งมาให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจเพียงตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น ถึงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาความไม่ชอบด้วยบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจริงก็ตาม แต่อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดยังคงขึ้นอยู่กับศาล ทั้งนี้ศาลอาจมีความเห็นสอดคล้องหรือเห็นแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้ ดังนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่มีประสิทธิภาพในการช่วยผลักดันให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพราะการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพยายามจำกัดขอบเขตตัวเองที่จะไม่เข้าไปก้าวก่ายในส่วนของการเมืองนั่นเอง ส่วนการรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี ต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ก็ถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อที่จะให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามสมควรแก่กรณี อีกทั้งจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อรัฐสภาเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาถึงการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้เป็นอย่างดี

³¹¹ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, รายงานประจำปี 2553 ผู้ตรวจการแผ่นดิน, กรุงเทพมหานคร, 2554: หน้า 49.

(2) กลไกทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ในการส่งเสริม รับรอง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น นอกจากจะได้ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 256 และมาตรา 257 แล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเช่นเดียวกัน ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติในการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐมีปรากฏให้เห็นคือ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 257 (1) ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการสิทธิฯ ในการ “ตรวจสอบและ รายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือ ไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็น ภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือ ละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการ ตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป” ประกอบกับมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในข้อ 1 ซึ่งกำหนดให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการเคารพและ การปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ และ ข้อ 2 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิฯ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการ กระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไป ตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและ เสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลย การกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ในบรรดาสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็น ภาคีนั้น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ถือเป็นกติกาที่สำคัญที่ได้รับบุการคุ้มครองสิทธิด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องับวิถีการ ดำเนินชีวิตและความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทาง

เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Culture Rights) ซึ่งเป็นคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่หลักในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศภาคีแล้ว ยังมีหน้าที่ในการให้ข้อคิดเห็นหรือคำวินิจฉัย (General Comments) ซึ่งถือเป็นการตีความบทบัญญัติที่สำคัญที่จะช่วยสร้างหรือเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศด้วย โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีคำวินิจฉัยล่าสุดลับที่ 15 ว่าด้วยสิทธิเกี่ยวกับน้ำ (right to water)³¹² จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยในการส่งเสริมการเคารพการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ การตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้แปลคำวินิจฉัยขึ้น ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐในการทราบถึงพันธกิจตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน มนุษยชนระหว่างประเทศที่จะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน รวมทั้งเพื่อเผยแพร่ให้สาธารณชนได้ทราบถึงมาตรฐานต่างๆ ด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยสากลเพื่อนำมาสร้างเสริมให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในประเทศไทย

คำวินิจฉัยดังกล่าวมีสาระสำคัญอธิบายถึงพันธกิจของรัฐในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับน้ำ เพราะน้ำถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ให้มีระดับมาตรฐาน ความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่พอเพียงและอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และเกี่ยวพันกับการได้รับสิทธิมนุษยชนในด้านอื่นๆ ทั้งนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับรองว่าน้ำเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง ซึ่งพันธกิจของรัฐภาคีในชั้นต่างๆ อันเกี่ยวกับสิทธิเกี่ยวกับน้ำ ได้แก่ การมีการประกันว่ามีการกระจายหรือเข้าถึงทรัพยากรน้ำที่สะอาดให้ประชาชนได้รับอย่างพอเพียง และเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติเพื่อการอุปโภคบริโภคและประโยชน์ทำกิน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เห็นถึง

³¹² สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สิทธิเกี่ยวกับน้ำ, มีนาคม 2546, หน้า 1-2.

ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืน ดังนั้น รัฐภาคีจึงควรประกันการเข้าถึงน้ำที่เพียงพอสำหรับการทำเกษตร เพื่อยังชีพ และเพื่อสร้างความมั่นคงแก่วิถีชีวิตแก่ชนพื้นเมือง³¹³ การที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นำคำวินิจฉัยลำดับที่ 15 ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมว่าด้วยสิทธิเกี่ยวกับน้ำมาเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบเพื่อให้เกิดการเคารพคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิดังกล่าวในประเทศไทย ทั้งนี้สิทธิเกี่ยวกับน้ำที่ได้รับการรับรองว่าเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งได้มีความสัมพันธ์กับบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 85 (2) บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้... (2)... รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร” ทั้งนี้ปัจจุบันปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำเป็นปัญหาที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การที่คณะกรรมการสิทธิฯ ได้ทำตามหน้าที่ของตนในการส่งเสริมให้มีการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศก็จะเป็นตัวผลักดันส่งเสริมให้ทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาให้การคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดมีการรับรองในสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น สิทธิเกี่ยวกับน้ำนี้อันมีการบัญญัติรับรองอยู่ในบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีผลเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการสิทธิฯ ในการรับรองและคุ้มครอง หรือแม้กระทั่งชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์อันเป็นปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนให้ภายนอกได้รับรู้ อันจะเป็นการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและยังเป็นการแนะนำแนวทางให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 257 (8) กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา อีกทั้งพระราชบัญญัติกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (6) ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

³¹³ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนปี 2547-2550 ในประเทศไทย, 2552:หน้า 8-9.

มีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีและเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้การจัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเพื่อเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชนจะมีประโยชน์เพื่อให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรีนำตัวรายงานนี้ไปพิจารณาสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร และจะมีวิธีการดำเนินการแก้ไขเยียวยาอย่างไร โดยในรายงานแต่ละปีมีหลายสถานการณ์ที่ได้แสดงให้เห็นถึงการกระทำที่ไม่เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหลายๆ เรื่อง เช่น รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี พ.ศ. 2547-2550 ได้มีการหยิบยกสถานการณ์ในเรื่องสิทธิแรงงานที่ยังคงเป็นปัญหามาเผยแพร่ให้ทราบ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานไทยจะพบว่า สิทธิที่จะมีสภาพการทำงานที่ดีและสิทธิในการได้รับสวัสดิการจากรัฐเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 กล่าวคือ ในมาตรา 44 เป็นเรื่องหลักประกันในความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน และหลักประกันในการดำรงชีพระหว่างและหลังทำงาน มาตรา 64 เป็นเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพ และในมาตรา 84 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในมาตรา 84 (7) ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้ง คุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้สถานการณ์ด้านสิทธิแรงงานระหว่างปี พ.ศ. 2547-2550³¹⁴ ยังคงประสบปัญหาอยู่มากในเรื่องการมีสิทธิในการมีสภาพการทำงานที่ดี เป็นธรรม และสิทธิในการได้รับสวัสดิการจากรัฐ

นอกจากปัญหาสิทธิแรงงานแล้ว สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมด้านอื่นๆ ก็ยังคงเป็นปัญหาไม่ว่าจะเป็นสิทธิการศึกษาที่ยังคงมีข้อจำกัดต่างๆ และขาดความมีมาตรฐานทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองไม่ว่าจะเป็นการประกันสิทธิเสมอกันของบุคคลในการได้รับการศึกษาสิบสองปีที่รัฐจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

³¹⁴ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 11.

(มาตรา 49) หรือมาตรา 80(3) ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษาโดยการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันยังคงปรากฏปัญหาเด็กและเยาวชนบางกลุ่มไม่ได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐานที่ดีพอ³¹⁵ นอกจากนี้ปัญหาสิทธิการศึกษาแล้วประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมประเภทอื่นๆ เช่น สิทธิในสุขภาพ หรือสิทธิในที่อยู่อาศัย เป็นต้น

จากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้จัดทำรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศเพื่อเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและสาธารณชน ให้ได้รับทราบจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมให้รัฐมีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติรับรองสิทธิต่างๆ โดยจะเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการนำรายงานประเมินสถานการณ์นี้ไปดำเนินการและหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น อีกทั้งเป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการนำรายงานนี้ไปประกอบการติดตามการแก้ไขปัญหาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการแก้ไขรัฐสภาก็สามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ประกอบการยื่นกระทู้ถามหรือยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้อิงอาศัยรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่บางประการให้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่เพิ่มเติมมาคือ มาตรา 257 (2) ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การที่ได้มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเพิ่มอำนาจแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีเห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

³¹⁵ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 148-154.

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2551 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้มีมติเห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนทั้งสิ้น 2 เรื่อง³¹⁶ คือ (1) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 (2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยเฉพาะเรื่องร้องเรียนกรณีพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มีประเด็นที่เป็นกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรวมถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับเรื่องร้องเรียนมาจากประธานสหภาพโรงเรียนแห่งประเทศไทย-จีน เพื่อขอให้ยกเลิกมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และจากสมาคมครู สถานศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ผู้แทนลูกจ้างโรงเรียนเอกชนร้องเรียนกรณีนโยบายของรัฐกับการละเมิดสิทธิประกันสังคมลูกจ้างโรงเรียนเอกชน

นอกจากนี้ ยังได้รับหนังสือร้องเรียนของคณะกรรมการลูกจ้างและสหภาพแรงงานสถานศึกษานานาชาติ ซึ่งร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) ซึ่งมาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) เป็นบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีสาระสำคัญคือ **มาตรา 81 (2)** เป็นแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน **มาตรา 84 (7)** เป็นแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี รวมทั้งจัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนจัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

³¹⁶ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 128.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 257 (2) โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องสถานภาพการเป็นผู้ประกันตนและการได้รับสวัสดิการของลูกจ้างโรงเรียนเอกชน การที่มาตรา 86 บัญญัติว่า “กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน...” มีผลทำให้ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนเอกชนที่เป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 33 และได้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อรับประโยชน์ทดแทน 7 กรณี คือ 1) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย 2) ทูพพลภาพ 3) ตาย 4) คลอดบุตร 5) สงเคราะห์บุตร 6) ชราภาพ และ 7) กรณีว่างงาน ต้องสิ้นสุดสถานภาพการเป็นผู้ประกันตนลงโดยปริยาย โดยไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการใดๆ ทดแทนและทุกหน่วยงานไม่สามารถแก้ไขปัญหาลักษณะต่อสิทธิดังกล่าวได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนยังได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างในโรงเรียนเอกชนในการรวมตัวจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างและสหภาพแรงงาน ซึ่งมีบทบาทในการรักษาสิทธิประโยชน์ของพนักงานอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 อีกทั้งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายและกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและประเทศไทยเป็นภาคี ดังนั้น จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 257 (2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การออกพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) หรือไม่

ผลของคำวินิจฉัยคดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 34/2554 เรื่อง พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 โดยได้มีการยกเลิกและให้ใช้ถ้อยคำใหม่เป็น “มาตรา 86 กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครูและ

บุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ได้จำแนกผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบของโรงเรียนเอกชนออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง คือ ผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และประเภทที่สอง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คณาน คนขับรถ และพนักงานทำความสะอาด ที่ยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว การที่มาตรา 86 บัญญัติให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้ผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของบุคคลดังกล่าว โดยประโยชน์ตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น เป็นการกำหนดให้มีการคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบที่มีสาระสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน มิใช่เป็นการมุ่งหมายใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นกรณีที่ใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับการศึกษา บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 86 ดังกล่าว เป็นกรณีที่รัฐให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงมิใช่เป็นเรื่องที่รัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจาก

การล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่ต้องการให้ผู้ที่ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็น และมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลดังกล่าวด้วย ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7)

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นสอดคล้องหรือแตกต่างจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็ได้ เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจเพียงเสนอความเห็นเท่านั้น ซึ่งผลการตัดสินใจครั้งสุดท้ายยังคงอยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วพบว่า มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการรับรองคุ้มครองและปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการยอมรับและปฏิบัติตามสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ที่ได้มีการรับรองในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งที่กำหนดอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพและหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงกล่าวได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญองค์กรหนึ่งที่จะมีส่วนผลักดันให้มีการคำนึงถึงและเกิดการนำบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น แต่ที่ขึ้นอยู่กับทุกภาคส่วนว่าจะนำข้อมูลอันเป็นประโยชน์ที่ได้รับจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิในด้านต่างๆ อย่างไร

(3) กลไกทางสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 89 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 258 ต่างได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น ซึ่งหลักการของสภาที่ปรึกษาฯ ของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับยังคงเดิม คือต้องการให้สภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาและขอเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบาย

พื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งการให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเพิ่มหน้าที่ให้แก่สภาที่ปรึกษาในการกำหนดหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การเสนอกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบคอบมากยิ่งขึ้น และกำหนดให้มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระทำนองเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรที่ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมให้ข้อคิดเห็นด้านเศรษฐกิจและสังคม อันจะเป็นการสะท้อนปัญหาจากประชาชนสู่รัฐบาลผ่านกระบวนการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ และการที่รัฐบาลจะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้นั้นจำต้องอาศัยหลายภาคส่วนในการร่วมมือกัน ที่สำคัญคือการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนโดยผ่านสภาที่ปรึกษา เพราะถ้าหากสภาที่ปรึกษา เห็นถึงประโยชน์ในการที่จะทำใหัรัฐบาลสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ก็จะสามารถเห็นและข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาล แต่ได้เกิดปัญหาความไม่เอาใจใส่ต่อความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจากอดีตถึงปัจจุบันมีทั้งหมด 3 ชุด คือ ชุดที่ 1 ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2548 ชุดที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2553 ชุดที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553 จนถึง 2557 ผลงานความเห็นและข้อเสนอแนะที่สภาที่ปรึกษา ชุดที่ 1 เสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีจำนวนทั้งหมด 110 เรื่อง ชุดที่ 2 มีจำนวน 147 เรื่อง และชุดที่ 3 จนถึงวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2554 มีผลงานความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน 16 เรื่อง³¹⁷ ทั้งนี้ ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ทั้งสามชุดครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม รวมทั้งด้านอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี นั้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานการพิจารณาหรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ต่อสภาที่ปรึกษา ให้รับทราบความก้าวหน้าและเปิดเผยให้สาธารณชนทราบด้วย แต่จากข้อเท็จจริงในการตรวจสอบถึงสถานะความก้าวหน้า

³¹⁷ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 1 ทศวรรษสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที เค พรินต์ติ้ง จำกัด, 2553), หน้า 58-64.

ในการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ทั้งสามชุดพบว่า มีหลายข้อเสนอแนะที่ยังไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร เช่น สภาที่ปรึกษา ชุดที่ 1 ได้มีการเสนอความเห็นในเรื่องการเก็บภาษีสรรพสามิต กิจการโทรคมนาคมไปตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน 2546 แต่ยังมีไม่มีรายงานความคืบหน้าจากคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด อีกข้อเสนอแนะที่สภาที่ปรึกษา ส่งไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่ก็ไม่ได้มีการรายงานความคืบหน้าเช่นเดียวกัน คือ ข้อเสนอแนะเรื่องกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในประเด็นสิทธิของคนพิการ ที่ได้เสนอความเห็นไปตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2547 เช่นเดียวกับข้อเสนอแนะเรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงความคิดเห็น (เสนอประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ) ที่ได้เสนอความเห็นในวันที่ 15 พฤษภาคม 2550 อีกทั้งความเห็นเรื่อง หลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ที่ได้เสนอความเห็นไปในวันที่ 19 กันยายน 2550 รวมทั้งความเห็นเรื่องหลักการสำคัญที่ควรกำหนดให้มีในพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ ได้เสนอความเห็นไปในวันที่ 17 กันยายน 2551 ต่อมา ในวันที่ 20 กรกฎาคม 2552 ได้มีการเสนอความเห็นเรื่อง การพิจารณาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง แต่เรื่องเหล่านี้ผลสุดท้ายก็ยังไม่มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด ส่วนความเห็นและข้อเสนอแนะที่สภาที่ปรึกษา ชุดที่ 3 เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีและยังไม่มีรายงานความก้าวหน้าจนถึงปัจจุบันมีทั้งหมดสองเรื่อง คือ ความเห็นเรื่องทางออกประเทศไทยจากภาวะวิกฤต ที่เสนอคณะรัฐมนตรีในวันที่ 21 เมษายน 2553 เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่....) พ.ศ. ³¹⁸ ซึ่งได้เสนอความเห็นไปในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2554

นอกจากกรณีการไม่มีรายงานแสดงสถานะความก้าวหน้าให้สภาที่ปรึกษา และประชาชนได้ทราบแล้ว ซึ่งจากการศึกษาข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ที่เสนอไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาส่วนใหญ่จะมีการรายงานแสดงสถานะความก้าวหน้า

³¹⁸ คำปรึกษาข้อเสนอแนะและความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2559 จาก www.nesac.go.th/nesac/th/opinion/opinion_list.php?myMenu=2, (last visited 15 August 2011).

เพียงแค่ครั้งเดียวเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดความต่อเนื่องในการวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางแก้ปัญหาาร่วมกัน ทั้งที่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่สภาที่ปรึกษา ได้เสนอไปนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นปัญหาที่สะท้อนมาจากภาคประชาชน แต่รัฐบาลก็ได้ดำเนินการอย่างใดที่แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องเพื่อนำข้อเสนอแนะนั้นมาใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น เช่น แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีนโยบายกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม คุ้มครองเกษตรกร และการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสม ซึ่งสภาที่ปรึกษา ก็ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ทั้งที่ข้อเสนอแนะนั้นมาจากเสียงของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน แต่เมื่อยื่นข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีกลับไม่ได้รับความเอาใจใส่เท่าที่ควร เช่น ข้อเสนอแนะเรื่องการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐในภาคใต้ (เสนอ 14 กุมภาพันธ์ 2546) เรื่อง ราคาผลผลิตลำไย (เสนอ 13 มิถุนายน 2546) เรื่อง กระบวนการรับจำนำข้าว (เสนอ 2 ธันวาคม 2546) เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน (เสนอ 16 ธันวาคม 2546) เรื่อง การแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของเกษตรกร (เสนอ 29 ธันวาคม 2547) เรื่อง การแก้ไขปัญหาสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกิน (เสนอ 29 ธันวาคม 2547) เรื่อง การแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตร (เสนอ 30 พฤษภาคม 2550) เรื่อง หลักการที่ควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. (เสนอ 19 กันยายน 2550) เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตยางพาราอย่างครบวงจร (เสนอ 10 มิถุนายน 2552) เรื่อง การพิจารณาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. (เสนอ 20 กรกฎาคม 2552) เป็นต้น

ดังนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวของสภาที่ปรึกษา ได้แสดงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริงของประชาชนในภาคการเกษตรที่ประสบปัญหาตั้งแต่อดีตแต่ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นว่าปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าสภาที่ปรึกษา จะโดยอาจมีกรณียื่นข้อเสนอแนะในเรื่องเดิมเข้าไปอีก แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่เอาใจใส่ในข้อเสนอแนะนั้นก็เท่ากับว่า ข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด แต่ถ้าหากเป็นกรณีหรือเหตุการณ์ที่เป็นที่สนใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมพบว่า คณะรัฐมนตรีจะให้ความสำคัญกับความเห็นและข้อเสนอแนะนั้นอยู่พอสมควร เช่น กรณีการเสนอความเห็นเรื่องการเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างประเทศกับประเทศสหรัฐอเมริกา

(เสนอ 15 มีนาคม 2549) เรื่อง การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา (เสนอ 4 กันยายน 2549) เรื่อง ปัญหาชนมเด็กกับสุขภาพ (เสนอ 4 มกราคม 2550) เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (เสนอ 19 ตุลาคม 2550) ซึ่งข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เหล่านี้ได้รายงานสถานะความก้าวหน้าหลายครั้งที่แสดงให้เห็นว่ามีการติดตามในผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ามีความเห็นอย่างไร มีวิธีการแก้ไขปัญหายังไง ดำเนินการใดไปบ้างแล้วรายงานให้สภาที่ปรึกษาฯ และประชาชนได้ทราบอย่างต่อเนื่อง หลักการของการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ จะเน้นถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เมื่อมีการนำเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีแล้วพบว่า กระบวนการรวมถึงขั้นตอนในการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการ รวมทั้งการรับรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ และผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรียังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสภาเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสพบว่า สภาเศรษฐกิจและสังคมของฝรั่งเศสจะมีกระบวนการดำเนินการระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และประชาชนที่ค่อนข้างกว้างขวางกว่า เช่น การให้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา การให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เข้าร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา เป็นต้น³¹⁹ ปัญหาที่สำคัญของการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ของประเทศไทย คือ การไม่นำความเห็นและข้อเสนอแนะไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง ทั้งนี้ ที่ผ่านมาสภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก แต่กลไกเหล่านี้ก็กลับไม่ถูกใช้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งบางเรื่องรัฐบาลมิได้นำข้อเสนอแนะมาปรับใช้แม้แต่บ่อย สาเหตุส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาฯ มีหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเท่านั้น ซึ่งความเห็นนี้ไม่ผูกมัดคณะรัฐมนตรีให้ต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ อำนางในการตัดสินใจครั้งสุดท้ายจึงยังอยู่ที่คณะรัฐมนตรีตามเดิม ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะมีเจตนารมณ์

³¹⁹ พรณราย ชันธกิจ, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมสาธารณรัฐฝรั่งเศส ต้นแบบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: กระบวนการวางแผน, ใน <http://www2.nesac.go.th/document/images11/07080001a.pdf>, (last visited 16 October 2011), สืบค้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2559.

ในการตั้งสภาที่ปรึกษาฯ ขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่จะให้ความเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีในการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่หากรัฐละเลยไม่นำความเห็นและข้อเสนอแนะเหล่านั้นมาพิจารณาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แล้วแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ยากที่จะมีผลได้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจังและสัมฤทธิ์ผล

โดยสรุป การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นอยู่กับสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ของแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญในการกำหนดเจตจำนงให้รัฐใช้เป็นกรอบแนวทางดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยกำหนดให้เป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการบริหารประเทศให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแนวนโยบายดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล แต่รัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศต่างก็ได้กำหนดให้บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ถ้ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายหรือรัฐบาลไม่บริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐหรือกระทำการที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ประชาชนก็ไม่อาจนำไปฟ้องร้องในศาลใดๆ ได้ (non-justiciability) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงมีสภาพบังคับทางการเมือง เช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดให้เป็นเจตจำนงให้รัฐมีหน้าที่ต้องตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและกำหนดกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ สนับสนุนให้มีการนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญทั้งกลไกบังคับใช้ทางการเมือง ทางการปกครองและทางกฎหมายด้วย

5.3 สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อยในการรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ

ในการประชุมกลุ่มย่อยผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ระหว่างวันที่ 9-14 มิถุนายน 2559 ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต (ภาคผนวก ก, ง, จ) ผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

5.3.1 ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรภาครัฐและการบริการราชการแผ่นดิน

ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มนี้มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประเด็น ดังนี้

1) ประเด็นเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย

(ก) ควรจะมีการปรับแก้เนื้อหาสาระตามเกณฑ์หน้าที่ของรัฐ (state function) แทนเกณฑ์กิจกรรมของรัฐ (state activity) ได้แก่ หน้าที่ของรัฐในห้าด้าน คือ (1) ด้านการสงเคราะห์อุปถัมภ์ (2) ด้านการแก้ไขเยียวยา (3) ด้านการจัดระเบียบและบังคับใช้กฎหมาย (4) ด้านการพัฒนาและความมั่นคง (5) ด้านความมั่นคงและต่างประเทศ นอกจากนี้ ควรจะปรับแก้ตามขอบเขตเฉพาะของนโยบายแห่งรัฐ (state policy) แทนขอบเขตทั่วไปของนโยบายบริหาร (administrative policy) ในสามขอบเขต คือ (1) นโยบายที่เป็นหน้าที่หลักของรัฐ (major function) (2) นโยบายที่เป็นพื้นฐานทั่วไป (general basic) และ (3) นโยบายที่ปลอดจากความเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง (political nonpartisan) ทั้งนี้ควรบัญญัติโดยให้มีขอบข่ายของเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมทั้งในทางหลักการ มาตรการ และวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

(ข) ควรตัดเนื้อหาสาระส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานด้านการต่างประเทศ มาตรา 82 ตรงข้อความว่า “...ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ...” เพราะการปฏิบัติตามสนธิสัญญาและข้อผูกพันระหว่างประเทศจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศและท่าทีของประเทศไทยด้วย

2) ประเด็นสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ของบทบัญญัติ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(ก) ควรจะกำหนดให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายและสภาพบังคับทางปกครอง เนื่องจากสภาพบังคับทางการเมืองเพียงอย่างเดียวไม่อาจใช้ในประเทศไทยได้ เพราะ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้อิทธิพลของการซื้อเสียงหรือนโยบาย ประชานิยม ผลงานทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการลงคะแนนเสียงน้อยกว่า นอกจากนี้ ควรจะใช้รัฐสภาเป็นกลไกตรวจสอบ การบังคับใช้ของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังควรมีการลงโทษทางอาญาผู้ที่ไม่ ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมทั้งบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ กำหนดไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญไทยตลอดมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

(ข) ควรจะสร้างสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยสร้าง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปฏิบัติตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมารองรับ เป็นการเฉพาะและบัญญัติให้สภาพบังคับทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครอง ไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนี้เป็นการเฉพาะ โดยให้มีกลไกของ องค์กรกลางทำหน้าที่ตรวจสอบครอบคลุมในโครงสร้างหลักของการบริหารราชการ แผ่นดิน ทั้งในส่วนขององค์กรนโยบายกลาง (central policy agency) และองค์กร ปฏิบัติการ (implementation agency) เพราะเป็นหลักการพื้นฐานของการบังคับ ใช้กฎหมายในระบบบริหารราชการแผ่นดิน และควรบัญญัติโดยให้มีการบูรณาการ หน้าที่หลักขององค์กรกลางในการตรวจสอบให้มีความครอบคลุมทั้งสามระดับ คือ 1) ระดับการแปลงนโยบาย 2) ระดับการปฏิบัติตามนโยบาย และ 3) ระดับการประเมิน ปรับแก้และพัฒนานโยบายโดยสร้างความได้สัดส่วนที่ได้ดุลกันทั้งบทบัญญัติในส่วน ที่เกี่ยวกับโครงสร้าง หน้าที่ ระบบ กลไกและกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เป็นกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มี ประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

5.3.2 ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรตุลาการและกระบวนการยุติธรรม

ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มนี้มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประเด็น ดังนี้

1) ประเด็นเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย

(ก) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550 ล้วนเป็นหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญในการปกครองประเทศที่เป็นสากล แต่สำหรับประเทศไทยนั้น มีปัญหาเฉพาะที่ไม่เหมือนประเทศใดเป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมาย หรือความบกพร่องของบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เกิดจากประชาชนขาดความสำนึกในการเคารพกฎหมาย ขาดความสำนึกในการรักษาประโยชน์ของส่วนรวม ขาดความตระหนักในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดจากการขาดการศึกษาในระบบ แต่เกิดจากการขาดความสำนึกในคุณธรรมจริยธรรม อันเป็นพื้นฐานที่เหนือกว่าความรู้ในระบบการศึกษา ขาดความรู้ความเข้าใจในหลักศาสนา ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐที่ควรที่จะเพิ่มเติมให้เป็นรูปธรรม คือ แนวนโยบายในการพัฒนาการศึกษาด้านคุณธรรมจริยธรรม และน่าจะแยกแนวนโยบายด้านศาสนาออกเป็นการเฉพาะเพื่อให้เห็นความสำคัญ เนื่องจากสถาบันศาสนามีความสำคัญเพราะเป็นหนึ่งในสามของสถาบันชาติของประเทศไทย

(ข) แม้ว่าส่วนใหญ่เห็นว่าหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่เหมาะสม ไม่มากและไม่น้อยเกินไป จึงไม่ควรตัดทอนหรือเพิ่มเติมมากกว่านี้ แต่บางท่านเห็นควรเพิ่มเนื้อหาสาระแนวนโยบายฯ ไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอีก 2 ข้อ คือ (1) กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพของประชาชนในด้านคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศ (2) กำหนดให้มีแนวนโยบายในการให้ความรู้ในแก่นของศาสนา และส่งเสริมให้เป็นนักปฏิบัติเพื่อให้เข้าใจหลักธรรมอย่างถูกต้อง

(ค) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้มากพอสมควรแล้ว จึงไม่ควรบัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาสาระเพิ่มเข้าไปอีก เพราะจะทำให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระที่ยาวเกินไป

2) ประเด็นสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(ก) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐควรกำหนดในสิ่งที่ปฏิบัติได้จริง มิใช่เพื่อผันการกำหนดสภาพบังคับถ้าจะมีก็ควรเป็นเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น และควรกำหนดกลไกตรวจสอบไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้การติดตามอย่างมีประสิทธิภาพ

ถ้าไม่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็จะไม่พยายามปฏิบัติตาม ซึ่งในระบบรัฐสภา รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภานับสนุนอยู่แล้ว จึงอาจจะไม่ตราพระราชบัญญัติอนัติ การให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญได้ โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ควรมีสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้นโดยให้รัฐบาลชี้แจงว่าที่ปฏิบัติได้หรือไม่ได้ เป็นเพราะเหตุใด แต่ก็ควรกำหนดกลไกในการตรวจสอบติดตามให้มีการปฏิบัติตาม แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้วรัฐบาลและ พรรคการเมืองก็จะละเลยไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(ข) โดยสภาพของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเป็นเรื่องทางการเมือง โดยตรง จึงย่อมมีสภาพบังคับในทางการเมืองเป็นพื้นฐาน ซึ่งในทุกประเทศก็ปฏิบัติ เช่นนั้น แต่หากจะนำสภาพบังคับในทางกฎหมายมาใช้กับแนวนโยบายแห่งรัฐ น่าจะ เกิดปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากการจะพิจารณาว่ารัฐได้ดำเนินนโยบายตาม บทบัญญัติที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นเรื่องที่ไม่อาจพิจารณาได้โดยสภาพ อันเนื่องมาจากการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายแห่งรัฐนั้น โดยสภาพอาจ ไม่สามารถดำเนินการไปพร้อมๆ กันได้ และไม่อาจดำเนินการให้เสร็จได้ภายใน กำหนดเวลาหนึ่งเวลาใด และนโยบายในบางเรื่องเป็นเรื่องเร่งด่วน บางเรื่องไม่เร่งด่วน จึงเป็นการยากในทางกฎหมายที่จะชี้ขาดตัดสินได้ แนวนโยบายจึงเป็นเรื่องทาง การเมืองโดยแท้ ฉะนั้น โดยหลักแล้ว จึงต้องมีสภาพบังคับในทางการเมือง ส่วน สภาพบังคับในทางปกครองนั้นเป็นไปได้ทั้งการปกครองที่เป็นไปในทางการเมืองและ เป็นประเด็นทางกฎหมาย ซึ่งน่าจะเป็นไปในหลักการเดียวกัน

(ค) บางส่วนเห็นควรกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับ ทั้งทางการเมือง ทางปกครอง และทางกฎหมาย รวมทั้งมีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หากจะกำหนดกลไกตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบาย พื้นฐาน จะให้องค์กรใดเป็นผู้ตรวจสอบ และจะมีการบังคับกันอย่างไร เนื่องจาก เป็นเรื่องทางการเมือง นักการเมืองย่อมอ้างอำนาจที่ได้มาจากประชาชน หากเป็น นโยบายที่ได้โฆษณาหาเสียงไว้ ก็ย่อมมีความชอบธรรมในทางการเมืองที่จะปฏิบัติตาม นโยบายนั้นมากกว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แม้จะไม่เป็นไปตามแนวนโยบาย แห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม กลไกตรวจสอบในทางการเมืองจะเป็นกลไก ที่ทรงพลังได้ก็ต่อเมื่อเป็นพลังของประชาชนผู้มีส่วนในคุณธรรมจริยธรรม ที่จะ

ไม่สนับสนุนนักการเมืองที่ทุจริตฉ้อฉลต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การกำหนดกลไกตรวจสอบในทางการเมืองจึงน่าจะเป็นการสร้างปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจากการเลือกตั้ง การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐย่อมขึ้นอยู่กับประชาชน หากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมือง มีคุณธรรมจริยธรรมเป็นพื้นฐานแล้ว ประชาชนย่อมเข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามและการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ดังนั้น จึงควรกำหนดกลไกให้ชัดเจนในการตรวจสอบสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับผิดชอบในด้านการตรวจสอบสภาพบังคับภายใต้หลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล และควรกำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นความผิดต่อจริยธรรมและธรรมาภิบาลของนักการเมืองอย่างร้ายแรงที่อาจนำไปสู่กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

5.3.3 ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มองค์กรวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์

1) ประเด็นเนื้อหาของสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเนื้อหาของสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างครอบคลุมดีแล้ว

(ก) รัฐธรรมนูญควรกำหนดเนื้อหาของสาระของแนวนโยบาย แนวทาง/แผนงาน และเป้าหมายในการดำเนินการให้ชัดเจน ระยะเวลาดำเนินแนวนโยบายควรมีระยะ 20 ปี โดยแบ่งการประเมินทุกๆ 4 ปี ซึ่งสอดคล้องกับห้วงเวลาของวาระของการเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ

(ข) รัฐธรรมนูญควรที่จะแบ่งเนื้อหาของสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกเป็น กลุ่มนโยบาย 5 ด้าน ประกอบด้วย (1) ด้านทั่วไป (2) ด้านบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง (3) ด้านการเมืองและการมีส่วนร่วม (4) ด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ และ (5) ด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยควรตัดทอนเนื้อหาของสาระที่มีลักษณะเป็นรายละเอียดปลีกย่อย และควรเพิ่มเติมในลักษณะขยายหัวข้อให้มีเนื้อหาสาระสำคัญที่สั้นกระชับและครอบคลุมหัวข้อปลีกย่อยทั้งหมด ส่วนรายละเอียด

ควรนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(ค) ที่มาของกลุ่มแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้ง 5 ด้านนั้น ควรจะมาจากปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในอดีตที่ผ่านมาและคาดว่าจะเกิดในอนาคต เป็นปัญหาจากความเห็นพ้องต้องกันของสังคมเป็นหลักเพื่อให้ประเด็นปัญหาเหล่านี้ได้มีการแก้ไขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องกัน

(ง) รัฐธรรมนูญควรมีการบัญญัติเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีลักษณะเป็นข้อความใดๆ ที่สื่อให้เห็นว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติรวมทั้งฝ่ายตุลาการด้วย โดยบัญญัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานสัมพันธ์กับหน้าที่ในเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น แนวนโยบายด้านสาธารณสุข ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับและเข้าถึงบริการ แต่ในขณะเดียวกันประชาชน สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องแสดงให้เห็นว่าได้ทำหน้าที่ส่งเสริมหรือคุ้มครองสุขภาพของตนเองด้วย แต่ผลที่เกิดขึ้นเป็นธรรมดาย่อมเกิดโดยมิใช่ความผิดหรือความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่ ตัวอย่างเช่น เป็นอุกฉกรรจ์เพราะสับสนหรือเมาสุราจนเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุ นอกจากนี้ ควรบัญญัติเป็นหน้าที่เพิ่มเติมให้ประชาชนและสถาบันทางสังคม มีหน้าที่ร่วมกันส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย

(จ) รัฐธรรมนูญควรพัฒนาปรับปรุงเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหัวข้อต่อไปนี้ คือ 1) บททั่วไป 2) ความมั่นคงแห่งรัฐควรเน้นด้านสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้น 3) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินควรเน้นหลักธรรมาภิบาล การปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน การกระจายอำนาจให้มากขึ้น 4) ด้านศาสนา สังคมควรเน้นการยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้มากขึ้น 5) ด้านกฎหมายและการยุติธรรมควรด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติให้มากขึ้น 6) ด้านเศรษฐกิจควรเน้นการยกระดับความมั่นคงและสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนมากขึ้น 7) ด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ ควรเน้นพัฒนาพื้นที่ที่ยังยืนมากขึ้น 8) ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีควรเน้นการส่งเสริมวิจัยและพัฒนาให้มากขึ้น 9) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเน้นด้านสิทธิและหน้าที่ควบคู่ไปด้วย

2) ประเด็นสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ของบทบัญญัติ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(ก) เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย มีสภาพบังคับทางการเมือง โดยมีเจตนารมณ์และกลไกบังคับให้มีสภาพบังคับทางการเมือง แต่ไม่ได้กำหนดให้มีความสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (State Policy) เป็นกรอบพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ทุกรัฐบาลมีพันธะจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งโดยปกติจะกำหนดในเรื่องสำคัญของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงมิใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) ซึ่งสามารถกำหนดให้เปลี่ยนแปลงไปตามความประสงค์ของพรรคการเมืองและรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและรัฐบาล โดยจะเป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่ทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และจะกำหนดนโยบายหรือปฏิบัติที่ขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้ ควรจะกำหนดกลไกตรวจสอบเพราะแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะเกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคม อาจส่งผลทั้งด้านบวกและลบ เช่น ประเด็นเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ซึ่งการกำหนดกลไกตรวจสอบควรตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นมากำกับดูแลภายใต้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยที่มาของคณะกรรมการ ควรมาจากตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายภาคส่วน ได้แก่ จากภาคการเมือง ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม ภาคสื่อมวลชน และภาครัฐ เป็นต้น โดยให้แต่ละภาคเสนอตัวแทนไม่เกินภาคละสองคน มีวาระไม่เกิน 4 ปี สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินสองวาระ

(ข) เนื่องจากสภาพบังคับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญจึงควรจะมีการบัญญัติให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับ โดยเรียงลำดับสภาพบังคับจากเบาไปหาหนักทั้งสามด้านคือ สภาพบังคับทางการเมือง สภาพบังคับทางปกครอง และสภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทสังคมไทยเพราะการเมืองมักมีปัญหาการตีความกฎหมาย แต่ควรบัญญัติไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และควรจัดลำดับสภาพบังคับทั้งสามตามความสำคัญและความจำเป็น

เร่งด่วนของการนำนโยบายนั้นไปดำเนินการบริหารประเทศ โดยบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของทุกพรรคการเมืองและทุกรัฐบาลในการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และฝ่ายบริหารต้องรายงานผลการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ควรได้รับจากการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทุกประเด็นในแต่ละปีงบประมาณด้วย นอกจากนี้ ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดให้มีหน่วยงานอิสระเป็นหน่วยงานเจ้าภาพคล้ายกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีบทบาทแตกต่างจากกรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการติดตามคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(ค) ส่วนใหญ่เห็นควรกำหนดกลไกตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ชัดเจน เพราะสังคมไทยยังมีการทุจริตกันมากทั้งในภาครัฐและเอกชนหรือมีการร่วมกัน ถ้ากำหนดไว้อย่างชัดเจนกลไกตรวจสอบก็จะเข้มแข็งและเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทำให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล อีกทั้งควรจะกำหนดดัชนีแห่งชาติในการแสดงสถานการณ์พิทักษ์คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยให้พรรคการเมือง ฝ่ายบริหาร และหน่วยงานอิสระที่ไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมตรวจสอบและติดตามการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยนำไปรายงานรัฐสภาทุกครั้ง ที่เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อยืนยันประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการบริหารราชการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(ง) ระบบกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ก็มีความสมบูรณ์เพียงพอ แต่ปัญหาวouldอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรให้มีสภาพบังคับทางการเมืองเช่นปัจจุบันโดยรัฐสภา การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การมีแผนการตรากฎหมายและบริหารตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การตั้งกระทู้ถาม และรายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายแห่งรัฐต่อรัฐสภา ทั้งนี้ไม่ควรให้มีการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยศาล และ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด แม้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 จะมีความประสงค์ให้บทบัญญัติหมวดนี้มีสภาพบังคับที่รัฐสภาหรือรัฐบาลต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ดังนั้น

จึงเสนอว่าควรกำหนดให้มีคณะกรรมการการรัฐสภาที่เกี่ยวข้องติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อเสนอต่อรัฐบาลผ่านทางรัฐสภาในทุกกรอบปีงบประมาณ โดยควรมุ่งเน้นด้านประสิทธิผลในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ

บทที่ 6

กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

6.1 กรณีศึกษาคำวินิจฉัยเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของศาลในต่างประเทศ

6.1.1 กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลในกลุ่มประเทศยุโรป

1) คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดไอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1973 ได้แยกบทบัญญัติออกเป็นสองหมวด คือ หมวดสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Fundamental Rights) ไว้ในมาตรา 40-44 และ หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) ไว้ในมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 (3) มีเจตนารมณ์ทั่วไปให้รัฐสร้างหลักประกันในกฎหมายที่จะเคารพสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนและเท่าที่ปฏิบัติได้ โดยออกกฎหมายเพื่อยืนยันและปกป้องคุ้มครองสิทธิดังกล่าว คำว่า “สิทธิส่วนบุคคลของประชาชน” ได้ถูกตีความในคดี **Ryan v. Attorney General** ว่า เป็นที่มาของสิทธิรัฐธรรมนูญ (constitutional rights)³²⁰ ซึ่งกำหนดไว้รัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิด้านสวัสดิการสังคม (social welfare rights) ตามรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ มาตรา 45 ของแนวนโยบายแห่งรัฐ มีลักษณะไม่มีสภาพบังคับทางศาล (non-justiciable) ซึ่งมีผลใช้บังคับเพียงเป็นแนวทางคำแนะนำทั่วไป (general guidance) ตามแนวคิดของทัชเน็ต (Tushnet) เห็นว่าบทบัญญัตินี้ไม่ได้หมายความว่าจะเป็นเพียงคำแนะนำทั่วไปที่จะไม่มีผล

³²⁰ Casey, Gerard, “Are there unenumerated rights in the Irish constitution?”, *Irish Law Times*, 23.8(2005): pp.123-127.

เกี่ยวข้องตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้าม บทบัญญัตินี้สามารถเสริมการตีความ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ได้³²¹ รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ มาตรา 45 ว่าด้วย นโยบายแห่งรัฐ ไม่เพียงเป็นบทบัญญัติที่นำไปสู่แนวความคิดที่ว่าสิทธิทาง เศรษฐกิจและสังคมไม่ได้มีผลการบังคับใช้ทางกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัย พิเคราะห์คดีของศาลไอร์แลนด์ด้วยเช่นกัน เช่น ในคดี *O'Reilly and others v. Limerick Corporation*³²² เกี่ยวกับปัญหาการขาดที่อยู่อาศัยอันเหมาะสมสำหรับ กลุ่มนักเดินทาง ศาลไอร์แลนด์วินิจฉัยว่า ศาลเองไม่มีอำนาจพิพากษาคัดสินคดีนี้ เพราะตามหลักการแบ่งแยกอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ ศาลไม่อาจตัดสิน พิพากษาคดีนี้ เนื่องจากจะมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรของรัฐในการจัดหาที่อยู่ อาศัยที่เหมาะสมให้กับกลุ่มนักเดินทาง ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหาร ศาลสูงสุดไอร์แลนด์ได้ใช้แนวคำวินิจฉัยที่คล้ายคลึงกันนี้พิพากษาคัดสิน ในคดี *Sinnott v. Minister for Education* ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของ สิทธิทางการศึกษาและการดูแลสุขภาพสำหรับเด็กออทิสติกที่กำหนดไว้ใน นโยบายแห่งรัฐ แนวคำวินิจฉัยเดียวกันนี้ศาลไอร์แลนด์เห็นด้วยกับเหตุผลของ กลุ่มตุลาการวิวัฒน์ รัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ (Constitution Review Group of Ireland) ในปี ค.ศ. 1996³²³ ซึ่งเห็นว่าสิทธิสวัสดิการสังคมเป็นสิทธิประชาชนที่มี ลักษณะมุ่งกำหนดไปในทางการเมือง โดยไม่แยกออกจากนโยบายทางการเมืองจึง มีผลบังคับใช้ทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งจำกัดบทบาทอำนาจของฝ่ายตุลาการและ ศาลไม่สามารถนำบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปตีความบังคับใช้ทาง กฎหมายแก่คดีนี้ได้ ดังนั้น จึงเป็นการยืนยันว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพ การบังคับใช้ทางกฎหมายและทางศาลรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ รวมทั้งกฎหมายและ นโยบายอื่นๆ ได้ปกป้องเสรีภาพทางศาสนาและในทางปฏิบัติ โดยทั่วไปรัฐบาลมี อำนาจบังคับใช้คุ้มครองเสรีภาพนี้ รัฐธรรมนูญห้ามส่งเสริมกลุ่มศาสนาหนึ่งมากกว่า

³²¹ Mark Tushnet, "Constitutional Court in the Field of Power Politics: Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review", *Texas Law Review*, 82.7(2004): pp. 1895-1920.

³²² Ilias Trispiotis, "Socio-Economic Rights: Legally Enforceable or Just Aspirational?". In *Opticon* 1826, Issue 8, Spring 2010 1: www.ucl.ac.uk/.../Article_Laws_-_Ilias_Social_equality_Publish_.pdf (Accessed 8 April 2016).

³²³ เพิ่งอ้างถึง.

อีกกลุ่มหนึ่ง เช่นเดียวกับการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของศาสนาหรือความเชื่อ จะกระทำมิได้ อย่างไรก็ดี รัฐบาลไม่ได้จำกัดการเรียนการสอนหรือการปฏิบัติของความเชื่อใดๆ เนื่องจากเป็นประเทศที่ไม่มีศาสนาประจำชาติ โดยทั่วไปรัฐบาลไอร์แลนด์จึงเคารพเสรีภาพทางศาสนาในทางปฏิบัติและยังไม่มีเปลี่ยนแปลงในสถานะของการเคารพเสรีภาพทางศาสนาโดยรัฐบาลไอร์แลนด์ในปัจจุบัน³²⁴ อย่างไรก็ดี เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 เป็นขายมุสลิมคนหนึ่งได้นำคดีขึ้นสู่ศาลสูงเรียกร้องให้ประเทศไอร์แลนด์รับรองการแต่งงานมีภรรยาหลายคน (polygamous marriage) ตามศาสนาอิสลามของตน โจทก์ผู้ยื่นฟ้องมีพื้นฐานมาจากเลบานอนที่สามีจะได้รับอนุญาตให้แต่งงานมีภรรยาหลายคนได้ โดยได้แต่งงานกับผู้หญิงสองคนที่มีสัญชาติเป็นพลเมืองชาวไอริชแล้ว โจทก์ได้เดินทางเข้ามาในไอร์แลนด์กับภรรยาคนที่สองของเขาและอ้างสิทธิลี้ภัย (asylum) หลังจากที่ถูกกลายเป็นพลเมืองชาวไอริช เขาพยายามที่จะนำภรรยาคนแรกของเขาไปยังประเทศไอร์แลนด์ด้วย แต่คำขอวีซ่าของเธอถูกปฏิเสธ ดังนั้น Liam Egan สมาชิกองค์การประชุมกิจการสาธารณะมุสลิม (Muslim Public Affairs Conference) จึงได้กล่าวหาว่าประเทศไอร์แลนด์กีดกันชาวมุสลิมในสิทธิครอบครัวที่มีภรรยาหลายคน ในคดีนี้ศาลไอร์แลนด์ได้วินิจฉัยว่าการปฏิเสธคำขอวีซ่าดังกล่าวขัดต่อสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ โดยมีได้มีการกล่าวอ้างถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาลไอร์แลนด์แต่ประการใด

เมื่อมีคำถามว่าทำไมการบังคับใช้ทางกฎหมายถึงอ่อนแอจนนำไปสู่การต่อสู้ทางการเมืองและสังคมเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเหล่านั้นที่ยังไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่ผู้พิพากษา ทนายความ ผู้นำทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองรวมทั้งประชาชนธรรมดา ต่างก็สามารถแยกความแตกต่างระหว่างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (constitutional rights) ที่เป็นมาตรฐานทางกฎหมายซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและศาลอื่นนำไปใช้กับการตรวจสอบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกับการเรียกร้องคุ้มครองพื้นฐานที่ต้องการให้ศาลและนักการเมืองมี

³²⁴ Illan, Wall, “The Aspirational Nature of Economic, Social and Cultural Rights; an Examination of an Unsound Case, the Logical and Factual Misconception of Rights”, **Cork Online Law Review**, 1(2004)<http://www.ucclawsociety.com/colr/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=76> (Accessed 8 April 2016).

ความรับผิดชอบทั้งทางกฎหมายและการเมือง ศาลสูงสุดไอร์แลนด์ได้ชี้ให้เห็นในการวินิจฉัยคดี **Re Criminal Law (Jurisdiction) Bill** เมื่อปี ค.ศ. 1975 ว่า “ความหมายที่ถูกต้องของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใดๆ ที่อาจถูกตรวจสอบโดยการตีความของศาลได้นั้นต้องคำนึงถึงสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ซึ่งทำให้เกิดบทบัญญัตินั้นได้ถูกกำหนดให้เข้ามาอยู่ในรัฐธรรมนูญด้วย แม้เป็นความจริงที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นเอกสารทางกฎหมาย แต่ก็เป็นหนึ่งในพื้นฐานในการจัดตั้งรัฐขึ้นมา และรัฐธรรมนูญไม่แต่เพียงเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมาย (legal norms) เท่านั้น แต่ยังเป็นหลักการพื้นฐาน (basic doctrine) ของทฤษฎีทางการเมืองและสังคมด้วย ที่ว่า “ไอร์แลนด์เป็นรัฐประชาธิปไตยที่มีเอกราชและอธิปไตย” (มาตรา 5) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแรงบันดาลใจและจุดมุ่งหมาย และเป็นการแสดงออกถึงทฤษฎีการเมือง ซึ่งประชาชนกระทำการเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นมา”³²⁵ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอื่นใดที่บทบัญญัติเดียวกันนี้ไม่ควรเป็นทั้งบรรทัดฐานทางกฎหมาย (legal norms) และเป็นหลักการพื้นฐาน (basic doctrine) ของทฤษฎีทางการเมืองและสังคมในเวลาเดียวกันด้วย ทั้งๆ ที่หลักการพื้นฐานทางการเมืองและสังคมดังกล่าวนั้นก้าวไปไกลกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ผู้พิพากษาชาวไอริชได้ปฏิเสธว่าหลักการพื้นฐานบางประการนั้นมีสภาพบังคับใช้ทางศาล (justiciable) ได้เลย แม้ว่าผู้พิพากษาเหล่านั้นไม่ได้ปฏิเสธว่ารัฐธรรมนูญส่งเสริมแนวคิดของความยุติธรรมแบบแจกจ่ายความเป็นธรรม (distributive justice) เป็นแต่เพียงว่าสิ่งนี้ไม่ได้ถือว่าเป็นบทบาทของศาลที่จะให้หลักการพื้นฐานนั้นมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายได้โดยตรง

³²⁵ “The correct meaning of any constitutional document may be ascertained by construing it with regard to the historical circumstances in which it came into existence. It is true that the Constitution is a legal document, but it is a fundamental one which establishes the State and it expresses not only legal norms but basic doctrines of political and social theory. “Ireland is a sovereign, independent, democratic State” (Article 5) it reflects, in part, aspirations and aims and expresses the political theories on which the people acted when they enacted the Constitution”, อ้างถึงใน T John O’Dowd. **Economic, Social and Cultural Rights: Models of Enforcement: ESC Rights as Legal Rights.** Irish Human Rights Commission, 9th December, 2005 Croke Park, University College, Dublin.

โดยสรุป คำวินิจฉัยของศาลไอร์แลนด์ยังคงยึดแนวคำวินิจฉัยที่แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับทางการเมือง (Political Enforcement) ซึ่งต้องอาศัยกลไกตรวจสอบการบังคับใช้ทางการเมืองในรัฐสภาเท่านั้น และไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ประชาชนสามารถนำไปฟ้องร้องในศาลใดๆ ได้ หากรัฐและรัฐบาลไม่ดำเนินการตามหรือละเว้นการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือมีการกระทำการที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (Legal Enforcement) หรือการบังคับใช้ทางศาล (Justiciability) ซึ่งประชาชนสามารถนำไปฟ้องร้องในศาลใดๆ ได้ และศาลไม่สามารถนำบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปใช้ในการตีความหรือบังคับใช้ทางกฎหมายในคดีที่ขึ้นสู่ศาลแต่อย่างใด เนื่องจากศาลต้องยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจบริหาร อำนาจอธิปไตย และอำนาจอตุลาการโดยเคร่งครัด ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ จะมีสภาพบังคับและมีการบังคับใช้ทางกฎหมายได้ก็ต่ออาศัยการวินิจฉัยตีความควบคู่ไปกับบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชน (fundamental individual rights) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี

ในคดี *Southwest Case*³²⁶ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้แถลงประกาศว่า “หลักการของรัฐธรรมนูญ (constitutional principle) ทุกหลักการจะต้องตีความไปในลักษณะแนวทางที่ส่งผลให้หลักการนั้นสอดคล้องเข้ากันได้กับหลักการพื้นฐาน (fundamental principles) ของรัฐธรรมนูญโดยรวม ทั้งฉบับดังเป็นที่รู้จักกันดีว่าถือเป็น “หลักการของการปฏิบัติที่สอดคล้อง” (principle of practical concordance หรือ praktische Konkordanz) ที่ต้องตีความอย่างมีความเข้าใจแบบองค์รวมของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในหลักการภาระผูกพันของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่จะต้องประสานสอดคล้องกัน เพื่อให้ไม่มีการบังคับใช้บทบัญญัติหนึ่งที่มีผลกระทบต่ออีกบทบัญญัติอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดนัลด์ คอมเมอร์ (Donald Kommers) ได้ให้ความเห็นว่า “ทุกหลักการที่เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดของรัฐธรรมนูญเยอรมัน (Basic Law) นั้นจะต้องถือว่ามีความเป็นเอกภาพเชิง

³²⁶ The Southwest Case, 1 BVerfGE 14 (1951).

โครงสร้าง (structural unity)”³²⁷ ดังนั้น ถึงแม้ว่าหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญเยอรมันไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายและไม่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลใดๆ ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้ดุลพินิจในการใช้ “หลักการของการปฏิบัติที่สอดคล้อง” ดังกล่าวข้างต้นในการตีความหลักการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีความสอดคล้องกับหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวเยอรมันได้ จึงเห็นได้ว่า ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ใช้วิธีการตีความรัฐธรรมนูญเชิงโครงสร้างนิยม (structuralism) เพื่อการดำรงอยู่ของฉันทามติในวงกว้างเกี่ยวกับ “ระเบียบค่านิยมแห่งวัตถุประสงค์” (objective order of values) ของรัฐธรรมนูญที่จะใช้เป็นแนวทางในกระบวนการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันข้างต้นมีหลักการคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญอุกันดาที่รับรองหลักการ “คุณค่าทางจารีตประเพณีและวัฒนธรรม” (cultural and customary values) ที่ยึดมั่นอยู่กับบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน(fundamental rights) กับวัตถุประสงค์แห่งชาติและแนวนโยบายแห่งรัฐ (National Objectives and Directive Principles of State Policy) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอุกันดา ซึ่งศาลจะต้องใช้สองหลักการนี้ตีความให้มีผลบังคับใช้ได้อย่างประสานสอดคล้องกัน³²⁸ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันจึงยืนยันการใช้อำนาจตุลาการวิวัฒน์ (judicial review) ทบทวนตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีนี้³²⁹ เพื่อมิให้รัฐบาลอ้างอำนาจบริการในการดำเนินหรือไม่ดำเนินนโยบายหรือดำเนินนโยบายที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยใช้วิธีการทางกฎหมายที่เป็นทางการเป็นเครื่องมือให้เกิดระบอบการปกครองเผด็จการที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยอ้างหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ศาลไม่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหา นโยบายเพื่อไม่ยอมปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้นำไปใช้เป็น

³²⁷ โปรดดูรายละเอียดใน Donald Kommers, “Germany: Balancing Rights and Duties”, in *Goldworthy* (n 28), pp. 201-203.

³²⁸ Gary Jeffrey Jacobsohn, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajó. [Online] Oxford Handbooks Online: www.oxfordhandbooks.com/view/10.../oxfordhb-9780199578610-e-38.

³²⁹ เพิ่งอ้างถึง.

กรอบแนวทางของการบริหารประเทศและการตรากฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

3) คำวินิจฉัยของศาลสเปนและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

คณะกรรมการการยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Commission of Human Rights: ECHR) ได้พิจารณาคำฟ้องหมายเลข 16798/90 ของนาง Gregoria Lopez Ostra สัญชาติสเปนยื่นฟ้องราชอาณาจักรสเปน เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1990 ข้อเท็จจริงในคดี **Lopez Ostra v. Spain** มีว่า³³⁰ โรงงานกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกสร้างขึ้นด้วยเงินอุดหนุนของรัฐบาลสเปนนั้น ตั้งอยู่ใกล้ใจกลางเมืองและห่างจากบ้านของนาง Lopez Ostra (ที่อยู่อาศัยกับสามีและลูกสองคน) เพียงประมาณ 12 กิโลเมตร ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1988 โรงงานนี้ได้เริ่มเปิดทำการโดยไม่ขอหรือได้รับใบอนุญาตให้เปิดดำเนินการได้โดยได้ปล่อยควันพิษ ส่งกลิ่นเหม็น และสิ่งสกปรกเป็นพิษ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและมลพิษทางเสียงแก่บ้านเรือนจำนวนมากในเมืองนี้ รัฐบาลสเปนได้ดำเนินการอพยพชาวบ้านไปยังบ้านอยู่อาศัยแห่งใหม่ ถึงแม้ว่ารัฐบาลสเปนได้สั่งให้โรงงานดังกล่าวได้หยุดทำกิจกรรมบางส่วนแล้ว แต่ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากยังคงยืนยันว่า มลพิษจากมูลฝอยและมลพิษทางเสียงจากโรงงานดังกล่าวยังคงเป็นอันตรายต่อสุขภาพของชาวบ้านที่อยู่อาศัยใกล้เคียง โรงงานนี้ นาง Lopez Ostra ได้ยื่นขอความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) พร้อมกล่าวหาว่า สิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional rights) หลายประการได้ถูกละเมิดโดยรัฐบาลที่มีท่าทีนิ่งเฉยต่อความเสี่ยงจากมลพิษขยะและมลพิษทางเสียงที่เกิดจากโรงงานแห่งนี้ อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะได้รับคำสั่งให้มีการยุติกิจกรรมของโรงงานแห่งนี้ไม่ว่าเพียงชั่วคราวหรือแบบถาวรก็ไม่ประสบผลสำเร็จจากการร้องเรียนชั้นแรกและการฟ้องร้องจนถึงศาลอุทธรณ์ น้องสะใภ้ของนาง Lopez Ostra จึงได้ยื่นฟ้องศาลปกครองโดยกล่าวหาว่ารัฐบาลสเปนและเจ้าของโรงงานแห่งนี้เปิดดำเนินการอย่างผิดกฎหมาย รวมทั้งฟ้องร้องต่อศาลอาญาโดยกล่าวหาเจ้าของโรงงานกระทำความผิดต่อสุขอนามัยสิ่งแวดล้อม ศาลทั้งสองศาลได้ออกคำสั่งให้ปิดโรงงานแห่งนี้และได้อนุญาตให้รัฐบาลและเจ้าของโรงงานยื่นอุทธรณ์ต่อ

³³⁰ Shivani Verma, *Justiciability of Economic Social and Cultural Rights Relevant Case Law*. The International Council on Human Rights Policy Review Meeting, Geneva, 15 March 2005.

ศาลปกครองได้ ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าระดับก๊าซที่ถูกปล่อยออกมาจากโรงงานแห่งนี้เกินระดับที่ได้รับอนุญาตและก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพแก่ลูกสาวและหลานของนาง Lopez Ostra ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 นาง Lopez Ostra และครอบครัวได้ย้ายไปอยู่อาคารชุดแห่งหนึ่งในใจกลางเมือง โดยรัฐบาลสเปนเป็นผู้จ่ายค่าเช่าให้อย่างไรก็ดี ความไม่สะดวกสบายจากการย้ายถิ่นฐานที่อยู่และความไม่มั่นคงปลอดภัยของการย้ายที่อยู่อาศัยใหม่ของครอบครัวนี้เป็นเหตุผลที่ทำให้ นาง Lopez Ostra และครอบครัวต้องซื้อบ้านหลังใหม่ที่บ้านบริเวณอื่นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 และนาง Lopez Ostra ก็ยังคงร้องทุกข์ขอให้โรงงานยุติกิจกรรมที่ก่อมลพิษต่อสุขภาพและมลพิษทางเสียง คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR) พิจารณารับคำฟ้องแล้วพบว่าในคดีนี้มีการกระทำผิดเฉพาะมาตรา 8 แต่ไม่ได้กระทำผิด มาตรา 3 รัฐบาลสเปนโต้แย้งว่านาง Lopez Ostra และน้องสะใภ้ ควรจะยื่นฟ้องเฉพาะศาลแพ่งและศาลปกครอง มากกว่าการยื่นคำขอพิเศษเพื่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) เนื่องจากว่าเป็นการไม่เหมาะสมที่จะยกข้อโต้แย้งว่านาง Lopez Ostra ได้หมดสภาพตกเป็นเหยื่อและได้รับที่อยู่อาศัยใหม่แล้ว รวมทั้งมลพิษใดๆ ก็ได้หมดลงไปแล้วการปิดโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยไปแล้ว ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) พิจารณาแล้วรับคำฟ้องและวินิจฉัยด้วยมติเอกฉันท์ (unanimity) ว่า³³¹ มีการละเมิดฝ่าฝืนมาตรา 8³³² แต่ไม่ฝ่าฝืนมาตรา 3³³³ โดยศาลได้แถลงว่า ไม่ว่านาง Lopez Ostra ได้ย้ายที่อยู่ออกไปหรือ

³³¹ เพิ่งอ้างถึง.

³³² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.XI.1950: “**ARTICLE 8 Right to respect for private and family life:**

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic wellbeing of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

³³³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.XI.1950: “**ARTICLE 3 Prohibition of torture:**

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

การปิดชั่วคราวของโรงงานกำจัดขยะมูลฝอย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง Lopez Ostra และครอบครัวได้อยู่อาศัยมาหลายปีตรงบริเวณที่อยู่ห่างจากแหล่งกำเนิดควันพิษมลพิษทางเสียงและกลิ่นเพียง 12 เมตรเท่านั้น ศาลมีความเห็นด้วยว่า มลพิษสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรงนี้อาจมีผลกระทบต่อการกินดื่มอยู่ดีของปัจเจกชนและขัดขวางพวกเขาจากการมีบ้านอยู่อาศัยที่ปราศจากผลกระทบชีวิตส่วนตัวและครอบครัว รวมทั้งภัยอันตรายต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง อีกทั้งศาลยังเห็นว่ารัฐสเปนล้มเหลวในการสร้างดุลภาพระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเมืองนี้ ในการมีโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยกับสิทธิปัจเจกชนของโจทก์ที่รัฐต้องเคารพบ้านที่อยู่อาศัย ชีวิตส่วนตัวและครอบครัว โดยอ้างอิงข้อเท็จจริงว่า ครอบครัวของนาง Lopez Ostra ต้องทนทุกข์กับมลพิษทั้งหลายที่เกิดจากโรงงานแห่งนี้เป็นเวลานานถึง 3 ปี ก่อนที่จะได้ย้ายบ้านและครอบครัวด้วยความไม่สะดวกทุกทีเลย เมื่อปรากฏชัดเจนแล้วว่าสถานการณ์ผลกระทบไม่อาจดำเนินต่อไปได้อีกเมื่อนายแพทย์ที่รักษาลูกสาวของนาง Lopez Ostra แนะนำให้ย้ายบ้านออกไปเสีย ดังนั้น ศาลจึงได้วินิจฉัยว่ามีการละเมิดฝ่าฝืนมาตรา 8 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสั่งให้รัฐบาลสเปนชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน 1.5 ล้านเปโซ ที่หักค่าใช้จ่ายดำเนินคดีในศาลนี้แล้วให้แก่นาง Lopez Ostra และครอบครัวซึ่งเป็นผู้เสียหาย

อย่างไรก็ดี ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมิได้นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสเปนหมวด 3 แนวทางหลักการของนโยบายเศรษฐกิจและสังคม (Guiding Principles of Economic and Social Policy) มาตรา 43 วรรค 1 กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิที่จะรื่นรมย์กับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาของบุคคลเช่นเดียวกับมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาสภาพแวดล้อมไว้ วรรค 2 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรจากธรรมชาติทั้งหมดอย่างมีเหตุผล เพื่อวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์ปกป้องและพัฒนาคุณภาพชีวิต รวมทั้งการรักษาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโดยอาศัยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันร่วมกัน (collective solidarity) วรรค 3 กำหนดให้ผู้ใดที่ทำลายบทบัญญัติที่มีอยู่ในสองวรรคดังกล่าวข้างต้นนี้มีความผิดทางอาญาหรือบังคับให้ถูกลงโทษทางปกครอง รวมทั้งจะต้องฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมนั้นด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ในคดีนี้รัฐบาลสเปนและเจ้าของโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยได้ทำความผิดละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน และคดีนี้ก็

ผ่านการตัดสินคดีในศาลอาญาและศาลปกครองสเปนมาก่อนที่ นาง Lopez Ostra ได้มาเป็นโจทก์นำคดีมาฟ้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป แต่ทั้งศาลอาญาและศาลปกครองสเปนก็ได้นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 วรรค 3 ดังกล่าวข้างต้นไปพิจารณาพิพากษาคัดสินลงโทษรัฐบาลสเปนและเจ้าของโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยให้มีความผิดทางอาญาหรือบังคับให้ถูกลงโทษทางปกครองด้วย จึงทำให้ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจึงไม่สามารถนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาพิจารณาพิพากษาคัดสินในคดีนี้ได้

6.1.2 กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลในกลุ่มประเทศเอเชีย

1) คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดอินเดีย

ในคดี *The State of Madras v. Srimathi Champakam Dorairajan*, 1951 SCR 525 มีข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลมดราชถูกฟ้องว่าได้ออกคำสั่งสงวนสิทธิที่นั่งเข้าเรียนในวิทยาลัยวิศวกรรมและการแพทย์ให้แก่เด็กนักเรียนในชุมชนที่มีวรรณะต่ำต้อยในสังคม ซึ่งขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานที่ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ รัฐบาลมดราชได้ปกป้องคำสั่งฉบับนี้โดยยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ของหมวด 3 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นต่อสู้ในศาล ซึ่งมาตรา 46 กำหนดว่า “The State shall promote with special care the educational and economic of the weaker sections of the people, and, in particular, of the Scheduled Castes and Scheduled tribes, and shall protect them from social injustice and all form of exploitation” ศาลสูงสุดอินเดียได้วินิจฉัยคัดค้านรัฐบาลมดราชที่อ้างมาตรา 46 ของหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่ามาตรานี้ไม่สามารถอยู่เหนือสิทธิพื้นฐานในหมวด 3 ที่ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติได้ ดังนั้น คำสั่งของรัฐบาลมดราชที่จำแนกนักเรียนบนพื้นฐานของวรรณะที่ได้รับการสงวนสิทธิเข้าเรียนจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าศาลสูงสุดอินเดียได้วินิจฉัยในคดีนี้ว่า บทบัญญัติหมวด 4 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะต้องสอดคล้องและขึ้นอยู่กับอาณัติของบทบัญญัติหมวด 3 สิทธิพื้นฐานของประชาชน ซึ่งศาลสูงสุดยืนยันแนวคำวินิจฉัยของตนในคดี *Deep Chand and Anr v. The State of Uttar Pradesh and Others*, 1,959 Supp. (2) SCR 8 ซึ่งศาลสูงสุดได้ยึดถือหลักว่า การไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถส่งผลกระทบต่ออำนาจนิติบัญญัติของรัฐ ดังนั้น

จึงเป็นมุมมองเดียวกันกับคำวินิจฉัยในคดี *In Re: The Kerala Bill 1957 1959 SCR 995* ด้วย แต่ในคดี *L.C. Golak and others v. State of Panjab and Another, (1967) 2 SCR 762* ซึ่งศาลสูงสุดได้วินิจฉัยออกจากแนวคำวินิจฉัยที่ได้วางกฎเข้มงวดที่ให้การบังคับใช้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่ภายใต้สภาพบังคับใช้ของหมวดสิทธิพื้นฐานของประชาชน และเข้าสูยุคของการสร้างหลักการตีความที่กลมกลืนกันในการบังคับใช้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับหมวดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากเห็นความจำเป็นในการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งของการตีความ และการบังคับใช้ระหว่างสิทธิพื้นฐานของประชาชนกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อเรียกร้องให้สภานิติบัญญัติและศาลพยายามสร้างสมดุลระหว่างบทบัญญัติทั้งสองหมวดนี้เท่าที่จะทำได้³³⁴ อย่างไรก็ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ยังคงถือเป็นหลักพื้นฐานในการบริหารบ้านเมืองที่ดี (governance) ของประเทศ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลบังคับใช้ในการบริหารประเทศ การตีความที่กลมกลืนกันระหว่างบทบัญญัติทั้งสองหมวดนี้ ย่อมช่วยยกนิตินฐานะสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ด้อยกว่าหรือขึ้นอยู่กับสภานิติบัญญัติพื้นฐานของประชาชน (subordinate or subservient) มาเป็นเกือกคู่ซึ่งกันและกันในการมีสภาพบังคับและการบังคับใช้บทบัญญัติทั้งสองหมวดในการขึ้นำ เพื่อการบริหารประเทศชาติได้อย่างแท้จริง

ในคดี *Deep Chand v. U.P.* ศาลสูงสุดแห่งสหพันธอินเดียนได้เคยวางหลักไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1959 ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น แต่หน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นการจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกฎหมายที่ตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ก็ย่อมมีผลใช้บังคับได้ตราบใดที่ยังไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญทั้งนี้ เนื่องจากแม้จะกำหนดว่าเป็นหน้าที่ แต่หน้าที่ดังกล่าวก็มีใช้หน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่เป็น “หน้าที่ทางศีลธรรม” ที่รัฐควร

³³⁴ David Keane, The Irish Influence on the Indian Constitution: 60 years on. Human Rights in Ireland, September 27, 2010. Gautam Bhatia, *Directive Principles of State Policy: Theory and Practice*. [Online] Searched from www.academia.edu/.../Directive_Principles_of_State_Policy_Theory_and_Practice...

ต้องคำนึงในการควบคุมกฎหมายต่างๆ หากแต่ก็ไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด และตามรัฐธรรมนูญก็ห้ามมิให้มีการนำบทบัญญัติดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีในศาล ดังนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่ประกาศว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งหลักการนี้ได้รับการยืนยันโดยศาลสูงสุดอีกหลายคดี³³⁵ โดยสรุป สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอินเดีย นั้น จึงมุ่งเน้นที่การมีสภาพบังคับทางการเมืองเป็นสำคัญโดยให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นข้อยกเว้น ซึ่งศาลจะมีอำนาจวินิจฉัยคดีเป็นเฉพาะรายกรณีไป

ในคดี **His Holiness Kesavananda Bharati Sripadagalvaru and Anr. v. State of Kerala and Anr. (1973) 4 SCC 225**³³⁶ คำวินิจฉัยขององค์คณะผู้พิพากษาของศาลสูงสุด 13 คน นับเป็นจุดหักเหในประวัติศาสตร์ของหลักกฎหมายที่เกิดมาจากคำพิพากษาศาลต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ คำวินิจฉัยในคดีนี้สังเกตเห็นชัดเจนถึงความจำเป็นต้องคำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) เสมอในการพิจารณาตัดสินความสมเหตุสมผลของข้อจำกัดซึ่งกำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐที่ขึ้นอยู่กับสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Fundamental rights)³³⁷ ทั้งนี้สมาชิกสภานิติบัญญัติย่อมอยู่ในฐานะตำแหน่งที่ดีที่สุดที่จะเข้าใจและทราบความต้องการของประชาชนที่พึงได้รับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานและสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่อยู่ในบทบัญญัติทั้งสองหมวดของรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องพยายามออกกฎหมายมาดำเนินการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีบังเกิดผลอย่างจริงจัง

³³⁵ H.M. Seervai. **Constitutional Law of India**, p. 1033; ดูรายละเอียดใน Durga Das Basu. Introduction to the Constitution of India, p. 132–142; Dheeraj. Directive Principles in India (Criticism). สืบค้นจาก www.yourarticlelibrary.com/directive-principles/directive-p... เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558. Erewise Tests. Directive Principles of State Policy in The Constitution of India. 12 March 2014, สืบค้นจาก www.erewise.com/.../directive-principles-of-state-policy_art เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558.

³³⁶ TOPIC. Directive Principle of State Policy. สืบค้นจาก www.yourarticlelibrary.com/directive-principles/directive-p... เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558.

³³⁷ เพิ่งอ้างถึง.

ในคดี *State of Kerela and Anr. v. N.M. Thomas and Ors.* (1976) 2 SCC 310³³⁸ องค์คณะผู้พิพากษาเจ็ดคนของศาลสูงสุดวินิจฉัยว่า³³⁹ “ในมุมมองของหลักการ (principles) ที่ศาลนี้เล็งเห็นอย่างชัดเจนว่าบทบัญญัติของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักการคำสั่ง (directive principles) ที่ได้ก่อรูปแบบคุณลักษณะพื้นฐานและจิตสำนึกทางสังคมของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญก็คาดหวังให้รัฐนำเอาหลักการคำสั่งเหล่านี้ไปปฏิบัติ เนื่องจากคำสั่ง (directives) นี้กำหนดเงื่อนไขให้นโยบาย แนวทาง และจุดหมายปลายทาง (ends) แห่งเสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีมาตรา 14 และ 16 กำหนดวิธีการ (means) นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุจุดหมายปลายทาง (ends) ซึ่งต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนโดยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น เท่าที่ศาลมีความกังวลที่ไม่มีความสอดคล้องกันระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 4 และสิทธิขั้นพื้นฐานในหมวด 3 ซึ่งในความเป็นจริงเสริมแล้ว บทบัญญัติทั้งสองหมวดนี้ต่างเสริมเพิ่มเติมซึ่งกันและกัน ดังนั้นจึงไม่มีความยากลำบากในการสร้างความกลมกลืนกัน (harmonious construction) ของบทบัญญัติทั้งสองหมวดนี้ที่ทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญก้าวไปข้างหน้าได้ เมื่อความเป็นจริงพื้นฐานนี้ถูกคำนึงไว้ในใจของผู้พิพากษา การตีความมาตรา 14 และมาตรา 16 ในขอบเขตของสองมาตรานี้ก็จะเป็นที่ชัดเจนแจ้งชัดดังกล่าวนั่น”

³³⁸ เพิ่งอ้างถึง.

³³⁹ “In view of the principles adumbrated by this Court, it is clear that the directive principles form the fundamental feature and the social conscience of the Constitution and the Constitution enjoins upon the State to implement these directive principles. The directives thus provide the policy, the guidelines and the end of socio-economic freedom and Articles 14 and 16 are the means to implement the policy to achieve the ends sought to be promoted by the directive principles. So far as the courts are concerned where there is no apparent inconsistency between the directive principles contained in Part IV and the fundamental rights mentioned in Part III, which in fact supplement each other, there is no difficulty in putting a harmonious construction which advances the object of the Constitution. Once this basic fact is kept in mind, the interpretation of Articles 14 and 16 and their scope and ambit become as clear as day.”

มิติมุมมองที่คล้ายคลึงกันของศาลอินเดียที่ถูกนำมาใช้ในคดี **Papnasam Labour Union v. Madura Coats Ltd. and Anr., (1995) 1 SCC 501** ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) ได้ถูกนำกลับมาใช้ในคดี **The State of Bombay and Anr v. F.N. Balsara, 1951 SCR 682**, องค์คณะรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ในการพิพากษาคัดสินความสมเหตุสมผลของข้อจำกัดสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Fundamental Rights) ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้พิพากษาจะต้องคำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) ซึ่งได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติหมวด 4 ของรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ ในขณะที่ต้องตรวจสอบความสมเหตุสมผลที่ถูกต้องทางรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (constitutional validity of law) โดยอ้างอิงถึงมาตรา 19 (1) (g) ของรัฐธรรมนูญอินเดียด้วย

ในคำวินิจฉัยตัดสินคดีเมื่อเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลอินเดียที่ผ่านมา คำวินิจฉัยคดี **M.R.F. Ltd. v. Inspector, Kerala Govt. and Ors. (1998) 8 SCC 227** นั้นเป็นพื้นฐานการสำรวจอย่างกว้างๆ (Conspectus) ของคำวินิจฉัยตัดสินต่างๆ ของศาลก่อนหน้านี้ อาจสรุปหลักการที่เล็งเห็นได้อย่างชัดเจน (clearly discernible) ที่เกี่ยวข้องกับจุดประสงค์ของศาลก็สามารถสังเคราะห์แนวคำวินิจฉัยที่ผ่านมาได้ว่า “ในการสำรวจอย่างกว้างๆ (conspectus) ของคำวินิจฉัยตัดสินต่างๆ ของศาลที่ผ่านมาแล้ว สามารถกำหนดหลักการที่เล็งเห็นได้อย่างชัดเจนว่า: (1) ขณะที่พิจารณาหลักความสมเหตุสมผลของข้อจำกัด ศาลต้องคำนึงถึงหลักการของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (3) ในการที่จะวินิจฉัยตัดสินความสมเหตุสมผลของข้อจำกัดนั้น ย่อมไม่มีรูปแบบนามธรรมทั่วไป หรือหลักการที่กำหนดไว้ที่สามารถวางลงเพื่อให้เป็นการใช้บังคับทั่วไปและเหมือนกัน แต่จะแตกต่างจากกรณีหนึ่งไปยังอีกกรณีหนึ่ง ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป คุณค่าของชีวิตมนุษย์ ปรัชญาสังคมของรัฐธรรมนูญ เงื่อนไขที่ปรากฏขึ้นมาและสถานการณ์โดยรอบ (6) ต้องมีการเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน (nexus) ทั้งโดยตรงและใกล้เคียงหรือการเชื่อมต่อที่สมเหตุสมผลระหว่างข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในหมวดสิทธิพื้นฐานของประชาชนและจุดประสงค์ที่ต้องการให้บรรลุผล หากมีการเชื่อมโยงสัมพันธ์กันโดยตรงระหว่างข้อจำกัดและจุดประสงค์ของกฎหมายพระราชบัญญัติแล้ว ข้อสันนิษฐานสนับสนุนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติอย่างแข็งขันย่อมเกิดขึ้นตามมาได้เอง”

ในคดี *Indian Handycraft Imporium Ors v. Union of India and Ors.* (2003) 7 SCC 589³⁴⁰ ในขณะที่ศาลได้วินิจฉัยกรณีของข้อห้ามทั้งหมดโดยย่ำว่า “กฎระเบียบ” รวมถึง “ข้อห้าม” และเพื่อที่จะตรวจสอบว่าข้อห้ามทั้งหมดจะสมเหตุสมผลหรือไม่ ศาลต้องปรับสมดุลของผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ของมหาชนหรือผลประโยชน์สังคมที่ต้องได้รับการคุ้มครองด้วยการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 4 อยู่ในการแสดงออกของ “ข้อจำกัดในผลประโยชน์ของสาธารณชนทั่วไป” (restriction in the interests of the general public) ในคำวินิจฉัยส่วนตน ผู้พิพากษา Kesavananda Bharati ได้พิจารณากำหนดความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับสิทธิพื้นฐานของประชาชนว่าได้เข้าสู่ยุคกฎหมายปฏิฐานนิยม (positivism) กับความคิดสร้างสรรค์ในยุคกฎหมายโครงสร้างนิยม (structuralism) ซึ่งแม้ว่ามาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะไม่มีผลบังคับใช้โดยศาลใดๆ แต่ก็ได้บัญญัติให้เป็นหลักพื้นฐานในการบริหารบ้านเมืองที่ดี (governance) ของประเทศ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 37 หลายวรรค จะต้องมีการตีความอย่างกลมกลืนและให้น้ำหนักอย่างเท่าเทียมกันทั้งหมด ซึ่งในวรรคท้ายของมาตรา 37 ได้ระบุว่า “จะต้องถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะใช้บังคับหลักการเหล่านี้ในการบัญญัติกฎหมาย” (It shall be the duty of the State to apply these principles in making laws) จึงไม่ได้เป็นเพียงคนจัณฑาล (pariah) ที่เป็นชนชั้นต่ำในอินเดียแต่นี่ถือว่าเป็นคำสั่งทางรัฐธรรมนูญ (constitutional mandate) อันสูงส่ง ซึ่งก่อนหน้านี้ศาลสูงสุดได้วางชุดแนวคำวินิจฉัยต่อเนื่อง ที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) และสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Fundamental Rights) โดยไม่ต้องสงสัยที่ยึดถือได้ว่า ในขณะที่ต้องตีความการมีผลบังคับต่อกันและกันของสิทธิพื้นฐานและข้อจำกัดของบทบัญญัติในหมวด 3 (Part-III Fundamental Rights) และหมวด 4 (Part-IV Directive Principles of State Policy) ของรัฐธรรมนูญที่จะต้องอ่านเชื่อมโยงด้วยกัน เพราะข้อจำกัดที่สามารถวางบนสิทธิพื้นฐานที่ระบุไว้ในมาตรา 19 (1) ไม่อยู่ภายใต้บังคับเพียงมาตรา 19 (2) ถึงมาตรา 19 (6) เท่านั้น แต่บทบัญญัติที่มีอยู่

³⁴⁰ TOPIC. อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (336)

ในหมวด 4 เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังสามารถอาศัยเป็นที่พึ่งสำหรับวัตถุประสงค์ของการตัดสินชี้ขาดความสมเหตุสมผล (the purpose of adjudging the reasonability) ของข้อจำกัดที่วางอยู่บนสิทธิขั้นพื้นฐานได้ด้วย

ในคดี *AIIMS Students' Union v. AIIMS and Ors.* (2002) 1 SCC 428³⁴¹

องค์คณะสามผู้พิพากษาของศาลนี้ได้วินิจฉัยอย่างชัดเจนว่า หน้าที่พื้นฐาน (fundamental duties) แม้ว่าจะไม่ได้มีผลบังคับใช้โดยคำสั่งของศาล แต่ยังสามารถให้คำแนะนำที่มีคุณค่าและช่วยการตีความและแก้ไขปัญหาทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีข้อสงสัย ความปรารถนาของประชาชนที่แสดงในมาตรา 51-A สามารถใช้เป็นแนวทางไม่แต่เพียงสำหรับแก้ไขปัญหา แต่ยังใช้ตีความและกำหนดมาตรการเยียวยาหรือบรรเทาปัญหาที่จะได้รับจากศาล หน้าที่พื้นฐานจะต้องได้รับความหมายอย่างเต็มที่ตามที่คาดหวัง โดยการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 42 ศาลได้วินิจฉัยต่อไปว่า รัฐคือ “ประชาชนทุกคนอยู่ร่วมกัน” (all the citizen placed together) ดังนั้น แม้ว่ามาตรา 51A ไม่ได้ปล่อยให้หน้าที่พื้นฐานใดๆ ให้แก่รัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่ในความเป็นจริงที่ยังคงถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองของประเทศอินเดียทุกคนรวมกันก็คือหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

ในคดี *Rural Litigation and Entitlement Kendra & Ors v. State of Uttar Pradesh & Ors*, 1986 (Supp) Scc 517³⁴² การประกาศห้ามและปิดการดำเนินงานการทำเหมืองแร่ที่ดำเนินการอยู่ในเนินเขามัสโซรี (Mussoorie) อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเป็นไปเพื่อความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม โดยได้รับเหตุผลสนับสนุนจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 51-A(g) ว่าด้วยหน้าที่พื้นฐาน (fundamental duty) ของรัฐและประชาชน ศาลได้วินิจฉัยว่า การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ที่ได้รับผลกระทบเป็นงานในหน้าที่ ไม่แต่เพียงเฉพาะรัฐบาล แต่ยังพลเมืองทุกคนยังต้องดำเนินการโดยถือเป็นภาระหน้าที่ทางสังคมของรัฐเช่นเดียวกับของประชาชน ส่วนในคดี *T.N.Godavarman Thirumalpad v. Union of India & Ors.* (2002)10 SCC 606³⁴³ องค์คณะสามผู้พิพากษาของศาล

³⁴¹ เพิ่งอ้างถึง.

³⁴² เพิ่งอ้างถึง.

³⁴³ เพิ่งอ้างถึง.

ได้อำมาตรา 48-A และมาตรา 51-A ร่วมกันวางฐานคำพิพากษาของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยวินิจฉัยตัดสินว่า “ปัจจุบันนี้ รัฐและประชาชนที่อยู่ภายใต้ข้อผูกพันพื้นฐานในการพิทักษ์ปกป้องและปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งป่าไม้ ทะเลสาบ แม่น้ำ ชีวิตป่าและต้องมีความเมตตาต่อสัตว์ที่มีชีวิตด้วย”

ศาลสูงสุดอินเดียได้กระตุ้นรัฐบาลกลางที่จะใช้การตัดสินใจโดยรวดเร็วในการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ (uniform civil code) เพื่อยุติความสับสนเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยบุคคล (personal laws) ที่เป็นปัญหาการอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 44 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ (uniform civil code) ไว้ในหมวด 4 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แม้ว่าบทบัญญัตินี้ไม่สามารถบังคับใช้โดยศาลใดๆ แต่รัฐอินเดียมีหน้าที่ที่จะต้องใช้หลักการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ในการบัญญัติกฎหมาย ครั้งนี้ไม่ได้เป็นครั้งแรกที่ศาลสูงสุดได้พูดคุยกันเกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ซึ่งจะถือว่าเป็นหลักพื้นฐานในการปกครองของประเทศ เนื่องจาก “ประมวลกฎหมายแพ่งร่วมกัน (common civil code) ย่อมจะช่วยให้เกิดการรวมชาติ (national integration) ของประเทศโดยลบล้างความจงรักภักดีต่อชาติที่แตกต่างกันไปตามกฎหมายที่มีอุดมการณ์ขัดแย้งกัน (A common civil code will help the cause of national integration by removing disparate loyalties to law which have conflicting ideologies)”³⁴⁴ ซึ่งประธานศาลสูงสุด YV Chandrachud ได้วินิจฉัยในคดี **Shah Bano case** ในปี ค.ศ. 1985 ว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมักเรียกกันว่าเป็น “**มโนธรรมของรัฐธรรมนูญ** (Conscience of the Constitution)” แต่ในตอนแรกเริ่มใช้รัฐธรรมนูญนี้หลักการเหล่านี้ได้ถูกละเลยโดยศาลสูงสุด ในขณะที่มีการตีความสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน”³⁴⁵ แต่เป็นเพียงหลังจากคำวินิจฉัยตัดสินที่สำคัญในคดี **Keshavananda Bharati’s case** ในปี ค.ศ. 1973 ซึ่งศาลสูงสุดได้วินิจฉัยว่า

³⁴⁴ Satya Prakash, “Directive Principles of State Policy: Conscience of the Constitution”, **Hindustan Times**, New Delhi, Nov 26, 2015: www.hindustantimes.com/.../directive-principles-of-state-policy...constit...

³⁴⁵ เพิ่งอ้างถึง.

หลักการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) ต้องถูกใช้เป็นแนวทางดำเนินการให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (fundamental rights) บังเกิดผลที่เป็นจริงได้

รัฐธรรมนูญอินเดียนั้นได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงของความสมดุลระหว่าง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Part-III Fundamental Rights) และหมวด 4 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Part-IV Directive Principles of State Policy) ผู้พิพากษาศาลสูงสุด PN Bhagwati ได้วินิจฉัยในคดี **1980 Minerva Mills case** ในปี ค.ศ. 1980 ว่า “ถ้าให้ความเป็นที่หนึ่งอย่างเด็ดขาดแก่บทบัญญัติหมวดหนึ่งอยู่เหนืออีกหมวดหนึ่งระหว่างหมวด 3 สิทธิพื้นฐานของประชาชน และหมวด 4 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ผลก็คือการรบกวนความกลมกลืนของรัฐธรรมนูญ (Harmony of the Constitution) เพราะความกลมกลืนและความสมดุลนี้เป็นคุณลักษณะที่สำคัญของโครงสร้างพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ”³⁴⁶ แม้กฎหมายของรัฐห้ามการฆ่าวัวเพื่อการยังชีพตามมาตรา 48 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งห้ามการฆ่าวัวและลูกวัวนม รวมทั้งควายอื่นๆ นับเป็นเวลานานหลายปีกว่าที่ศาลสูงสุดจะได้นำบทบัญญัตินี้เข้าไปใช้ในคำวินิจฉัยตัดสินคดีของศาล ก่อนที่รัฐสภาได้ตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิทางการศึกษา ศาลสูงสุดก็ได้ประกาศสิทธิทางการศึกษา (right to education) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในมาตรา 41 ก็อยู่ในมาตรา 21 สิทธิพื้นฐานของประชาชนด้วย ตามที่อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและทนายอาวุโส Shanti Bhushan กล่าวตรงกันว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นบอกทุกคนให้รู้ทิศทางซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้งหมดในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งอดีตผู้พิพากษาศาลสูงสุด Patnaik เห็นว่า ศาลก็ควรจะต้องตีความกฎหมายต่างๆ ในลักษณะที่กฎหมายเหล่านี้ต้องเป็นไปตามโดยสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่รัฐสภาและสภานิติบัญญัติของรัฐไม่ได้

³⁴⁶ เพิ่งอ้างถึง, “To give absolute primacy to one over the other is to disturb the harmony of the Constitution. This harmony and balance is an essential feature of the basic structure of the Constitution”.

ใส่ใจที่จะให้มีนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง³⁴⁷ โดยสรุปจากพัฒนาการของแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดอินเดียที่วิเคราะห์ในกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้นนั้น นอกจากการบังคับทางการเมืองและการบังคับใช้ทางปกครองแล้ว คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดได้วินิจฉัยรับรองสภาพบังคับทางกฎหมายและการบังคับทางศาล (Justiciability) ของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 ของรัฐธรรมนูญอินเดียด้วย

2) คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดบังกลาเทศ

สภาพบังคับของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 8 (2) ของรัฐธรรมนูญบังกลาเทศได้บัญญัติไว้ว่า “หลักการที่กำหนดไว้ในส่วนนี้ เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองของประเทศบังกลาเทศ รัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายรวมทั้งใช้เพื่อประโยชน์ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ของบังกลาเทศ...แต่จะไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล”³⁴⁸ จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบังกลาเทศได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นสิทธิที่ไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล ส่วนหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญบังกลาเทศก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งโดยส่วนใหญ่ได้กล่าวถึงสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (มาตรา 26 ถึง 47) โดยสิทธิเหล่านี้สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล ประชาชนมีสิทธิที่จะฟ้องต่อ High Court Division เพื่อเยียวยาแก้ไขการละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 จึงเห็นได้ว่าแตกต่างจากสิทธิที่รับรองไว้ในหมวด 2 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วย “นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” นอกจากนี้ ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ด้วยว่า หากกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับสิทธิที่ได้รับการรับรอง

³⁴⁷ เพิ่งอ้างถึง.

³⁴⁸ Article 8 Fundamental principles: “... (2) The principles set out in this Part shall be fundamental to the governance of Bangladesh, shall be applied by the State in the making of laws, shall be a guide to the interpretation of the Constitution and of the other laws of Bangladesh, and shall form the basis of the work of the State and of its citizens, but shall not be judicially enforceable”.

ไว้ในหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันสิ้นผลไป³⁴⁹ ซึ่งเป็นการแตกต่างจากในหมวด 2 ของรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติในลักษณะสภาพบังคับรับรองไว้

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐข้างต้นได้มีการวินิจฉัยไว้ในคดี **kudat-E-Elahi Panir and Others v Bangladesh 44DLR (AD) 319** ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้อ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 7 เพื่อโน้มน้าวให้ศาลเห็นว่ากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอันสิ้นผลไปโดยมาตรา 7 นี้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ว่า “หากบทบัญญัติใดๆ ของกฎหมายใดไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติเช่นว่านี้ก็ย่อมเป็นอันสิ้นผลไป” ในคดีนี้เป็นกรณีซึ่งประธานสภาท้องถิ่นได้ฟ้องต่อศาล High Court Division ว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาซึ่งได้ยุบสภาท้องถิ่น Upazila Parishads และได้มอบอำนาจทั้งหมดให้แก่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) นั้นเป็นการขัดและแย้งต่อบทบัญญัติในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญที่เป็นบทบัญญัติ ซึ่งได้รับรองว่า สภาปกครองท้องถิ่นในทุกหน่วยพื้นที่ทางปกครองต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อมาตรา 9 และมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบขึ้นจากบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงต้องเป็นอันสิ้นผลไปตามมาตรา 7 (2) ของรัฐธรรมนูญ³⁵⁰ ศาลสูงสุดบังคลาเทศได้วินิจฉัยไว้ในคดีนี้ว่า เนื่องจากมาตรา 9 และมาตรา 11 เป็นบทบัญญัติในหมวด 2 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ซึ่งไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาลตามมาตรา 8 (2) ดังนั้น หากรัฐไม่ได้ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดดังกล่าว ศาลก็ไม่สามารถ

³⁴⁹ M. Jashim Ali Chowdhury, “Does inconsistency with Fundamental Principles of State Policy invalidate a law?” **BRAC University Journal**, vol. v, no. 1, 2008, p. 71. [Online], Available from <http://dspace.bracu.ac.bd/bitstream/handle/10361//407/Does%20inconsistency%20with%20fundamental%20principles%20of%20state%20policy%20a%20law.pdf?sequence=1>.

³⁵⁰ H.M. Seervai, *Constitutional Law of India*, 2th edition, (Bombay: N.M. Tripathi Private Ltd., 1976), p.(A-14)-(A-16).

บังคับให้รัฐทำการเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญสองประการ³⁵¹ ดังนี้

ประการแรก เมื่อบทบัญญัติได้รับรองไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองตามมาตรา 26 บัญญัติว่า หากกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันสิ้นผลไป ซึ่งแตกต่างจากในหมวด 2 ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีบทบัญญัติในลักษณะนี้รับรองไว้ แต่ขณะที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในหมวด 2 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าจะมีผลเช่นไร ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญจงใจรับรองสภาพบังคับของกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่รับรองไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ประการที่สอง แม้มาตรา 7 (2) ได้บัญญัติว่า “หากบทบัญญัติใดๆ ของกฎหมายใดที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติเช่นนั้นก็ย่อมเป็นอันสิ้นผลไป” ก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติในมาตรา 8 (2) ของรัฐธรรมนูญเองได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของนโยบายของรัฐว่ามีใช้ “กฎหมาย” หากแต่เป็นเพียง “หลักการพื้นฐาน” ซึ่งรัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การตีความบทบัญญัติในมาตรา 7 (2) จึงไม่อาจหมายถึง “หลักการพื้นฐาน” ตามหมวด 2 ของรัฐธรรมนูญด้วย

จากคำวินิจฉัยของศาลสูงบังคลาเทศจึงอาจสรุปสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศบังคลาเทศได้ว่า บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่กำหนดให้รัฐใช้ในการตรากฎหมายเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับในทางกฎหมายแต่อย่างใด ประชาชนไม่สามารถอ้างว่าบทกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดที่สองได้ และจะบังคับให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ไม่ได้ด้วยเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศบังคลาเทศไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย การตรวจสอบในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงอาจต้องใช้ในการตรวจสอบในทางกรณีระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้น

³⁵¹ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 30.

อย่างไรก็ดี ผู้วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดบังคลาเทศในคดีนี้โดยให้เหตุผลว่า³⁵² 1) การตีความมาตรา 7 (2) ของศาลนั้นไม่เหมาะสม แม้ว่าหลักการพื้นฐานนั้นไม่อาจอยู่เหนือกฎหมายได้ แต่ประเด็นแห่งคดีนี้ไม่ควรพิจารณาว่า “หลักการพื้นฐาน” (Principle) ไม่ใช่ “กฎหมาย” (Law) ในแง่มุมธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากมาตรา 7 (2) เป็นบทบัญญัติที่แสดงว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด หากกฎหมายใดๆ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ ซึ่งคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ในมาตรา 7 (2) หมายความว่ารวมถึง “กฎหมาย” และ “หลักการพื้นฐาน” ทั้งหมดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น กฎหมายใดๆ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับ “กฎหมาย” และ “หลักการพื้นฐาน” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญยิ่งกว่านั้น หลักการพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ไม่ใช่หลักการทั่วไปขององค์กรต่างๆ ของรัฐเท่านั้น แต่เป็น “หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ” (constitutional principles) ซึ่งรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐบาลปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ไปใช้ในการตรากฎหมาย 2) หากตีความว่ามาตรา 8 (2) เป็นบทบัญญัติที่ทำให้หมวด 2 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่อาจบังคับได้โดยศาล จะดูเหมือนว่าบทบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายใดๆ ก็ตาม โดยไม่ต้องให้ความเคารพต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญเลย ซึ่งตามหลักเหตุผลแล้วไม่ควรตีความให้มาตรา 8 (2) เข้ามาแทนที่มาตรา 7 (2) ได้ อีกทั้งคำว่าไม่อาจบังคับได้โดยศาลอาจตีความได้ว่า ศาลไม่สามารถบังคับให้รัฐกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีที่ไม่มี การดำเนินการหรือดำเนินการไม่สำเร็จ แต่ศาลไม่ควรจะตีความไปถึงขนาดที่ว่า รัฐสามารถตรากฎหมายใดๆ ที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ศาลควรตัดสินใจชัดเจนว่ากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถใช้บังคับได้ 3) มาตรา 8 (2) มีเนื้อหาสาระ 5 ส่วน คือ 1. หลักการนี้เป็นพื้นฐานในการบริหารปกครองประเทศบังคลาเทศ 2. หลักการนี้เป็นหลักการให้รัฐใช้ในการตรากฎหมาย 3. หลักการนี้ใช้เป็นหลักในการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น 4. หลักการนี้กำหนดหน้าที่พื้นฐานของรัฐ

³⁵² The provisions contained in this Part shall not be enforced by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws.

และประชาชน 5. หลักการนี้ไม่อาจบังคับได้โดยศาล จึงเห็นได้ว่าศาลปฏิเสธที่จะพิจารณาถอดกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยอ้างเหตุผลข้อ 5. หลักการนี้ไม่อาจบังคับได้โดยศาล ซึ่งศาลก็ไม่ได้ใช้หลักการนี้ในการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่อยู่ตามเนื้อหาในหมวด 3 จึงเกิดปัญหาทบทวนญัตติมาตรานี้มีผลผูกพันแต่เฉพาะศาลเท่านั้น แต่เนื้อหามาตรา 8 (2) ในอีกสามส่วนที่เหลือกลับถูกเพิกเฉยโดยองค์กรฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย

3) คำวินิจฉัยของศาลสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในยุคหลังประธานเหมาเจ๋อตุง ประเทศจีนมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและกฎหมายที่ลึกซึ้งมาก วิวัฒนาการของศาลประชาชนสูงสุด (Supreme People's Court: SPC) เป็นองค์กรตุลาการที่มีอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้นในระบบกฎหมายและนโยบายแห่งชาติ ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) ได้กำหนดภารกิจอันชอบธรรมด้วยจิตสำนึกแห่งคุณธรรมของตนเองเพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎหมายของรัฐที่สามารถปฏิบัติหน้าที่จนบรรลุผลสำเร็จในการขยายบทบาทออกไปได้กว้างขวางขึ้น เช่น การออกระเบียบทั่วไป กระชับการควบคุมมากกว่าศาลล่างและการกลั่นกรองหลักกฎหมายที่ออกมาจากคำพิพากษาในคดี รัฐธรรมนูญด้วยตนเองอย่างไม่เกรงกลัวองค์กรที่ทรงอำนาจรัฐอื่นๆ แต่อย่างใด ซึ่งศาลมีความกล้าหาญมากขึ้นกว่าเดิมในการแสดงวิสัยทัศน์ของตนเองต่อวิธีการพัฒนากฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนยุคปัจจุบัน แต่การดำเนินการของศาลประชาชนสูงสุด (SPC) ก็สามารถยึดมั่นการรักษาความเป็นอิสระ และการขยายบทบาทอำนาจของศาลที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (CCP) โดยรวมได้ในเวลาเดียวกัน³⁵³ แต่ความคิดริเริ่มปฏิรูปกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุด (SPC) นั้น ย่อมถูกจำกัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยผลประโยชน์ของข้าราชการสำคัญและการยืนกรานของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (CCP) ที่ต้องการให้ศาลดำรงฐานะที่เป็นหน่วยงานบริหารหนึ่งของระบบความมั่นคงสาธารณะของประเทศเท่านั้น

³⁵³ Eric C. Ip, "The Supreme Court and the Making of Public Policy in Contemporary China". *The Michigan Journal of Public Affairs*—Volume 7, Spring 2010. [Online]: mjpa.umich.edu/files/2014/06/2010-Ip-ChinaSupremeCourt.pdf, searched on 12 April 2016.

รัฐธรรมนูญจีนไม่มีสภาพบังคับใช้อย่างเป็นทางการ³⁵⁴ ในทางเทคนิค ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) มีฐานะเป็นกรมที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชาของสภาประชาชนแห่งชาติ (National People's Congress: NPC) ดังนั้น จึงไม่สามารถหยุดยั้งกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือการกระทำของฝ่ายบริหาร หรือตีความรัฐธรรมนูญในขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีได้ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ควรมารวมกันทำงานในสภาประชาชนแห่งชาติ (National People's Congress: NPC) ซึ่งเป็น “การแสดงออกทางกฎหมายสูงสุดแห่งเจตนารมณ์ของชนชนปกครอง (supreme legal expression of the will of the ruling class)”³⁵⁵ ซึ่งอาจทำให้เชื่อกันว่าอำนาจทบทวนตรวจสอบ (judicial review) ของศาลในการพิจารณาคดีต่อการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลถูกลดลงด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ข้อสังเกตว่าในทางปฏิบัติแล้ว ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) สามารถพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายท้องถิ่นได้ก็ตาม ทั้งที่เห็นว่าศาลเองเป็นผู้ปฏิบัติที่ต้องเชื่อฟังตอบสนองความต้องการของผู้บริหารรัฐสูงสุด ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) ได้กลายเป็นองค์กรสำคัญมากขึ้นต่อองค์กรของรัฐอื่นๆ ซึ่งสำคัญมากที่สุดต่อสภาประชาชนแห่งชาติ (NPC)

ต่อมาสภาประชาชนแห่งชาติ (NPC) ได้ตรากฎหมายการดำเนินคดีปกครอง (Administrative Litigation Law: ALL) ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่จะสร้างระบบให้ศาลมีอำนาจทบทวนตรวจสอบ (judicial review) รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งก็ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามที่อาจจะเกิดขึ้นกับระบบข้าราชการ คณะมนตรีแห่งรัฐ (State Council) จึงได้ออกกฎข้อบังคับว่าด้วยการตรวจสอบทางปกครอง (Administrative Review Rules: ARR) ทันทีเพื่อใช้เป็นมาตรการป้องกันและคุ้มกันฝ่ายปกครองที่จะถูกตรวจสอบโดยศาลจากกฎหมาย

³⁵⁴ Keith, R.C. and Lin, Z. “Judicial Interpretation of China’s SPC as ‘Secondary Law’ with Special Reference to Criminal Law.” *China Information*. Vol. 23 No. 2(2009): pp. 223-256.

³⁵⁵ Dicks, A.R. “Compartmentalized Law and Judicial Restraint: An Inductive View of Some Jurisdictional Barriers to Reform.” In *China’s Legal Reforms*, eds. S.B. Lubman. New York, NY: Oxford University Press, 1996: p. 86.

การดำเนินคดีปกครอง (ALL)³⁵⁶ ดังนั้น เพื่อป้องกันอำนาจพิเศษใหม่ของตุลาการที่ได้รับจากสภาประชาชนแห่งชาติ (NPC) ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) ได้ออกประกาศความเห็นด้วยคำถามเกี่ยวกับกฎหมายการดำเนินคดีปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Opinion on Several Questions related to the Implementation of the Administrative Litigation Law of the People's Republic of China) ซึ่งได้ขยายขอบเขตพิจารณาคดีทบทวนตรวจสอบองค์กรของรัฐให้ รวมถึงหน่วยงานกึ่งบริหาร (semi-administrative bodies)

ในปีค.ศ. 1986 เมื่อมีการอ้างมาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญ ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) ขอให้ศาลลำดับรอง (lower judiciaries) ละเว้นจากการใช้กฎหมายท้องถิ่นซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์และกฎระเบียบทางบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาคดีของศาลในการทบทวนตรวจสอบ (judicial review) ฝ่ายนิติบัญญัติได้³⁵⁷ นอกจากนี้ ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) ได้อำนาจการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการบรรลุผลสำเร็จในการให้ความยุติธรรมทั้งด้านกฎหมายสาระบัญญัติและกระบวนการพิจารณาความที่เป็นวัตถุประสงค์ในการวางแผนที่จะกำหนดให้มีการกำกับดูแลโทษประหารชีวิตที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้น ด้วยการสนับสนุนของสภานิติบัญญัติ ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) จึงมีอำนาจการอนุมัติขั้นสุดท้ายสำหรับการตัดสินลงโทษประหารชีวิตทั่วประเทศ ในปี ค.ศ. 2006 ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) จึงได้มีคำวินิจฉัยจำกัดอำนาจของศาลสูงมณฑลและศาลทหารในการวินิจฉัยตัดสินคดี ในคดีแพ่ง *Qi Yuling v Chen et al.*, ค.ศ. 2001 เป็นครั้งแรกที่ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) ได้ใช้รัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่ได้ขออนุมัติความเห็นชอบจากสภาประชาชนแห่งชาติ (NPC) และคณะมนตรีแห่งรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารประเทศ (executive State Council) หลังจากคดีนี้เห็นได้ชัดว่า ศาลประชาชนสูงสุด (SPC) ไม่เต็มใจที่จะกระจายอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญโดยสงวนปกป้องอำนาจไว้สำหรับ

³⁵⁶ Xiao, S. "The Logic, Impact, Function, and Legitimacy of the Judicial Interpretations of the Supreme Court". In *Supreme Court in Perspective*, ed. W. Zuo. Beijing: Law Press China, 2004: pp. 346-347.

³⁵⁷ Liu, N. "'Judicial Review' in China: A Comparative Perspective." *Review of Socialist Law* Vol. 14 No. 3 (1988): 241-253. Maveety, N. "Comparative Judicial Studies": p. 250.

ตัวเอง³⁵⁸ ดังนั้น การวินิจฉัยของศาลซึ่งขัดแย้งกับข้อจำกัดของอำนาจตุลาการของศาลจีน จึงมักมีแนวโน้มที่ฝ่ายการเมืองของรัฐบาลจีนไม่ยินดียอมรับแต่อย่างใด โดยเฉพาะศาลประชาชนสูงสุด (SPC) ซึ่งอยู่ภายใต้สภาประชาชนแห่งชาติ (NPC) จึงไม่เคยมีคำวินิจฉัยในคดีว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในอำนาจเด็ดขาดของคณะมนตรีแห่งรัฐ (State Council) เป็นองค์กรบริหารสูงสุดของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

4) คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดฟิลิปปินส์

ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ศาลสูงสุดฟิลิปปินส์มักจะมีแนวคำวินิจฉัยที่ผสมผสานและบางครั้งก็ขัดแย้งในตัวเองในเวลาเดียวกัน เมื่อต้องพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม-เศรษฐกิจกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังตัวอย่าง เช่น ในคดี **Oposa Forestry Case**³⁵⁹ ที่ศาลสูงสุดฟิลิปปินส์ได้ยืนยันสิทธิของประชาชนรุ่นปัจจุบันและอนุชนรุ่นหลังในการอยู่ในระบบนิเวศที่มีสุขภาพอนามัยดี โดยไม่ยอมอ้างบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์และคุ้มครองระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมก็ตาม ทั้งๆ ที่ทั้งมาตรานี้มีความเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดอินเดียและบังกลาเทศดังกล่าวข้างต้น แล้วจึงเห็นได้ว่า แม้ว่าสิทธิทางสังคม-เศรษฐกิจ (Socio-Economic Rights) ได้รับเหตุพูนอยู่ในฐานะที่เป็นบทบัญญัติเทียบเท่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ศาลสูงสุดฟิลิปปินส์ ก็มักจะตีความสภาพบังคับและการบังคับใช้ทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างอนุรักษ์นิยมมากโดยไม่กล้ายืนยันอ้างอิงบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาบังคับใช้ในคดีที่ขึ้นสู่ศาลแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าศาลสูงสุดฟิลิปปินส์ไม่กล้าอ้างถึงบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ศาลได้มีบทบาทนำใน

³⁵⁸ Lee, T.V. "Exporting Judicial Review from the United States to China." *Columbia Journal of Asian Law*. Vol.19 (2005): 162.

³⁵⁹ Shivani Verma, *Justiciability of Economic Social and Cultural Rights Relevant Case Law*. The International Council on Human Rights Policy Review Meeting, Geneva, 15 March 2005: pp: 39-41.

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในคดี *Juan Antonio Oposa Case*³⁶⁰ ซึ่งโจทก์ได้โต้แย้งว่า การทำลายป่าไม้ในฟิลิปปินส์มีสาเหตุสำคัญเกิดมาจากการที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ดำเนินนโยบายออกใบอนุญาตตัดไม้ซุงให้แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมป่าไม้ ดังนั้น ศาลจึงได้วินิจฉัยตามคำร้องของโจทก์ให้ยกเลิกใบอนุญาตตัดไม้ซุงที่ออกไปแล้วทั้งหมด โดยอ้างว่าสิทธิในการมีระบบนิเวศที่สมดุลและสุขภาพอนามัยที่ดีของสิ่งแวดล้อมนั้น ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ แม้ว่าคู่สัญญาไม่เสรีภาพในการทำสัญญาระหว่างกันก็ตาม แต่เสรีภาพดังกล่าวนี้ถูกจำกัดด้วยประโยชน์สาธารณะ ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้านสาธารณสุข ด้านความปลอดภัย ด้านศีลธรรม และด้านสวัสดิการทั่วไปด้วย

นอกจากนี้ ศาลสูงสุดฟิลิปปินส์ยังวางบรรทัดฐานเรื่องสิทธิทางสังคม-เศรษฐกิจไว้ในคดี *Bricado Simon Case*³⁶¹ โดยไม่ยอมกล่าวอ้างถึงบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐควบคู่ไปด้วย เนื่องจากคณะสิทธิมนุษยชนของฟิลิปปินส์นั้น มีเขตอำนาจในการพิจารณาทั้งสิทธิทางการเมืองและพลเมือง (Political and Civil Rights) กับสิทธิทางสังคม-เศรษฐกิจ (Socio-Economic Rights) ในคดีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและความยากจน สิทธิในการมีบ้านที่อยู่อาศัย สิทธิประกันสังคม และสวัสดิการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

6.1.3 กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลในกลุ่มประเทศแอฟริกา

1) คำวินิจฉัยของศาลสูงไนจีเรีย

รัฐธรรมนูญไนจีเรียฉบับ ค.ศ. 1999 ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ (Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy) เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนชาวไนจีเรียโดยเฉพาะผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส โดยวางหลักการและแนวทางของนโยบายแห่งรัฐในด้าน

³⁶⁰ ดูรายละเอียดใน *Juan Antonio Oposa et al v. Honbl Fulgencio, Jr. Case* (1993), GR No 100150 (Supreme Court of the Philippines, [online] Human Rights Network on the Web).

³⁶¹ ดูรายละเอียด *Bricado Simon et al v. Commission on Human Rights Case* (1994), GR No 100150 (Supreme Court of the Philippines, [online] Human Rights Network on the Web).

ต่างๆ ซึ่งเห็นว่ามีความจำเป็นต่อประเทศชาติและประชาชนทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และแนวทางในการพัฒนาประเทศโดยให้รัฐดำเนินการให้การสนับสนุน³⁶² ซึ่งมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรรัฐ ทุกองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งบุคคลที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดนี้³⁶³ ในส่วนความผูกพันของบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐจะผูกพันผู้ใดบ้างนั้น ศาลสูงในจิริเรียได้เคยพิพากษาไว้ในคดี **Attorney-General of Ondo State v. Attorney-General of the Federation & 35ors**³⁶⁴ ว่า บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่เพียงแต่จะผูกพันองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเท่านั้น แต่ยังผูกพันปัจเจกชนด้วยเช่นกัน

สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญไนจีเรียปรากฏอยู่ในมาตรา 6 (6) (c) ซึ่งบัญญัติว่า อำนาจของฝ่ายตุลาการมิได้รวมถึงการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดหรือคำพิพากษาใดๆ ของศาลให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนว

³⁶² Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar. **The Justiciability of the Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy under the Nigerian Law**, p 1-4 [Online]. Searched from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140361, 3 January 2016.

³⁶³ It shall be the duty and responsibility of all organs of government, and of all authorities and persons, exercising legislative, executive or judicial powers, to conform to, observe and apply the Provisions of this Chapter of this Constitution.

³⁶⁴ Attorney-General of Ondo State v. Attorney-General of the Federation & 35 ors (2002) 9 NWLR ZPt.722) 222 S.C in Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar. **The Justiciability of the Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy under the Nigerian Law**, p 1-4 [Online]. Searched from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140361, 3 January 2016.

นโยบายแห่งรัฐหรือไม่³⁶⁵ โดยในคดี Bishop Antony Okogie (Trustee of Roman Catholic Schools) & Ors v. Attorney General LAGOS State ศาลได้พิพากษาว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐมีอากบังคับได้ในทางศาล³⁶⁶ โดยศาลได้พิจารณาว่า บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นวัตถุประสงค์สูงสุดของชาติ และเป็นแนวนโยบายที่วางหลักการซึ่งเป็นอุดมการณ์ของชาติ แม้ว่าในมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นที่หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่มาตรา 6 (6) (c) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาว่า การกระทำใดสอดคล้องหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐได้หรือไม่ ดังนั้น จึงเห็นว่า มาตรา 13 ไม่ได้ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด 2 มีผลบังคับได้ในทางกฎหมาย³⁶⁷ ดังนั้น จากคำวินิจฉัยของศาลสูงไนจีเรียทำให้เห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย และไม่อาจบังคับได้ในทางศาล แม้ว่ามาตรา 13 จะกำหนดเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตามก็ตาม บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐนี้จึงอาจใช้เป็นเพียงแนวทางในการตีความกฎหมายหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น

ในปี ค.ศ. 2002 ปัญหาสภาพการบังคับใช้ทางศาล (justiciability) ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญไนจีเรีย ค.ศ. 1999 ได้ขึ้นสู่ศาลสูงสุดในไนจีเรียในการพิจารณาคดี **Corruption Act Case**³⁶⁸ หลังจากรัฐบาลเข้ารับตำแหน่งภายหลังการเลือกตั้งประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญไนจีเรียฉบับ ค.ศ. 1999 รัฐบาลใหม่ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่แพร่หลายอย่างรุนแรง นายพล Olusegun

³⁶⁵ Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (362).

³⁶⁶ Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (362).

³⁶⁷ Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (362).

³⁶⁸ **Att'y Gen. of Ondo State v. Att'y Gen. of the Fed'm (Corruption Act)**, (2002) 9 Sup. Ct. Monthly 1, 16-18 (Nigeria).

Obasanjo ซึ่งเข้าพิธีสาบานตนเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี ได้ประกาศความปรารถนาที่จะรับมือแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่หนักหน่วงที่สุดของสังคมไนจีเรีย โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นี้ ร่างกฎหมายการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันได้ถูกนำเข้าสู่อำนาจนิติบัญญัติแห่งชาติ หลังจากที่มีการอภิปรายร่างกฎหมายนี้อย่างยาวนานทั้งในรัฐสภาและสื่อมวลชน ร่างพระราชบัญญัติ Corruption Practices and Other Related Offenses Act 2000 ก็ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การปฏิบัติที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นความผิดทางอาญาที่มีโทษและจัดตั้งคณะกรรมการอิสระปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีอำนาจในการตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด คณะกรรมการนี้มีอำนาจอย่างกว้างขวางและครอบคลุมทุกคนในประเทศไนจีเรียทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน ในคดี Corruption Act Case นี้ คณะกรรมการฯ พยายามดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออนโด (Ondo State) ดังนั้น ศาลสูงสุดในไนจีเรียจึงได้รับคดีขึ้นมาพิจารณาตัดสินปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ของพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยขยายอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของเขตอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้ด้วย ปัญหากฎหมายในคดี Corruption Act Case คือ อำนาจนิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly) มีอำนาจในการบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งอาศัยอำนาจผูกพันในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไรหรือไม่ ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจอย่างชัดแจ้งแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยมีอำนาจอย่างกว้างขวางทั้งหมด ซึ่งรวมอำนาจในการดำเนินคดีทุจริตทั่วทั้งประเทศไนจีเรีย เรื่องนี้เป็นเรื่องสงวนไว้ให้สภานิติบัญญัติระดับมลรัฐ (state legislatures) จึงเหลือหนทางเดียวที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีอำนาจนี้ได้ ต้องอ้างบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐที่ต้องบังคับใช้บทบัญญัตินี้ รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เพราะแนวนโยบายนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการใช้อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งก็มีข้อโต้แย้งว่าการตรากฎหมายใดๆ ในการบังคับใช้แนวนโยบายนี้ก็จะบังคับใช้ได้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นไม่สามารถบังคับใช้กับเอกชนได้

ศาลสูงสุดไนจีเรียได้วินิจฉัยว่า ในขณะที่ศาลถือว่านโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้อยู่ในหลักการในการบังคับใช้ทางศาล (justiciable) ด้วยตนเองได้ แต่แนวนโยบายนี้สามารถมีผลทางกฎหมายหากได้ถูกบัญญัติลงไว้ในกฎหมายที่เสริมสร้างค่านิยมพื้นฐาน (fundamental values) และวัตถุประสงค์แห่งแนวนโยบายนี้ โดยผ่านการตีความรวมของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรา 4 (2)³⁶⁹ มาตรา 15 (5)³⁷⁰ และมาตรา 60 (a)³⁷¹ ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่ถูกโต้แย้งนั้นยึดถือเหตุผลว่าเป็นพระราชบัญญัติที่ถูกตรารขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อสันติภาพ ความสงบเรียบร้อยและรัฐบาลที่ดีของสหพันธรัฐซึ่งมีความจำเป็นในการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยชัดแจ้ง ถ้าหากปฏิเสธเจตนาที่จะให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ที่อาจใช้เป็นพื้นฐานสำหรับพันธะผูกพันทางกฎหมายเฉพาะเพียงกับเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น ผู้พิพากษาศาลสูง Mohammed Lawal Uwais ระบุว่า แนวความคิดเช่นนี้ย่อมจะ “ก่อความรุนแรง” และ “ล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ”³⁷² ส่วนผู้พิพากษา Uwais ตั้งข้อสังเกตว่า ในคดี **Mangru v. Commissioner of Budge Budge Municipality** ศาลสูงสุดอินเดียได้วินิจฉัยว่า นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจำเป็นต้องมีการดำเนินการโดยการออกกฎหมายและตราใบที่ังไม่มีกฎหมายดำเนินนโยบายที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ว่ารัฐหรือปัจเจกชนก็สามารถฝ่าฝืนละเมิดกฎหมายที่มีอยู่หรือสิทธิทางกฎหมาย

³⁶⁹ “The National Assembly shall have power to make law for peace, order and good government of the Federation or any part thereof with respect to any matter included in the Exclusive Legislative List set out in Part I of the Second Schedule to this Constitution”, Constitution of Nigeria, 1999, 4(2).

³⁷⁰ “The State shall abolish all corrupt practice and abuse of power”, Constitution of Nigeria, 1999, 15(5).

³⁷¹ “The establishment and regulations of authorities for the Federation or any part thereof (a) To promote and enforce and enforce the observance of the Fundamental Objectives and Directive Principles contained in this Constitution.”, Constitution of Nigeria, 1999, sched. 2, pt. 1, item 60(a).

³⁷² Atudiwe P. Arupare, (2014). “Reconciling Socioeconomic Rights and Directive Principles with a Fundamental Law of Reason in Ghana and Nigeria”. In Harvard Human Rights Journal, 29 May 2014.

ใดๆ ภายใต้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้³⁷³ ผู้พิพากษา Emmanuel Obiona Ogwuegbu ได้เห็นตามการให้เหตุข้างต้นนี้ โดยกล่าวว่า “ศาลไม่สามารถบังคับใช้บทบัญญัติหมวด 2 ของรัฐธรรมนูญได้จนกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้ตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการบังคับใช้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้วเท่านั้น”

2) คำวินิจฉัยของศาลสูงกานา

รัฐธรรมนูญกานา ค.ศ. 1992 ได้กำหนดสภาพบังคับใช้บทบัญญัติหมวด 6 หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy)³⁷⁴ ไว้ในมาตรา 34 บรรค (1) ว่า “หลักการแนวนโยบายของรัฐที่มีอยู่ในบทนี้จะเป็แนวทางให้ประชาชนพลเมืองทุกคน รัฐสภา ประธานาธิบดี ศาลยุติธรรม สภาแห่งรัฐ (Council of State) คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง รวมทั้งหน่วยงานและบุคคลอื่นๆ ในการใช้หรือการตีความรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นใด และดำเนินการใช้ในการตัดสินใจทางนโยบายใดๆ สำหรับการสถาปนาสังคมที่เสรีและเป็นธรรม” และบรรค (2) กำหนดให้ประธานาธิบดีจะต้องรายงานต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งทุกชั้นตอนที่ได้ดำเนินการแล้ว เพื่อให้แน่ใจว่ามีกรบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีอยู่ในหมวดนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรลุผลสำเร็จในด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ดี สิทธิในการทำงาน สิทธิในการมีสุขภาพที่ดีและสิทธิในการศึกษา แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวด 6 มาตรา 36 (1) นี้ ได้ใช้ถ้อยคำว่าให้ใช้หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐเป็น “แนวทาง” ในการดำเนินนโยบายและการใช้หรือการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นใด แต่ก็ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องทางศาล ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้อย่างชัดเจน ประชาชนก็น่าจะใช้สิทธิทางศาล หากการดำเนินนโยบายและการใช้กฎหมายไม่ชอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ³⁷⁵ จึงอาจถือได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญกานาน่าจะมีสภาพบังคับทาง

³⁷³ เพิ่งอ้างถึง.

³⁷⁴ The Constitution of the Republic of Ghana 1992. Chapter 6 The Directive Principles of State Policy. [Online] สืบค้นจาก www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap_6.htm, เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2559.

³⁷⁵ ฤกษ์มนต์ ทิพย์เสวต, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (78).

กฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้วาทบัญญัติหมวดนี้ยังมีรายละเอียดของแนวนโยบายแห่งรัฐมากมายหลายด้าน เช่น มาตรา 35 (2) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสาธารณะ หรือ มาตรา 36 (3) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เป็นต้น การใช้สิทธิทางศาลน่าจะมีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ดี สิทธิในการทำงาน สิทธิในการมีสุขภาพที่ดีและสิทธิในการศึกษา ซึ่งมาตรา 34 (2) ได้ระบุไว้โดยเฉพาะที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีอยู่ในบทนี้ และยังกำหนดให้ประธานาธิบดีจะต้องรายงานต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการแล้ว เพื่อให้แน่ใจว่ามีการดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น ในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดีและรัฐบาลจึงต้องดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดนี้ โดยต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกานา จึงน่าจะมีสภาพบังคับทั้งสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางกฎหมาย

(ก) คดี *New Patriotic Party v. Attorney-General (The December 31 Case)* พรรครักชาติใหม่ของกานา (New Patriotic Party) ขอสากลสูงสุดแห่งกานา ให้ประกาศว่าการฉลิมฉลอกของประชาชนในการล้มล้างรัฐบาลปกครองประเทศกานาที่จัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายเมื่อ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1981 โดยใช้เงินกองทุนสาธารณะที่ “ฝ่าฝืนหรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติและจิตวิญญาณของรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา 35 (1) และ 41 (b) ของรัฐธรรมนูญกานา³⁷⁶ พรรครักชาติใหม่

³⁷⁶ Article 35(1) of the Constitution provides that “Ghana shall be a democratic state dedicated to the realization of freedom and justice; and accordingly, sovereignty resides in the people of Ghana from whom Government derives all its powers and authority through this Constitution”; Article 41(b) further provides that “[t]he exercise and enjoyment of rights and freedoms is inseparable from the performance of duties and obligations, and accordingly, it shall be the duty of every citizen . . . (b) to uphold and defend this Constitution and the law.” CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF GHANA May 8, 1992, arts. 35(1), 41(b); Arupare, Atudiwe P. (2014). “Reconciling Socioeconomic Rights and Directive Principles with a Fundamental Law of Reason in Ghana and Nigeria”. In *Harvard Human Rights Journal*, 29 May 2014.

ผู้ร้องอ้างว่ากานาเป็นประเทศประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ (constitutional democracy) ซึ่งประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงคุณค่าที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญใดๆ อย่างผิดกฎหมาย เพราะการเฉลิมฉลองวันที่ 31 ธันวาคมนั้น เป็นการสรรเสริญการรัฐประหารในประเทศกานา ซึ่งไม่ควรจัดงานนี้โดยเงินทุนสาธารณะ ในการต่อสู้คดี อัยการสูงสุดได้โต้แย้งว่าคุณค่าของการเฉลิมฉลองวัน 31 ธันวาคมนั้น เชื่อมโยงกับคำประกาศของพรรคที่อยู่ในอำนาจอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และที่สำคัญกว่านั้น ผู้ร้องได้รับการอาศัยบทบัญญัติที่ไม่มีผลบังคับใช้ทางศาล (non-justiciable provisions) ของรัฐธรรมนูญ

ในการวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 ศาลสูงสุดตัดสินเห็นด้วยกับผู้ร้องและถือได้ว่าการจัดหาเงินทุนสาธารณะของการเฉลิมฉลองวันที่ 31 ธันวาคมนั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ³⁷⁷ แม้การตัดสินในประเด็นการบังคับใช้ทางศาล (justiciability) ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความหนักแน่นเด็ดขาดน้อยไป เนื่องจากผู้พิพากษาเสียงข้างมาก 2 ท่าน คือผู้พิพากษา Amua-Sekyi และ G.E.K. Aikins ไม่ได้วินิจฉัยที่อ้างอิงถึงการบังคับใช้ทางศาล (justiciability) ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจน ในโอกาสที่หายากทำให้ไม่มีการอ้างอิงที่ชัดเจน³⁷⁸ ส่วนผู้พิพากษาเสียงข้างมากอีก 2 ท่าน คือ R.H. Francois และ Charles Hayfron-Benjamin ก็สรุปคำวินิจฉัยเพียงประเด็นการเฉลิมฉลองวันที่ 31 ธันวาคมนั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ³⁷⁹ ผู้พิพากษาเสียงข้างมาก N.Y.B. Adade เพียงท่านเดียวที่กล่าววินิจฉัยประเด็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจนว่า³⁸⁰:

³⁷⁷ December 31, (1994) 2 Ghana L. Rep. 35, 36 (Sup. Ct): p. 36-38.

³⁷⁸ เพิ่งอ้างถึง, โปรดดูรายละเอียดหน้า 120-31 (Amua-Sekyi, J., concurring) and 131-41 (Aikins J., concurring).

³⁷⁹ เพิ่งอ้างถึง, โปรดดูรายละเอียดหน้า 77-88 (Francois, J., concurring) and 167-79 Hayfron-Benjamin, J., concurring).

³⁸⁰ เพิ่งอ้างถึง, “I am aware that this idea of the alleged non-justiciability of the directive principles is peddled very widely, but I have not found it convincingly substantiated anywhere. I have the uncomfortable feeling that this may be one of those cases where a falsehood, given sufficient currency, manages to pass for the truth”. โปรดดูรายละเอียด December 31, (1994) 2 Ghana L. Rep. 35, 36 (Sup. Ct): p. 66.

“ข้าพเจ้าทราบดีว่า แนวคิดของการกล่าวอ้างว่านโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยศาล (alleged non-justiciability) ได้ถูกเร่ขายกันอย่างแพร่หลายมาก แต่ข้าพเจ้ายังไม่ได้พบว่าแนวคิดนี้พิสูจน์ยืนยันด้วยหลักฐานที่น่าเชื่อถือในทุกที่ได้ ข้าพเจ้ามีความรู้สึกไม่สบายใจว่า นี่อาจจะเป็นหนึ่งในกรณีที่ความเท็จที่ได้รับเงินเพียงพอที่จะมองผ่านการจัดการเพื่อความเป็นจริง”

ทั้งนี้ หลังจากที่ได้ตรวจสอบการอธิบายของสภาร่างรัฐธรรมนูญกานา ค.ศ. 1797 และรายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ค.ศ. 1991 ผู้พิพากษา Adade ได้ตั้งข้อสังเกตว่าองค์กรก่อนหน้านี้ได้ยอมรับสภาพบังคับทางกฎหมายโดยศาล (justiciability) ของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริงแล้ว³⁸¹ อย่างไรก็ดี ท่านได้สรุปว่า ถ้าผู้กร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1992 (แม้จะถูกทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับเรื่องนี้) มีเจตนาจริงๆ ที่จะทำให้บทบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (non-justiciable) ซึ่งเจตนาดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกนำมาลงไว้ในรัฐธรรมนูญ³⁸² ซึ่งโดยรวมแล้วนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (justiciable) ได้ในกรณีที่ไม่มีคำแถลงที่ขัดแย้งอย่างชัดเจน สำหรับผู้พิพากษาเสียงข้างน้อย 2 ท่าน คือ A.K. Ampiah และประธานศาลสูงสุด P.E. Archer ไม่ได้วินิจฉัยพิจารณาประเด็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ คำวินิจฉัยของผู้พิพากษาเสียงข้างน้อยอีกท่านหนึ่งคือ Isaac Kobina Abban เห็นว่าความเชื่อมั่นของโจทก์ต่อนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น เป็นความเข้าใจผิดและไม่มี ความเกี่ยวข้องในคดีนี้³⁸³ ผู้พิพากษาเสียงข้างน้อยเพียงท่านเดียวคือ Joyce Bamford-Addo วินิจฉัยว่า³⁸⁴ นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด

จากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของผู้พิพากษาของศาลสูงสุดกานาข้างต้น ทั้งที่หยาบคายและไม่หยาบคายประเด็นบทบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และสภาพ

³⁸¹ เพิ่งอ้างถึง, p. 69.

³⁸² เพิ่งอ้างถึง, pp. 66-69: referring to the judicial review provisions found in Articles 1(2) and 2(1) and stating, “I have not seen anything in chapter Six or in the Constitution, 1992 generally, which tells me that chapter Six is not justiciable”.

³⁸³ เพิ่งอ้างถึง, p. 102 (Abban, J., dissenting).

³⁸⁴ เพิ่งอ้างถึง, p. 149-50 (Bamford-Addo, J., dissenting).

บังคับใช้ทางกฎหมาย (justiciability) ความเห็นของผู้พิพากษาเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยไม่ชัดเจนมากพอที่จะยุติข้อโต้เถียงในประเด็นนี้ได้ เพราะไม่ชัดเจนว่าผู้พิพากษาเสียงข้างมากนั้นเห็นด้วยกับคำแถลงอย่างเปิดเผยของผู้พิพากษา Adade ที่ยืนยันว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยศาล (justiciable) หรือคำวินิจฉัยโต้แย้งของผู้พิพากษา Bamford-Addo นั้นได้รับการสนับสนุนจากผู้พิพากษาเสียงข้างน้อยท่านอื่นด้วยหรือไม่ ลำพังคำวินิจฉัยของผู้พิพากษา Adade กับผู้พิพากษา Bamford-Addo เพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้ความเห็นนั้นก้าวไปถึงระดับที่สามารถตัดสินใจได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลได้หรือไม่ อันที่จริงเป็นความตึงเครียดสำคัญที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของทุกหน่วยงานรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อศาลไม่อาจจะบังคับใช้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้โดยตรง ดังที่ท่านผู้พิพากษา Adade ได้ตั้งถามว่า³⁸⁵: “บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานจะเป็นแนวทางให้คณะผู้พิพากษาในการใช้บังคับหรือการตีความรัฐธรรมนูญได้อย่างไร ถ้าไม่ได้อยู่ในกระบวนการของการบังคับใช้บทบัญญัตินี้” ซึ่ง Obinna Okere เห็นว่า หากไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายก็หมายความว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเป็นข้อพึงปฏิบัติทางศีลธรรมคุณธรรม (moral precepts) หรือเป็นเพียงความหวังและความปรารถนาแห่งศรัทธาที่เคร่งศาสนา (hopes and pious wishes) หรือไม่

(ข) คดี New Patriotic Party v. Attorney-General (“The CIBA Case”)

ความสับสนบางส่วนที่เกิดขึ้นในคดี The December 31 Case ข้างต้นเกี่ยวกับการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาล (justiciability) ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ถูกทำให้เห็นได้ชัดแจ้งขึ้นในคดี New Patriotic Party v. Attorney-General หรือ “The CIBA Case” ในปี ค.ศ. 1997 พรรครักชาติใหม่ (New Patriotic Party) ได้เป็นโจทก์ฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายสมาคมธุรกิจพื้นเมืองฉบับ ค.ศ. 1993 (Council of Indigenous Business Association Law of 1993) ซึ่งกำหนดให้สมาคมบางแห่งตามที่ระบุไว้ในตารางบัญชีแนบท้ายของ

³⁸⁵ “How do the [directive] principles guide the judiciary ‘in applying or interpreting the Constitution’ if not in the process of enforcing them?”

กฎหมายฉบับนี้ จะต้องลงทะเบียนกับสภาสมาคมและถูกตรวจสอบอย่างมีนัยสำคัญ ตามกฎระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรักษาการตามกฎหมายนี้³⁸⁶ ผู้ร้องอ้างว่ากฎหมายนี้จะละเมิดสิทธิเสรีภาพในการสมาคมตามมาตรา 21(1) (e) (ในหมวด 5 สิทธิพื้นฐาน) และมาตรา 35 (1) 37 (2) (ก) และ 37 (3) ในหมวด 6 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ³⁸⁷ อีกครั้งหนึ่งที่อัยการสูงสุดตอบได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (not justiciable) ในคดีนี้ ถึงแม้ว่าผู้พิพากษาเสียงข้างมากเห็นด้วยกับผู้ร้อง แม้จะกลัวน้อยกว่าในคดี The December 31 Case แต่ความคิดเห็นก็ยังไม่กล้าตัดสินใจ (indecisive) อีกครั้งเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้ทางกฎหมาย (justiciability) ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ยังคงมีอยู่อีก ผู้พิพากษาเสียงข้างมากคือ A.K. Ampiah และ Sophia Akuffo เห็นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (not justiciable)³⁸⁸ ส่วนผู้พิพากษาเสียงข้างมากท่านหนึ่งคือ William Atuguba เห็นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียง “กฎแห่งการก่อสร้าง” (rule of construction) แต่ข้อโต้แย้งที่น่าสนใจมากที่ยืนยัน โดยบทบัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานในมาตรา 33 (5) ที่ว่า³⁸⁹ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอาจจะถูกตีความ “ผ่านไปช่วยเสริมสิทธิพื้นฐานหน้าที่ คำประกาศและหลักประกันที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐาน”

³⁸⁶ New Patriotic Party v. Att'y-Gen. (CIBA), (1997) Sup. Ct. Ghana L. Rep. 729, 729.

³⁸⁷ CIBA, (1997) Sup. Ct. Ghana L. Rep. at 730–31. Article 21(1)(e) reads, “All persons shall have the right to. . . (e) freedom of association, which shall include freedom to form or join trade unions or other associations, national and international, for the protection of their interest.” CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF GHANA May 8, 1992, art. 21(1)(e). Article 37(2)(a) provides that “[t]he State shall enact appropriate laws to ensure (a) the enjoyment of rights of effective participation in development processes including rights of people to form their own associations free from state interference and to use them to promote and protect their interests in relation to development processes,” and Article 37(3) adds that “[i]n the discharge of the obligations stated in clause (2) of this article, the State shall be guided by international human rights instruments which recognize and apply particular categories of basic human rights to development processes.” *Id.* arts. 37(2)(a), 37(3). For Article 35(1), see *supra* note 134.

³⁸⁸ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 752–61 (Ampiah, J., concurring); *id.* at 791–803 (Akuffo, J., concurring).

³⁸⁹ เพิ่งอ้างถึง, หน้า 787 (quoting CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF GHANA May 8, 1992, art. 33(5)).

ผู้พิพากษา Bamford-Addo ซึ่งเป็นผู้จัดทำความเห็นส่วนใหญ่ของคำวินิจฉัยในคดีนี้ได้พยายามอธิบายวิธีการที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แม้ว่าโดยทั่วไปไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (not justiciable) อาจได้รับการคุ้มครองในฐานะสิทธิที่บังคับใช้ (enforceable Rights) เมื่อเชื่อมโยงกันกับบทบัญญัติส่วนอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายได้ (justiciable) หลังจากได้รายงานตรวจสอบคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ผู้พิพากษานาง Bamford-Addo สรุปว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ให้ “หลักการของนโยบายของรัฐ” (principles of state policy) และ “เป้าหมายสำหรับแผนโครงการนิติบัญญัติ” (goals for legislative programs) โดยไม่ได้เป็นบทบัญญัติโดยตัวเองที่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลใดๆ นอกจากนี้ ผู้พิพากษา Bamford-Addo ได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า มีข้อยกเว้นหลักการทั่วไปนี้ เพราะศาลมีภารกิจที่นำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตีความบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะถูกอ่านร่วมด้วยกันกับส่วนอื่นๆ ที่มีผลการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญก็ส่งให้แนวนโยบายพื้นฐานกลายมา มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายได้ด้วย ซึ่งผู้พิพากษา Bamford-Addo อธิบายว่า³⁹⁰

“นอกเหนือจากความต้องการที่ระบุไว้ข้างต้นเพื่อให้มีสภาพการบังคับใช้ ... มีกรณีเฉพาะที่บางบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของส่วนควบ (integral parts) ของสิทธิที่มีผลบังคับใช้ (enforceable rights) เพราะไม่ว่าแนวนโยบายฯ มีความสามารถด้วยตนเองหรือสามารถยกขึ้นเป็นสิทธิได้ในตนเอง ในคดีเหล่านี้ บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐย่อมมีผลบังคับใช้ด้วยตนเองด้วย”

เมื่อปรับใช้ความคิดนี้กับคดีที่อยู่ในมือของผู้พิพากษา Bamford-Addo สรุปได้ว่า คดี The CIBA Case นี้ ให้ตัวอย่างที่ดีของคดีพิเศษที่บทบัญญัติภายใต้หมวด 6 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสามารถจะกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิที่บังคับใช้ได้ (enforceable right) เพราะมาตรา 37(2)(a) และ (3) เกี่ยวกับสมาคมจึงสามารถอ่านควบคู่กับมาตรา 21 (1)(e) ที่หมายความว่าโดยไม่ต้องสงสัยว่าทุกคนในประเทศ

³⁹⁰ “Apart from the above stated requirement for enforceability . . . there are particular instances where some provisions of the Directive Principles form an integral part of some of the enforceable rights because either they qualify them or can be held to be rights in themselves. In those instances, they are of themselves justiciable also.”

กานามี “เสรีภาพของการมีสมาคมที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐ” (freedom of association free from state interference) ดังนั้น เมื่อนำไปใช้กับบทบัญญัติตามเกณฑ์ทดสอบสำหรับสภาพบังคับใช้ทางกฎหมาย (justiciability) ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ผู้พิพากษา Bamford-Addo พยายามที่จะสรุปเกณฑ์การทดสอบอีกครั้งในแนวทางที่แตกต่างกันโดยกล่าวว่า³⁹¹:

“ที่ซึ่งบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะถูกอ่านควบคู่ไปกับการบังคับใช้บทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อื่นๆ ของรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลของความจริงที่ว่า ศาลได้รับการกิจจะใช้บังคับบทบัญญัติเหล่านั้น บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐย่อมมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย (justiciable) ด้วย นอกจากนี้ ที่ซึ่งบทบัญญัติใดๆ ภายใต้หมวด 6 เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สามารถถูกตีความให้หมายถึงการสร้างให้เกิดสิทธิตามกฎหมาย เช่น การประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเช่นที่กำหนดในมาตรา 37 (2) (a) เกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม บทบัญญัตินี้ก็กลายมามีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย (justiciable) ได้ และได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ”

6.2 กรณีศึกษาคำวินิจฉัยเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของศาลในประเทศไทย

6.2.1 สรุปวิเคราะห์กรณีศึกษาเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 นั้น ควรศึกษาวิเคราะห์ว่า การกระทำใดของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่อาจถือว่าเป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐาน

³⁹¹ “[W]here those principles are read in conjunction with other enforceable provisions of the Constitution, by reason of the fact that the courts are mandated to apply them, they are justiciable. Further where any provision under chapter Six dealing with the Directive Principles can be interpreted to mean the creation of a legal right, ie a guaranteed fundamental human right as was done in article 37(2)(a) regarding the freedom to form associations, they become justiciable and protected by the Constitution.”

แห่งรัฐ ที่อาจจะทำให้เกิดสภาพบังคับกับการกระทำนั้นได้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐประกอบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว อาจแยกวิเคราะห์ลักษณะการกระทำที่องค์กรของรัฐทั้งสองอาจฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ทั้ง 2 ฝ่าย คือ **ฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภานั้นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** ดังนั้น อาจเกิดกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้โดย 1) การตรากฎหมายที่ขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 2) การที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ตรากฎหมายตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ **ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลนั้นมีหน้าที่หลัก** ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และนำนโยบายที่กำหนดมาบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้

ในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารนั้น สามารถแยกได้เป็น 2 ฐานะ คือ การใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาล (Government) โดยคณะรัฐมนตรีกำกับดูแลการบริหารนโยบาย และองค์กรฝ่ายปกครองโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organs) รับนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ซึ่งที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของรัฐบาล³⁹² ดังนั้น จึงต้องแยกการกระทำของฝ่ายบริหารที่อาจเป็นการฝ่าฝืนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกได้เป็น 2 ฐานะ คือ **ฐานะที่ 1** ฐานะของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล อาจจะมีกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ 5 กรณี คือ 1) กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 2) กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลละเลยไม่กำหนดนโยบายตามที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้ 3) กรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐาน

³⁹² บุญเสริม นาคสาร, **ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย** [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1115> [20 ธันวาคม 2555].)

แห่งรัฐ รวมทั้งการละเลยไม่ตรากฎหมายดังกล่าว 4) กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกระทำการต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 5) กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลละเลยไม่กระทำการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ **ฐานะที่ 2** ฐานะของฝ่ายปกครองแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ 1) กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ในทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และ 2) กรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยไม่กระทำการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น เมื่อการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาหรือฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำและดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ก็อาจจะถูกฟ้องร้องในศาลเพื่อบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นได้

6.2.2 กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากการกระทำของรัฐ (Acte d'Etat) โดยผ่านทางองค์กรของรัฐสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ในการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารประเทศ ซึ่งถือเป็นการกระทำของรัฐบาล (Acte de gouvernement) แล้วมอบให้องค์กรของรัฐผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งเรียกว่า (Acte administratif) ดังนั้น ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยองค์กรของรัฐทั้งสองฝ่ายนี้ จึงต้องผูกพันตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่อาจจะมีการกระทำหรือการปฏิบัติราชการอันอาจถือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวมาแล้วได้ การวิเคราะห์สภาพบังคับทางกฎหมาย (Legal Enforcement) และการบังคับใช้กฎหมายโดยทางศาล (Justiciability) ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงสามารถพิจารณาวิเคราะห์กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้จากการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารเป็นหลักได้ 2 กรณีศึกษาดังนี้

1) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารใช้อำนาจตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับ นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 75 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น หากมีกรณีที่รัฐตรากฎหมายใดๆ แล้วมีผู้โต้แย้งว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่ากฎหมายหรือร่างกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น หมายถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือพระราชกำหนดซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร และได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาให้มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติแล้วเท่านั้น ดังนั้น กรณีศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการโต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สามารถวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัย³⁹³ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 4-21/2554

ในคดีนี้ ศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของคู่ความเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2554 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยกลางสรุปได้ว่า “พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มิได้เป็นการขัดต่อนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม หรือนโยบายด้านเศรษฐกิจ ตามมาตรา 75 มาตรา 81 มาตรา 84 (1) (2) (5)” จากคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ไม่ขัดหรือแย้งต่อนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยอธิบายไว้เพียงสั้นๆ แต่เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านแล้ว ปรากฏว่าตุลาการ

³⁹³ โปรดดูรวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ [Online]: www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&Itemid=94.

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการวินิจฉัยถึงบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีนี้ไว้มีแนวคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

คำวินิจฉัยส่วนตนของนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี สรุปได้ว่า “... มีปัญหาว่าในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายคู่ความในคดีจะได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ทุกมาตราของรัฐธรรมนูญหรือไม่... และ... ในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมิได้ประสงค์ให้บุคคลมีสิทธิโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ทุกมาตราคงมุ่งประสงค์ให้บุคคลโต้แย้งเฉพาะกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หรือขัดต่อประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น ในการวินิจฉัยคำร้อง จึงได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารทรัพย์สินไทย พ.ศ. 2544 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 ววรรคสอง มาตรา 4 มาตรา 7 มาตรา 30 มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 58 หรือไม่” เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยส่วนตนของนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรีแล้ว มีข้ออ้างสังเกตว่านายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ได้พิจารณากำหนดประเด็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารทรัพย์สินไทย พ.ศ. 2544 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพียงบางมาตราเท่านั้น โดยเห็นว่า บุคคลสามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หรือขัดต่อประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น ดังนั้น จึงมิได้มีการพิจารณาในเนื้อหาของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารทรัพย์สินไทย พ.ศ. 2544 ว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

คำวินิจฉัยส่วนตนของนายเจริญ ภัคดีธนากุล สรุปได้ว่า “รัฐธรรมนูญมาตรา 75 มาตรา 81 และมาตรา 84 เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยนโยบาย

พื้นฐานแห่งรัฐ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง... ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 74 ถึงมาตรา 82 ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ... มาตรา 75 มาตรา 81 มาตรา 84...” จากคำวินิจฉัยส่วนตนดังกล่าวเห็นได้ว่า นายเจริญ ภักดีนาคกุล พิจารณาว่าพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล มิใช่บทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง

คำวินิจฉัยส่วนตนของนายเจริญ อินทजार สรุปได้ว่า “...รัฐธรรมนูญมาตรา 75 บัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ในส่วนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 81 เป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม บทบัญญัติมาตรา 81 จึงเป็นเรื่องระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และรัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีหน้าที่ต้องควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา มาตรา 81 (1) (2) และ (3) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ทัวถึงและเป็นธรรม การให้ความรู้แก่ประชาชนด้านกฎหมาย การจัดระบบงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดจากเจ้าหน้าที่รัฐและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน การจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นอิสระ ดังนั้น จึงเป็นแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมใช้สำหรับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่เกิดภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550 ใช้บังคับส่วนพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2544 ก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้บังคับถึง 6 ปี และบทบัญญัติมาตรา 81 ก็มีได้อยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา 84(1)(2) และ (5) เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค ทั้งยังสนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ รวมทั้งต้องกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค ...” เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรูญ อินทจาร ซึ่งพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าเป็นเรื่องระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยรัฐสภามีหน้าที่ควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นการตรวจสอบในทางการเมืองเท่านั้น อีกทั้งยังให้เหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้อยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ จึงเห็นได้ว่า นายจรูญ อินทจาร มิได้วินิจฉัยในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกร้องว่าขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงอาจกล่าวได้ว่าหากพิจารณาโดยอาศัยเหตุผลในแนวทางนี้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแต่อย่างใด โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีเพียงสภาพบังคับทางการเมือง กล่าวคือ เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่จะทำการควบคุมตรวจสอบระหว่างกันเท่านั้น

คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ สรุปได้ว่า “.....รัฐธรรมนูญ มาตรา 75 เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐที่คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงต่อรัฐสภา บทมาตรานี้จึงเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา กรณีจึงมิใช่ที่เรื่องการจำหน่ายทรัพย์สิน

อันเป็นหลักประกัน พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 81 เป็นแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมโดยให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ต้องคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ให้จัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปรับปรุงกฎหมายของประเทศและรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 เป็นการดำเนินนโยบายเรื่องเศรษฐกิจ โดยให้ละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่คุมเศรษฐกิจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประสบวิกฤตร้ายแรง จึงเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์ส่วนรวม อันสอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา 84 (1) ส่วนมาตรา 84 (2) ก็เป็นเรื่องที่ให้มีการสนับสนุนการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการและ มาตรา 84 (5) เป็นเรื่องการกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ซึ่งไม่เกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์จำนองหรือทรัพย์จำนำตามพระราชกำหนดดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 มาตรา 82 และ มาตรา 84 (1) (2) และ (5)”จากคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการวินิจฉัยในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกร้องว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยวินิจฉัยว่ากฎหมายมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 84 (1) และไม่ขัดต่อมาตรา 84 (2) และ (5) เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาในทางกลับกัน หากปรากฏว่ากฎหมายฉบับใดมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องหรือขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดแจ้ง ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว และอาจมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ จึงแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อาจมีสภาพบังคับทางกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายบุญส่ง กุลบุปผา สรุปลได้ว่า

“...ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สินไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 40 (1) (2) มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 58 มาตรา 75 มาตรา 81(1) (2) (3) มาตรา 84 (1) (2) (5) มาตรา 197 มาตรา 198 มาตรา 211 และ มาตรา 218 หรือไม่... ..พิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ที่กำหนดว่าในกรณีที่ บสท. ประสงค์จะบังคับจำนองหรือบังคับ จำนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้ บสท. มีหนังสือ บอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำนำชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่ วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยจะต้องระบุด้วยว่าหากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บสท. จะบังคับชำระหนี้ในสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้... ..สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 มาตรา 81 (1) (2) (3) และ มาตรา 84 (1) (2) (5) เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้อง ชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการ แผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวแต่อย่างใด”

“...ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 75 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 26 มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 40 (1) มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 75 มาตรา 81 มาตรา 81 (2) มาตรา 84 (1) (2) (5) มาตรา 197 มาตรา 198 และมาตรา 211 หรือไม่...”

“...ประเด็นที่สี่ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 77 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 มาตรา 6 มาตรา 29 มาตรา 40 (1) (2) (3) มาตรา 41 มาตรา 197 มาตรา 198 และมาตรา 211 หรือไม่...” เมื่อเราได้พิจารณาจากคำวินิจฉัยของนายบุญส่ง กุลบุปผา แล้วเห็นได้ว่า นายบุญส่ง กุลบุปผา ได้พิจารณาโดยแบ่งประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตราใดขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตราใด อันเป็นการพิจารณา ถึงความเกี่ยวข้องกันของเนื้อหาของบทบัญญัติในแต่ละมาตรา โดยหากเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตราใด

มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็จะพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งกันหรือไม่ ซึ่งหากกฎหมายดังกล่าวมีข้อความที่เป็นบทจำกัดอำนาจรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ แต่หากไม่เกี่ยวข้องก็จะไม่กำหนดเป็นประเด็นในการพิจารณาแสดงให้เห็นว่า นายบุญส่ง กุลบุปผา ได้พิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารทรัพย์สินไทย พ.ศ. 2544 ว่าขัดหรือแย้งกับเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่แล้ว

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายชัช ชลวร สรุปได้ว่า “บทบัญญัติมาตรา 74 ถึงมาตรา 82 แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 จึงเป็นมาตรการที่รัฐจัดให้มีขึ้น โดยคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว ไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรมรวมทั้งด้านเศรษฐกิจ...”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายสุรเกียรติ์ สรรพ์ สรุปได้ว่า “สำหรับมาตรา 75 เป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบททั่วไปกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 81 เป็นเรื่องแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมส่วนมาตรา 84 เป็นเรื่องแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ เห็นว่าเป็นนโยบายต่างๆ ไปในการบริหารประเทศ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ถึงมาตรา 82 มิได้มีบทมาตราใดขัดต่อมาตราดังกล่าวเลย”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ สรุปได้ว่า “การที่ บสท. มีอำนาจบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและบังคับจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนหนี้มาจากสถาบันการเงินมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้เป็นวิธีการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ บทบัญญัติมาตรา 74 ถึงมาตรา 82 ของพระราชกำหนดดังกล่าว มิใช่การขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ สรุปได้ว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีอำนาจบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและบังคับจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ได้รับโอนหนี้มาจากสถาบันการเงินมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ เป็นวิธีการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544

เป็นกฎหมายพิเศษ กฎหมายพิเศษย่อมมีผลเป็นการยกเว้นกฎหมายทั่วไป บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ขัดต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

จากคำวินิจฉัยของนายชัช ชลวร นายบุรีรักษ์ มาประณีต นายสุพจน์ ไข่มุกต์ นายเฉลิมพล เอกอรุณ เห็นได้ว่า ไม่ได้มีการวินิจฉัยถึงเหตุผลของการที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจนนัก

เมื่อได้พิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 4-21/2554 จึงเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย โดยให้เหตุผลไว้เพียงสั้นๆ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ถึงมาตรา 82 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 มาตรา 81 มาตรา 74 (1) (2) (5) แต่เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านแล้วปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตราต่างๆ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแตกต่างกันไปดังนี้

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านพิจารณาโดยมีความเห็นในทำนองว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง และเห็นว่ากรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ต้องเป็นกรณีที่บทบัญญัตินั้นขัดกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยขัดแย้งเท่านั้น เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพก็จะไม่นำมาเป็นประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเลย

(2) ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านได้วินิจฉัยไปถึงเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ว่าไม่ขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ซึ่งเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว หรือนายบุญส่ง กุลบุปผา ที่มีการแบ่งประเด็น

พิจารณาตามเนื้อหาของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ว่าเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตราใด

(3) นอกจากนี้ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านที่มีได้อธิบายอย่างชัดเจนกันว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอย่างไร กล่าวคือ วินิจฉัยเพียงว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เท่านั้น

1.2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 4-5/2552

ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในคำวินิจฉัยกลางสรุปได้ว่า “สาหรับประเด็นที่ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) หรือไม่นั้น พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว มุ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิใช่เป็นบทบัญญัติให้สิทธิเด็ดขาดแก่บุคคลทั้งการที่ศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 บังคับแก่คดี ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด และการใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 87 (3) นี้ ก็ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด เพียงแต่ให้ศาลมีอำนาจนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษามาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดีนี้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ผู้ร้องยังคงได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) ได้ครบถ้วนที่มีได้กระทบต่อสิทธิของโจทก์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) เช่นกัน” จากคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาว่า การที่ศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการใช้สิทธิของบุคคล ตามมาตรา 87 (3) มิได้ถูกจำกัด อาจแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในเนื้อหาของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 แล้วว่า

ไม่ได้เป็นอุปสรรคหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) ดังนั้น หากมีกฎหมายใดที่บัญญัติเนื้อหาที่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจมีแนวโน้มที่วินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านได้มีการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวไว้โดยมีแนวทางที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายเฉลิมพล เอกอรุ สรุปได้ว่า “ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) รัฐธรรมนูญมาตรา 87 (3) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ โดยมีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สาระสำคัญแห่งสิทธิก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การที่ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 นั้น มิได้เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) สิทธิของจำเลยตามมาตรา 87 (3) ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด คำสั่งศาลในการคุ้มครองชั่วคราวก็เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดี จำเลยยังคงสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทราบเท่าที่ได้กระทบต่อสิทธิของโจทก์ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3)”

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายจรูญ อินทจาร สรุปได้ว่า “สำหรับในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การที่จำเลยได้แย้งว่าหากศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 บังคับแก้คดีจะเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า การที่ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา 254 มิได้เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิตามมาตรา 87 (3) กล่าวคือ สิทธิของจำเลยตามมาตรา 87 (3) ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด หากแต่เป็นกรณีที่ศาลใช้และตีความบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดีนี้และเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยจำเลยยังคงใช้สิทธิดังกล่าวได้ทราบได้

ที่มีได้กระทบต่อสิทธิโจทก์และประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงมีได้กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องแต่อย่างใด”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล สรุปได้ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว มุ่งที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิใช่บทบัญญัติให้สิทธิเด็ดขาดแก่บุคคล ทั้งการที่ศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 บังคับแก้คดีก็ได้เป็นอุปสรรคต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) กล่าวคือการดำเนินนโยบายของรัฐตามมาตรา 87 (3) ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 เพียงแต่ให้ศาลมีอำนาจนำวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษามาใช้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดีนี้เท่านั้น ผู้ร้องยังคงสามารถได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) ได้ตราบใดที่มีได้กระทบต่อสิทธิของโจทก์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงมิได้ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) แต่ประการใด”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายชัช ชลวร สรุปได้ว่า “ในประเด็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 87 (3) หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 87 (3) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น โดยถือเป็นการกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินการดังกล่าว แต่การกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 (2) ซึ่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ซึ่งการละเมิดนั้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้บทบังคับตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่ากระทำได้ และไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อรัฐที่จะดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รัฐคงดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับได้ ดังนั้น บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) ตามที่ผู้ร้องอ้างแต่อย่างใด”

จากคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายเฉลิมพล เอกอุรุ นายจรรยา อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล และนายซัช ชลวร ที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 มิได้เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) อาจถือได้ว่าเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว โดยหากมีกฎหมายใดที่บัญญัติเนื้อหาที่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ตามแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยกลาง แสดงให้เห็นว่ามีการตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงอาจถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมาย

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายบุญส่ง กลบุปผา สรุปได้ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง (3) เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มุ่งเน้นนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น บทบัญญัตินี้มีเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเพื่อแถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ามามีการบริหารราชการแผ่นดิน จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง (3) และมิได้มีการขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายบุญส่ง กุลบุปผา วินิจฉัยโดยเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นคณละเรื่องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และได้มีการขัดหรือแย้งกัน อาจถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งแล้ว

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ สรุปได้ว่า “ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เห็นว่าเป็นบทบัญญัติในหมวด 5 เรื่อง นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 นโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีความหมายว่าผู้มีอำนาจตรารัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะกำหนดว่า รัฐจะต้องมีจุดประสงค์ที่จะปฏิบัติอย่างไร อันเป็นการบังคับรัฐบาลทุกรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตามจุดประสงค์นี้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) บัญญัติว่า “ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น” การที่ศาลใช้บทบัญญัติตามมาตรา 254 จึงไม่เป็นการละเมิดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ มาตรา 83 (3) คำวินิจฉัยของนายสุพจน์ ไข่มุกด์ อาจถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้วที่ไม่เป็นการละเมิดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ มาตรา 83 (3)

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี สรุปได้ว่า “ส่วนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้” จากคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ที่ว่า เมื่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ แสดงให้เห็นได้ว่า นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ไม่ได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกร้องกับเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเลย จึงอาจสรุปได้ว่า ถ้ายึดถือแนวทางการวินิจฉัยในลักษณะนี้ อาจถือได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ

จะไม่เข้ามาตรวจสอบประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายนุรักษ์ มาประณีต สรุปได้ว่า “มาตรา 87 เป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาแล้ว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้เป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 254 มิได้กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้อง เนื่องจากผู้ร้องยังสามารถใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ตลอดเท่าที่มีได้กระทำการใดอันไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เมื่อบุคคลนั้นได้รับผลจากการกระทำของผู้ร้อง บุคคลอื่นก็ต้องยอมได้รับความคุ้มครองซึ่งเป็นธรรมแล้ว”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ สรุปได้ว่า “บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงหรือเลือกปฏิบัติ และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือเพื่อให้กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิของโจทก์ ในระหว่างพิจารณาของศาลเป็นการชั่วคราว แต่มิได้กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เนื่องจากจำเลยยังสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้เท่าที่มีได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของโจทก์ ซึ่งศาลได้ให้ความคุ้มครองไว้”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายนุรักษ์ มาประณีต และนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ มุ่งเน้นไปที่บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมากกว่าการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจนนัก

1.3) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 42-43/2554

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่ 42-43/2554 สรุปได้ว่า “พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 มิได้ขัดขวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้นั้น มีเจตจำนงเพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า แผนการบริหาร

ราชการแผ่นดินจะดำเนินการในเรื่องใดและในระยะเวลาใด เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87” จากคำวินิจฉัยกลางที่ 42-43/2554 ซึ่งมีการให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 มิได้ขัดขวางนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้งมิใช่เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่มีความชัดเจนนักว่าศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งถือได้ว่านโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือศาลจะพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิใช่บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง จึงไม่พิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกร้องเลย อันอาจถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาของกฎหมาย ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านจะเห็นถึงแนวทางในการพิจารณาที่แตกต่างกัน ดังนี้

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายจรูญ อินทจาร สรุปได้ว่า “พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 หรือไม่ เห็นว่ามาตรา 85 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด 5 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนที่ 8 ว่าด้วย นโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ส่วนมาตรา 87 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในส่วนที่ 10 ว่าด้วยนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและเป็นการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 29 และมาตรา 30 มิได้ขัดขวางนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง” ซึ่งคำวินิจฉัยส่วนตนของนายจรูญ อินทจาร เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับคำวินิจฉัยกลาง จึงเห็นได้ว่าศาลมุ่งเน้นการพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือมุ่งเน้นพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง อันจะทำให้พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ไม่อาจขัดรัฐธรรมนูญได้

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ สรุปได้ว่า “พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 มิได้ขัดขวางแนวนโยบายแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และได้ขัดขวางแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายเฉลิมพล เอกอรุ สรุปได้ว่า “พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 85 อยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ส่วนมาตรา 87 อยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ เนื้อหาของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ไม่มีส่วนใดที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 85 และมาตรา 87 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายชัช ชลวร สรุปได้ว่า “การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ไม่ได้มีผลกระทบหรือทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 ดังที่อ้างแต่อย่างใด”

จากคำวินิจฉัยของนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายเฉลิมพล เอกอรุ และนายชัช ชลวร ได้วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีการอธิบายเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มิได้เป็นการขัดขวาง

หรือไม่สอดคล้องต่อแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐแต่อย่างใด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายว่าขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐหรือไม่ แสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ซึ่งหากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กฎหมายมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กฎหมายนั้นย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ สรุปได้ว่า “ส่วนการที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 วางหลักเกี่ยวกับการจัดการดังกล่าวไว้ในมาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ย่อมไม่ขัดแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 เพราะบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ในความควบคุมของรัฐสภา ผู้ร้องไม่สามารถยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างได้ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และ มาตรา 87 ได้”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี สรุปได้ว่า “ประเด็นพิจารณาว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 และมาตรา 87 หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน การที่บัญญัติให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตจำนงเพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรีจะดำเนินในเรื่องใดและในระยะเวลาใด เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชน จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี วินิจฉัยโดยไม่ได้พิจารณา ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยเฉพาะนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้เพื่อเป็น แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่อยู่ในความควบคุมของรัฐสภา ไม่สามารถยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างได้ว่า บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 ได้ แนวทางในการวินิจฉัยเช่นนี้จึงแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐไม่อาจมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ผู้ร้องไม่สามารถโต้แย้งว่ามีกฎหมายใด ขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐจึงมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองซึ่งอยู่ในการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา หรือรัฐสภาเท่านั้น

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา สรุปได้ว่า “พระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มิได้ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 แต่อย่างใด” จากคำวินิจฉัย ส่วนตนของนายบุญส่ง กุลบุปผา ผู้เขียนเห็นว่า คำวินิจฉัยของนายบุญส่ง กุลบุปผา ไม่ได้ให้เหตุผลว่าเหตุใดพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอย่าง ชัดเจนนัก

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต สรุปว่า “พระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 มาตรา 60 มาตรา 64 มาตรา 85 และมาตรา 87 หรือไม่ เห็นว่าผู้ร้องมิได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามมาตราขัดหรือ แยกต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร เพราะเหตุใด ตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 18 วรรคหนึ่ง (4) จึงไม่จำเป็นต้อง วินิจฉัย”

คำวินิจฉัยส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล สรุปได้ว่า “กรณีปัญหาว่า บทบัญญัติมาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 85 มีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา 87 มีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งตามคำร้องขอผู้ร้องไม่ได้ระบุว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 แต่อย่างใด อีกทั้งข้อเท็จจริงในคำร้องที่ไม่ปรากฏว่า มีการโต้แย้งสิทธิของผู้ร้องในเรื่องดังกล่าว จึงไม่มีมูลกรณีที่จะไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87”

คำวินิจฉัยส่วนตนของนายอนุรักษ์ มาประณีต และนายเจริญ ภักดีธนากุล เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 หรือไม่ เนื่องจากเห็นว่า ผู้ร้องไม่ได้ระบุว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 85 และมาตรา 87 แต่อย่างใด

จากกรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 3 คดีข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่ามีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ และหากมีจะมีอย่างไรกล่าวคือ จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าผลของคำวินิจฉัยจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกร้องต่างๆ ไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในคำวินิจฉัยโดยเฉพาะคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านแล้ว จะเห็นได้ว่ายังมีความเห็นเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแนวทางที่แตกต่างกัน โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านได้พิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของกฎหมายที่อ้างว่าขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเห็นว่ากฎหมายนั้นสอดคล้องและมิได้ขัดขวางการกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ สามารถเข้าไปตรวจสอบว่า

กฎหมายใดขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านไม่ได้นำประเด็นที่อ้างว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ มาเป็นประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเลย เนื่องจากเห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่เป็นเจตจำนงให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายให้สอดคล้องซึ่งเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา อีกทั้งไม่ใช่บทบัญญัติที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือหรือรับรองสิทธิแก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาเลย

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า กรณีที่มีการโต้แย้งถึงการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากยังมีความเห็นแตกต่างเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 หากพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหมวดที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยไม่ใช่บทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านจะไม่นำมาเป็นประเด็นในการพิจารณาว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ทำให้อาจสรุปได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายในกรณีอย่างสิ้นเชิง การตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงอาจทำได้โดยการตรวจสอบทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น และถือว่าศาลเป็นอำนาจตุลาการก็จะไม่เข้าไปวินิจฉัยบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นการกระทำตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นเรื่องการกระทำของรัฐบาล (Acte de Gouvernement) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

แนวทางที่ 2 หากพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศแล้ว

ย่อมต้องเป็นไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายแล้ว จะต้องไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ดังนั้น การออกกฎหมายที่ขัดกับแนวทางที่นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ หรือการออกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจน ย่อมขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญและไม่สามารถบังคับได้

สำหรับผู้วิจัยนั้นเห็นกับแนวทางที่พิจารณาว่า ในกรณีที่มีการใช้อำนาจในการตรากฎหมายและมีการโต้แย้งว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมควรที่จะมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายใดๆ จะขัดหรือแย้งไม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและย่อมต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งว่าขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยหากมีกรณีที่เห็นได้ชัดเจนว่า มีการตรากฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่ขัดหรือแย้งกับแนวทางที่นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐวางไว้โดยตรง เช่น มีกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนจ้ะให้รัฐดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หรือผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งขัดหรือแย้งกับมาตรา 84 (1) อย่างชัดเจน กฎหมายฉบับนั้นก็ถือว่าใช้บังคับได้ เนื่องจากหากศาลรัฐธรรมนูญไม่เข้าตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ก็จะไม่มียุติธรรมใดสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกแย้งว่าขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้เลย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็จะไม่สามารถใช้บังคับได้กับบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้งการตีความในแนวทางนี้ยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงมากขึ้น เพราะหากมีการใช้อำนาจในการตรากฎหมายโดยไม่คำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ย่อมทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้เลย เนื่องจากการอาศัยเพียงสภาพบังคับทางการเมืองให้มีการตรวจสอบระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภานั้น อาจไม่เพียงพอ

และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และสุดท้ายอาจส่งผลให้รัฐบาลหรือรัฐสภาไม่สนใจที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้หรือดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

2) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารละเลยไม่ตราหรือปรับปรุงกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 กำหนดเป็น “เจตจำนง” ให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากการที่บัญญัติว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “แนวทาง” ในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายเท่านั้นในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา 303 และมาตรา 308 แล้วปรากฏว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายในเรื่องต่างๆ เป็นการเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 78 (7) การจัดตั้งสภาพพัฒนาการเมือง มาตรา 80 (3) กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ มาตรา 81 (3) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ มาตรา 81 (4) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ มาตรา 84 (3) การจัดตั้งสภาเกษตรกร มาตรา 86 (1) กฎหมายส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่างๆ มาตรา 87 (4) กฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เป็นต้น

การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรากฎหมายต่างๆ ข้างต้น เป็นการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เพิกมีในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 เป็นครั้งแรก รวมทั้งในบทเฉพาะกาลมาตรา 303 ได้กำหนดระยะเวลาให้คณะรัฐมนตรีจัดทำกฎหมายบางมาตราข้างต้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย จึงอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ว่า หากรัฐโดยรัฐบาลหรือรัฐสภาละเลยไม่ดำเนินการตรากฎหมายต่างๆ ข้างต้นจะเกิดสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร ในกรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการตรากฎหมายเป็นการริเริ่มใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ฝ่ายตุลาการไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร

ริเริ่มตรากฎหมายต่างๆ ได้ฝ่ายตุลาการทำได้เพียงตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ได้มีการริเริ่มตราขึ้นแล้วเท่านั้น ดังนั้น การตรวจสอบการไม่ปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้จึงต้องดำเนินการโดยอาศัยสภาพบังคับทางการเมือง กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลไม่ดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐสภาอาจตั้งกระทู้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็น หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจ ประชาชนก็อาจจะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีการเพิกเฉยต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ และถ้ารัฐสภาไม่ดำเนินการตรากฎหมายฉบับที่สำคัญให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐบาลมีความจำเป็นและต้องการนำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลก็อาจจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ส่วนกรณีที่มีการกำหนดบทเฉพาะกาลมาตรา 303 ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น เป็นการกำหนดกลไกที่ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากยิ่งขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 5 ผู้วิจัยเห็นว่าระยะเวลาดังกล่าวเป็น **“ระยะเวลาเร่งรัด”** ให้มีการตรากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น เพราะหากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาได้ ก็ไม่ได้ส่งผลให้การดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าวต้องเสียไป หรือไม่ต้องมีการตรากฎหมายดังกล่าวอีก ซึ่งหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือละเลยไม่ดำเนินการตรากฎหมายเลยย่อมต้องอาศัยการตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภาดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรากฎหมายต่างๆ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดกลไกบังคับในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้โดยตรง แต่หากพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มตรากฎหมายเป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อยู่ในการตรวจสอบของฝ่ายตุลาการ ฝ่ายตุลาการไม่อาจสั่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารริเริ่มตรากฎหมายใดๆ ได้ ทำได้เพียงควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ได้ตราขึ้นแล้วเท่านั้น ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าในกรณีที่รัฐบาลหรือรัฐสกละเลยไม่ตรากฎหมายหรือไม่ พัฒนาปรับปรุงกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทบัญญัติหมวด 5 ว่าด้วยแนว

นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญก็ไม่ว่าจะมีสภาพบังคับทางกฎหมายได้ เพราะการตรากฎหมายเป็นกรณิการริเริ่มใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา และอำนาจบริหารของรัฐบาลร่วมกัน ส่วนรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติบทลงโทษทางกฎหมาย ในกรณีที่มีการละเลยไม่ตรากฎหมายหรือพัฒนาปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวไว้ แต่อย่างใด กรณีนี้จึงจะมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ รัฐสภาอาจทำการตั้งกระทู้ถาม หรือยื่นญัตติอภิปรายเพื่อเป็นการตรวจสอบการละเลยการทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหารอาจทำการยุบสภาหาก เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ได้

3) รัฐที่เป็นฝ่ายบริหารไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านกฎหมายและการยุติธรรมตามมาตรา 81 (2) กับด้านเศรษฐกิจตามมาตรา 84 (7)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 34/2554 วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554³⁹⁴ เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) หรือไม่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ร้องได้เสนอคำร้อง ลงวันที่ 29 กันยายน 2551 ต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมเอกสารประกอบ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนจากนางไฮดี ปาร์ค เจริญพร ประธานสหภาพโรงเรียนแห่งชาติไทย - จีน ร้องเรียนกรณีขอให้มีการยกเลิก มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 สมาคมครูสถานศึกษา เอกชนแห่งประเทศไทย ผู้แทนลูกจ้างโรงเรียนเอกชน ร้องเรียนกรณีนโยบายของรัฐ ละเมิดสิทธิประกันสังคมลูกจ้างโรงเรียนเอกชน และคณะกรรมการลูกจ้างและ สหภาพแรงงานสถานศึกษานานาชาติร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ซึ่งในประเด็นเบื้องต้น

³⁹⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 129 ตอนที่ 40 ก วันที่ 10 พฤษภาคม 2554.

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 17 (19) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ส่วนในประเด็นร้องเรียนว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “...พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มี วัตถุประสงค์ให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระโดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ รวมทั้งให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยรัฐ พร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน ด้านสิทธิประโยชน์ และด้านวิชาการให้แก่ สถานศึกษาของเอกชน การที่มาตรา 86 บัญญัติให้กิจการของโรงเรียนในระบบ เฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การเรียนการสอน ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมาย ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงิน ทดแทน และให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำ ทำหน้าที่คุ้มครองแรงงานและสิทธิประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวโดยประโยชน์ตอบแทน ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงานนั้น เป็นการกำหนดให้มีการคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และ บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบที่มีสาระสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน มิใช่ เป็นการมุ่งหมายใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นกรณี ที่ใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับการศึกษา อันเป็นวิชาชีพที่มีลักษณะเฉพาะ ที่มีผลกระทบถึงการศึกษาของชาติอันถือได้ว่าเป็นประโยชน์สำคัญต่อส่วนรวมของ

ประชาชน จึงมีเหตุผลอันชอบธรรมที่จะบัญญัติเช่นนั้นได้ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ทั้งยังถือได้ว่าเป็นการกำหนดให้มีหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงาน และเมื่อพ้นภาวะการทำงานไปแล้วและไม่น้อยกว่าที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้อีกด้วย อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวมิให้ด้อยกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพอย่างอื่น”

“นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 86 มิได้ห้ามผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ใช้เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม หรือองค์การเอกชนต่างๆ เพียงแต่บุคคลดังกล่าวไม่อาจนัดหยุดงานเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ได้เท่านั้น ซึ่งเป็นการชอบด้วยเหตุผล เพราะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา เป็นบุคคลผู้มีวิชาชีพสำคัญต่อการบริหารจัดการระบบการศึกษาของชาติ การใช้สิทธิและเสรีภาพบางลักษณะอาจกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในส่วนนี้จึงเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นและพอสมควรเท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 86 ดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา จึงมิใช่เป็นเรื่องที่รัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม³⁹⁵ โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ³⁹⁶ ที่ต้องการคุ้มครองให้ผู้ที่ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็น และมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลดังกล่าวด้วย

³⁹⁵ มาตรา 81 (2) บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้... (2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน”.

³⁹⁶ มาตรา 84 (7) บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้... (7) ส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคี ที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ที่ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกัน ได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ”.

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

6.2.3 กรณีศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

กรณีศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสามารถศึกษาวิเคราะห์ได้จากปัญหาการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งการละเลยไม่กำหนดนโยบายและละเลยไม่บริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของฝ่ายบริหารรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง กำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายก็คือรัฐสภาและรัฐบาลร่วมกัน ส่วนการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินก็คือองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ได้แก่ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแล้ว ฝ่ายบริหารย่อมต้องมีหน้าที่ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการ หรือการมีมติคณะรัฐมนตรีตามนโยบายในเรื่องต่างๆ มอบหมายให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบราชการประจำไปดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว เพราะฉะนั้น กรณีนี้จึงมีปัญหว่าหากฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายหรือดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินแตกต่างหรือขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วจะเกิดผลหรือสภาพบังคับอย่างไรบ้าง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 75 วรรคสอง ยังได้กำหนดให้ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย อีกทั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีก็จะต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมาย

ที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และแผนการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ เป็นการที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงถือเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” (Acte de Gouvernement) ซึ่งเป็นข้อยกเว้นประการหนึ่งของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งศาลปกครองไม่สามารถเข้าไปควบคุม ตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้โดยกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีแนวคำสั่งของศาลปกครอง³⁹⁷ ดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550

“...ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (คณะรัฐมนตรี) ใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 หาได้กระทำในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่แต่กระทำในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการดังกล่าว หรือใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง...”

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 301/2551

“ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะรัฐมนตรี) เป็นคณะบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหาร และเป็นคณะบุคคลที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

³⁹⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *ย่อคำสั่งศาลปกครองสูงสุด*. [Online]: www.krisdika.go.th > Home > Rulling/Decision.

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะของการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอันใด หรือเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วแต่กรณี แต่หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้กระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด ไม่แต่เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นกระทำการดังกล่าว จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองแต่อย่างใด

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 627/2551

“...สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบาย หรืองานทางการเมือง หรือนโยบายต่างประเทศ หรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น สำนักงานนโยบาย หมายถึง การกำหนดแนวทางในการบริหารราชการซึ่งได้แก่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางการบริหารราชการ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองตามกฎหมายด้วยการออกกฎ หรือมติคณะรัฐมนตรีซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากผู้มี

ส่วนได้เสียโต้แย้งว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542...”

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2553

“ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกรณีปราสาทพระวิหารและเขตดินแดนอธิปไตยของประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา โดยมีคำขอท้ายฟ้องข้อ 2 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีมติยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เพื่อให้พิจารณาคดีใหม่เกี่ยวกับปราสาทพระวิหารเนื่องจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2505 ยังคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับคำสั่งศาลข้อ 3 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีมติให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงกลาโหม สนธิกำลังตามแนวทางยุทธศาสตร์เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชอธิปไตย รวมถึงทรัพยากรของชาติ อันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งชาติ ตามเส้นแนวแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา มิให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดรุกล้ำเข้ามาในเขตแดนอธิปไตยของไทย หากมีผู้รุกล้ำอยู่แล้วให้แจ้งเตือนตามหลักสากลให้ออกนอกเขตดินแดนไทย หากไม่ปฏิบัติก็ให้นำกำลังทหารผลักดันออกนอกเขตดินแดนอธิปไตยของไทย ข้อ 4 ให้เพิกถอนการอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และมีคำสั่งให้รัฐสภามีมติให้ระงับหรืองดการพิจารณาให้ความเห็นชอบบันทึกข้อตกลงร่วมรัฐบาลไทยกับรัฐบาลกัมพูชา (กรอบการเจรจา) ทุกฉบับ และข้อ 5 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีมติคัดค้านการขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชา และแจ้งเป็นหนังสือไปยังประเทศกัมพูชา องค์การสหประชาชาติ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับคำสั่งศาล จากคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีข้อ 2 ถึงข้อ 5 นั้น เห็นว่า เป็นคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินการตามนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ และนโยบายด้านการต่างประเทศ อันเป็นการกระทำในฐานะรัฐบาลในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหารมิได้เป็นการกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่มีคำขอท้ายฟ้องข้อ 2 ถึงข้อ 5 จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา

ของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

จากแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น สรุปได้ว่า กรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษานั้น จะต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองถือเป็นการกระทำทางปกครอง (Acte administratif) ส่วนกรณีที่ฝ่ายรัฐบริหารใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการใด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล หรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม เป็นกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากถือเป็นการกระทำทางรัฐบาล (Acte de gouvernement) ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการกระทำทางรัฐบาล ไม่อยู่ในการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง เพราะถือเป็นการกระทำในทางนโยบายตามหลักการกระทำทางรัฐบาลจึงกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในกรณีนี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของฝ่ายบริหาร รวมทั้งไม่อาจใช้อำนาจใดๆ สั่งการให้ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายหรือดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ เพราะหากศาลปกครองมีอำนาจเข้ามาตรวจสอบการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายตุลาการจะกลายเป็นผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายหรือบริหารราชการแผ่นดินเสียเอง ซึ่งจะเป็นการก้าวล่วงฝ่ายบริหารและขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในกรณีจึงเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติคือ การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภาหรือกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจในกรณีนี้มีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

นอกจากนี้ การกระทำทางปกครองขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและการละเลยไม่กระทำการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือปฏิบัติ

หน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง ในกรณีนี้การกระทำทางปกครอง (Acte administrative) อาจขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหมายความว่า การกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็น การออกกฎ คำสั่ง กระทำการใดๆ ทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และคำว่า กฎหมายนี้ย่อมหมายความรวมถึงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐด้วย ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติใดๆ ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิและเสรีภาพ รวมถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย แม้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีเจตนารมณ์หลักเพื่อต้องการให้เป็นเจตจำนงในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นอำนาจของ รัฐสภาและรัฐบาลเท่านั้น แต่เมื่อฝ่ายปกครองถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารมี หน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่งคำบัญชาของฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครองจึงย่อมต้อง ผูกพันตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าฝ่ายบริหารอาจใช้อำนาจได้ใน 2 สถานะ กล่าวคือ ทั้งใน กรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดนโยบายหรือการบริหาร ราชการแผ่นดิน และการใช้อำนาจในตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือ กฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลปกครอง จะไม่เข้าไปตรวจสอบ ศาลปกครองจะสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ในกรณีที่ ใช้อำนาจในฐานะของฝ่ายปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมาย อื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ปกติจะใช้อำนาจ ตามกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่น พระราชบัญญัติอยู่แล้ว ดังนั้น กรณีฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือฝ่าย ปกครองจะกระทำการขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้คือ กรณีที่มี กฎหมาย (พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกฎหมายนั้นให้อำนาจแก่ ฝ่ายปกครองในการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการใดๆ เมื่อฝ่ายปกครองใช้อำนาจนั้น ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ใช้อำนาจนั้น รวมทั้งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วย

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายย่อมใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยอ้างว่าการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐขัดต่อกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกกฎหรือคำสั่งใดๆ ที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี แต่ฝ่ายปกครองกลับออกกฎหรือคำสั่งที่เป็นการกีดกันทางการค้า จำกัดการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรม ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกฎหรือคำสั่งนั้น ย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ว่ากฎหรือคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 84 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีสิทธิเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แสดงให้เห็นว่าหากมีกรณีที่กฎหรือการกระทำใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐศาลปกครองก็มีสิทธิเข้ามาตรวจสอบได้ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้านั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลโดยตรง เพราะถือว่าเป็นการใช้อำนาจในด้านการบริหาร หรือการกำหนดนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาล (Acte de gouvernement) ซึ่งการใช้อำนาจในกรณีนี้ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ส่วนในกรณีที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ได้แก่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเกิดขึ้นจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ ดังนั้น หากมีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่จะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง

6.3 กรณีศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 29 กำหนดว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย และมาตรา 76 วรรค 3 กำหนดว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าวนี้ ในการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงต้องมีการอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย หรือการตรากฎหมายเพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ผู้เสนอร่างกฎหมายนั้นจะต้องอ้างบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หรือแผนการตรากฎหมายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นวรรคสองของคำปรารภด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 87 (1) และ (2) ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นควรกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมตัวกันของประชาชนเป็นประชาสังคม ส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคม โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าการส่งเสริมประชาสังคม เพื่อการพัฒนาชุมชนและสังคมขึ้นใช้บังคับในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา จึงได้เสนอร่างระเบียบดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ โดยมีสาระสำคัญของร่างระเบียบฯ³⁹⁸ ดังนี้

(1) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา รวมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรด้านประชาสังคมและอาสาสมัครเพื่อสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา (ร่างข้อ 4)

(2) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่นหรือคำสั่งของหน่วยงานหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้ ตามอำนาจหน้าที่ (ร่างข้อ 5)

(3) กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา (ร่างข้อ 8 และร่างข้อ 13)

(4) กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและกำหนดอำนาจหน้าที่ (ร่างข้อ 15)

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาชุมชนและสังคมดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและการบังคับให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 87 (1) และ (2) ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างระเบียบดังกล่าว โดยได้รับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาด้วยเพื่อให้เกิดสภาพบังคับทางปกครองรวมทั้งผลสัมฤทธิ์และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556³⁹⁹

³⁹⁸ สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 ที่เกี่ยวกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559 [Online]: https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=7868.

³⁹⁹ สำนักคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, คู่มือวิธีการเสนอโครงการร่วมลงทุน (Thailand PPP Project Proposal Manual), มีนาคม 2558. [Online]: www.irdp.org/2015/news_files/291/attachment1.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559.

กำหนดว่าในการจัดทำรายงานผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการมาตรา 24 ได้บัญญัติกำหนดรายละเอียดของผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเป็นขั้นต่ำด้วยว่าในประกาศดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด 7 หัวข้อ ซึ่งในข้อ (1) จะต้องแสดงเหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ของโครงการ รวมทั้งความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามหมวด 3 แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์จะมีระยะเวลาของแต่ละแผนครั้งละห้าปี โดยคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเป็นผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป (มาตรา 16 (1)) ด้วย

1) ความเห็นเรื่องสมาชิกวุฒิสภาขอเข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐประจำจังหวัด

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0214./16171 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2544 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาอธิบายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ และหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดให้เชิญสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดทุกท่านเข้าร่วมการประชุมด้วยทุกครั้ง โดยอ้างมาตรา 149 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” จากบทบัญญัติดังกล่าว วุฒิสภาเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาในฐานะที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่แต่ละจังหวัดทั่วประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องรับทราบนโยบายและแผนการในการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการในสังกัดแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ อันเป็นพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนอย่างใกล้ชิด เพื่อรับทราบผลความก้าวหน้า สภาพปัญหา และอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามแผนงาน งานโครงการของส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเพื่อให้ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ

ทุกระดับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาข้อเสนอของวุฒิสภาดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องตามกฎหมาย จึงหารือในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ จะขอเข้าร่วมการประชุมของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นปกติประจำ เพื่อกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การวางแผนการดำเนินงานของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร ได้แก่ การประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด การประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ การประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทางจังหวัดได้จัดขึ้นเป็นประจำทุกเดือนในแต่ละเดือนนั้น จะสามารถกระทำได้หรือไม่เพียงใด และจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร และหรือจะสามารถกระทำได้ในขอบเขตใดบ้าง

ประเด็นที่สอง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2540 มาตรา 128 ประกอบกับมาตรา 110 (1) บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้รัฐมนตรี ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้เข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการต่างๆ เป็นปกติประจำทุกครั้ง จะถือได้หรือไม่ว่าสมาชิกวุฒิสภา ได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ใดโดยตรงหรือโดยปริยายในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น และการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้ จะถือเป็นกรณีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 110 แห่งรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ และหรือจะถือว่าสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมดังกล่าวจะนับเป็นองค์ประชุมของหน่วยงานนั้นได้หรือไม่ ประการใด

ประเด็นที่สาม ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐในหมวด 5 ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ จะหมายความว่า การที่สมาชิกวุฒิสภา (สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) สามารถอ้างสิทธิหรือมีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในฝ่ายบริหารทุกองค์กร ได้ด้วยหรือไม่ประการใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร 0601/0207 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2545 แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) แล้ว มีความเห็น⁴⁰⁰ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวการดำเนินการใดๆ ขององค์กรทั้งสามย่อมต้องเป็นไปตามกระบวนการวิธีการและขอบเขตแห่งอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภา อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่พอสรุปได้ 3 ประการ คือ

1. อำนาจในทางนิติบัญญัติ
2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร
3. อำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การที่สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 149⁴⁰¹ มิได้หมายความว่าสมาชิกวุฒิสภจะสามารถกระทำการใดๆ ได้โดยไม่มีขอบเขตการจะกระทำการใดได้หรือมิได้ย่อมต้องขึ้นอยู่กับกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและตามขั้นตอนและวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น แม้วุฒิสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ แต่อำนาจนั้นก็ถูกจำกัดให้กระทำเฉพาะเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาก่อนแล้ว สมาชิกวุฒิสภาหาได้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารกิติ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ที่วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาย่อมสามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการใด และเพียงใด รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนแล้ววุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำ

⁴⁰⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ความเห็นฉบับเดิม: เรื่องเสร็จที่ 053/2545 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาขอเข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐประจำจังหวัด, ลงวันที่ 21 มีนาคม 2545.

⁴⁰¹ มาตรา 149 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”.

การได้อันเป็นการนอกเหนือจากวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ การประชุมของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดเพื่อที่จะกำหนดนโยบาย หรือตัดสินใจในทางการเมือง และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดเพื่อวางนโยบายและดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลอันเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การที่วุฒิสภาจะขอให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมประชุมด้วย ย่อมเป็นการเกินไปจากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและอาจเป็นการขัดกับการที่จะต้องควบคุมฝ่ายบริหารหรือทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย อย่างไรก็ตาม แม้การเข้าร่วมประชุมในการบริหารงานของจังหวัดจะไม่ใช่อำนาจหรือหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา แต่ก็ไม่ได้เป็นการปิดหนทางในการร่วมมือระหว่างจังหวัดกับวุฒิสภาแต่อย่างใด ในการประชุมบางเรื่องหากจังหวัดต้องการรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งคราว จังหวัดอาจเชิญสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมได้ แต่การเข้าร่วมประชุมของสมาชิกวุฒิสภาพึงต้องกระทำอย่างระมัดระวัง เพราะหากมีลักษณะเป็นการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการแล้ว อาจเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 128⁴⁰² ประกอบมาตรา 110 (1)⁴⁰³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีผลให้ขาดจากสมาชิกภาพได้เมื่อได้วินิจฉัยหลักเกณฑ์แห่งอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยข้อหาหรือตามประเด็นต่างๆ ที่ทำนี้อีก

2) ความเห็นเรื่องสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งนายกสภาวิศวกรและกรรมการสภาวิศวกรหรือเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายอื่น

กระทรวงมหาดไทยได้ได้มีหนังสือที่ มท 0706/5929 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2551 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งนายกสภาวิศวกรและกรรมการสภาวิศวกร หรือเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายอื่นหรือเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ

⁴⁰² มาตรา 128 บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 110 และมาตรา 111 มาใช้บังคับกับการกระทำอันต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยอนุโลม”

⁴⁰³ มาตรา 110 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง (1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี... ฯลฯ...”

ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือกฎหมายเฉพาะเรื่อง จะเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 119 (5) ประกอบกับมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่ นร 0901/0993 ลงวันที่ 3 กันยายน 2551 แจ้งความเห็นที่ 665/2551⁴⁰⁴ ว่า กรณีตามข้อหาหรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 119 (5) ประกอบกับมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัย ซึ่งกรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ตามนัยข้อ 9 (2) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจรับข้อหาหรือตั้งกล่าวไว้พิจารณาได้ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 10/2551 แล้วว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยมีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย รวมทั้งควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา จึงได้บัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งอื่นไว้ในวรรคหนึ่งอย่างชัดเจน แต่มาตรา 265 วรรคหนึ่งก็มีใช้เป็นบทบังคับเด็ดขาด เพราะมาตรา 265 วรรคสอง ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้สมาชิก ข้อยกเว้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสมาชิกดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินได้ โดยคำว่า การบริหารราชการแผ่นดินในมาตรา 265 วรรคสองนี้ จะต้องแปลความให้สอดคล้องหรือสอดคล้องกับจุดประสงค์ของถ้อยคำในตัวบทบัญญัติที่มาก่อน คือ การรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ซึ่งเป็นการดำรงตำแหน่งในราชการฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ คำว่า การบริหารราชการแผ่นดินจึงหมายถึงราชการบริหารในฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

⁴⁰⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ความเห็นฉบับเดิม: เรื่องเสร็จที่ 665/2551, 3 กันยายน 2551.

3) ความเห็นเรื่องพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

ในระหว่างที่ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 258 ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า “พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่” คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นต่อประเด็นนี้ว่า⁴⁰⁵ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัย ประกอบกับการให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นการให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งปัญหาข้อกฎหมายนั้นจะต้องมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นแล้ว และหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงนั้น เป็นเหตุให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ สำหรับข้อหาหรือในประเด็นนี้เป็นปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งยังไม่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) จึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

4) ความเห็นเรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2553

กระทรวงแรงงานมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ รง 0411/5420 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2553 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า กระทรวงแรงงานได้ออกระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยแนวทางและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคี พ.ศ. 2551 กำหนดให้อธิบดี

⁴⁰⁵ ทศพนธ์ นรทัศน์, *หนึ่งทศวรรษสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวคิดสภากาประชาชน*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552: หน้า 10-11. [Online: kpi.ac.th/media/pdf/M7_171.pdf] สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2559.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานรักษาการตามระเบียบนี้ โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแจ้งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้ง และโดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 38 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งมีกรรมการส่วนหนึ่งมาจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างหนึ่งคนและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอีกหนึ่งคน โดยให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีความเห็นว่า การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยแนวทางและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคีพ.ศ. 2551 นั้นมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากตามข้อเท็จจริงคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานมิได้ทำงานในลักษณะไตรภาคี แต่เป็นการทำงานร่วมกันหลายฝ่ายการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างก็เพื่อให้ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานการนับองค์ประชุมก็ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดไม่ว่าผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจะเข้าร่วมประชุมหรือไม่ ซึ่งแตกต่างกับคณะกรรมการไตรภาคีของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง จึงจะนับองค์ประชุมได้ประกอบกับการสรรหาผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามระเบียบกระทรวงแรงงานฉบับนี้ จะต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งครั้งละประมาณ 6 ล้านบาท เพื่อให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานดำเนินการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละหนึ่งคน ซึ่งถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมากจึงได้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงและคณะกรรมการร่างกฎหมายมีมติมอบหมายให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานไปออกระเบียบการแต่งตั้งกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ใช้เป็นการเฉพาะโดยไม่ต้องใช้ระเบียบกลางที่เป็นระบบไตรภาคี

กระทรวงแรงงานโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงได้ดำเนินการออกระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและ

ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2553 กำหนดให้สภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้างแต่ละสภาเสนอชื่อสมาชิกผู้มีประสบการณ์ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้แทนสภาละหนึ่งคนและให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือผู้แทนฝ่ายละไม่เกินสามคน เพื่อเสนอรายชื่อให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานฝ่ายนายจ้างหนึ่งคนและฝ่ายลูกจ้างหนึ่งคน สภาองค์การลูกจ้าง 6 สภา ได้มีหนังสือลงวันที่ 20 กันยายน 2553 ถึงอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานขอให้ยกเลิกการสรรหาคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยให้เหตุผลว่า ขัดต่อมาตรา 84 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจดังนี้...(7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้หารือกับกระทรวงแรงงานแล้ว เห็นควรมีหนังสือแจ้งสภาองค์การลูกจ้างโดยได้มีหนังสือที่ รง 0411/12461 ลงวันที่ 22 กันยายน 2553 เรื่อง ขอให้ยกเลิกการสรรหาคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานถึงสภาองค์การลูกจ้างทั้ง 6 สภา สรุปว่า มาตรา 84 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับ แต่มีลักษณะเป็นแนวทางในการบริหารงานของรัฐให้ส่วนราชการปฏิบัติตามภารกิจต่างๆ ที่มีอยู่โดยคำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานนี้ได้ตามความเหมาะสม ทั้งกระบวนการในการแต่งตั้งก็มีพระราชบัญญัติส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มาตรา 6 และมาตรา 38 ให้อำนาจและกำหนดวิธีการโดยอยู่บนแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (7) แล้ว รวมทั้งเห็นควรมีหนังสือหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย ดังนั้น กระทรวงแรงงานจึงขอหารือว่าระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2553 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ภารกิจเป็นไปอย่างถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) พิจารณาข้อหารือของกระทรวงแรงงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว⁴⁰⁶ เห็นว่า โดยที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้บัญญัติ **เจตนารมณ์**ไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 75 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนง ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” การที่มาตรา 84 (7) บัญญัติอยู่ในหมวดนี้ และบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจโดยจัดระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการกำหนดแนวนโยบายที่ต้องนำไปใช้ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจึงต้องดำเนินการจัดระบบไตรภาคีให้ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเพื่อให้สอดคล้องกับ **เจตนารมณ์**ดังกล่าวโดยในการตีความ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นจะต้องตีความอย่างกว้างเพื่อให้รัฐสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐจัดระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน คำว่า “ไตรภาคี” มีความหมายว่า ประกอบด้วย ผู้แทนสามฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนฝ่ายรัฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ส่วนข้อความที่ว่า “ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน” หมายความว่า ที่มาของผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอันเป็นภาคีหนึ่งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างโดยจะใช้วิธีการใดในการเลือกก็ได้ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการเลือกโดยตรงของผู้ทำงานทุกคนในประเทศหรือเลือกทางอ้อม โดยอาจให้องค์กรของผู้ทำงาน เช่น สหภาพแรงงานเป็นผู้เลือกแทนก็ได้เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงวิธีการเลือกผู้แทนไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งกรรมการทั้งหมดมีจำนวน 17 คน ประกอบด้วย บุคคลหลายฝ่ายทั้งฝ่ายรัฐ ได้แก่ ผู้แทนส่วนราชการต่างๆ และผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายหอการค้า ฝ่ายสภา

⁴⁰⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **สรุปความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา**, เรื่องเสร็จที่ 26/2554, มกราคม 2554: หน้า 253-255.

อุตสาหกรรม ฝ่ายสมาคมธนาคาร ฝ่ายสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ และกำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างหนึ่งคนและจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้างหนึ่งคน ดังนั้น โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นพหุภาคีมิใช่เป็นการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีตามมาตรา 84 (7) ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เมื่อบทบัญญัติมาตรา 38 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบกระทรวงแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2553 จึงเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ดังนั้น ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2553 จึงชอบด้วยกฎหมายและมีได้ขัดต่อมาตรา 84 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อหาข้อนี้ เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญของระเบียบดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) ในกรณีนี้ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น แต่การวินิจฉัยชี้ขาดย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

5) ความเห็นเรื่องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการดำรงตำแหน่งนายกและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนถึง 4 แห่ง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เปิดเผยความคืบหน้ากรณีการไต่สวนเรื่องที่กล่าวหานายวิจิตร ศรีสอาน ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีพฤติการณ์ฝ่าฝืน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 (4) เนื่องจากดำรงตำแหน่งนายกและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนถึง 4 แห่ง ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยสยาม มหาวิทยาลัยรังสิต

มหาวิทยาลัยศรีโสภณ และวิทยาลัยเฉลิมกาญจนาภิเษกว่าในการประชุม คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2552 เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว ปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่มีมติให้ยกข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยอ้างว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิใช่ธุรกิจเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และประมวล รัชฎาการ ซึ่งมหาวิทยาลัยเอกชนไม่ต้องเสียภาษี อย่างไรก็ตาม กรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างน้อยเห็นว่า ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยออกมาในแนวทางนี้ ต่อไปรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเอกชน เมื่อพ้นจากตำแหน่งก็สามารถไปเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยเอกชนได้ มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งนี้ จึงขัดแย้งกับมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุม ครั้งที่ 65/2551 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2551 ซึ่งมีความเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ การดำรงตำแหน่งเป็นนายกสภาสถาบันหรือกรรมการสภาสถาบันของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นถือว่าเป็นกรรมการในธุรกิจของเอกชน ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่กระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนั้น การดำเนินการบางอย่างของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น การอนุมัติแผนการเงินบดลงบการเงินประจำปีของกองทุนประเภทต่างๆ การอนุมัติ การรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต หรือ ปริญญาติดตัมศักดิ์แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสภาของผลประโยชน์อาจขัดหรือแย้งต่อ ประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ของทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันหรือกรรมการสภาสถาบัน ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 และต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบัน ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนภายหลังพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วไม่ถึง สองปีด้วย ทั้งนี้ การฝ่าฝืนมาตรา 100 นี้ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) ได้มีหนังสือลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2552 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁴⁰⁷ สรุปความได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 65/2551 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2551 มีความเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ การดำรงตำแหน่งเป็นนายกสภาสถาบันหรือกรรมการสภาสถาบันของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นถือว่าเป็นกรรมการในธุรกิจของเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ การดำเนินการบางอย่างของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น การอนุมัติแผนการเงิน งบดุล งบการเงินประจำปีของกองทุนประเภทต่างๆ การอนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต หรือปริญญาตรีโทดุษฎีบัณฑิตแก่ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสภาของผลประโยชน์อาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ของทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันหรือกรรมการสภาสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา 100 และต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนภายหลังพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วไม่ถึงสองปีด้วย

อย่างไรก็ดี สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) มีความเห็นว่าการเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 81 ได้บัญญัติเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยให้รัฐสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อเป็นการ

⁴⁰⁷ จয়พร ธรณินทร์, “ป.ป.ช.กลับลำชี้วิจารณ์ ศรีสุอาน ไม่ผิมนั่งควบ รมว.ศึกษา-นายกสภา ม.เอกชน 4 แห่ง-สวนทางมติเดิมของตัวเอง”. [Online] มติชนออนไลน์ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2552: www.charuaypontorranin.com/index.php?lay=show&ac=article&id... สืบค้นเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2559.

แบ่งเบาภาระของรัฐ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐได้ และต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 80 (4) ได้บัญญัติให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐเช่นเดียวกัน

(2) พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนฯ บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพขั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ มีรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีความเป็นอิสระเป็นของตนเอง เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองอันมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครอง

การดำเนินการมีสภาสถาบันเป็นองค์กรสูงสุดในการควบคุมดูแลกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เป็นไปตามกฎหมายเช่นเดียวกับการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ นอกจากรูปแบบการบริหารที่มีลักษณะพิเศษเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กฎหมายยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหลายประการดังปรากฏในกฎหมายต่างๆ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยศุลกากร และกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คือ 1) ให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทน 2) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในด้านต่างๆ 3) ยกเว้นอากรขาเข้าประเภทสินค้าครุภัณฑ์และอุปกรณ์ที่ใช้ในการศึกษาและการวิจัย 4) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน

(3) การบริหารงานด้านการเงินของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน กฎหมายได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดสรรเงินเพื่อนำไปพัฒนากิจการและพัฒนาการจัดการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพมาตรฐานโดยต้องจัดสรรให้แก่กองทุนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดก่อน หากเงินที่ได้จัดสรรให้แก่กองทุนประเภทต่างๆ เหลืออยู่จึงจะได้จัดสรรคืนให้แก่ผู้รับใบอนุญาตไม่เกินร้อยละ 30 ในฐานะที่เป็นผู้นำเงินมาลงทุนจัดการศึกษาอันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของรัฐ การบริหาร

งานด้านการเงินดังกล่าวจึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากธุรกิจเอกชน ซึ่งมุ่งผลกำไร เพื่อแบ่งปันให้แก่ผู้ลงทุน นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 880/2549 ว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครอง และในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) ก็ไม่ได้ถือว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นธุรกิจเอกชน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) มีความเห็นว่า ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เคยมีข้อสังเกตในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 พ.ศ. 2544⁴⁰⁸ สรุปได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 100 บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ การจะวินิจฉัยว่า การใดต้องห้ามหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป แต่ผลของมาตรา 100 กระทบต่อการดำรงชีวิตโดยสุจริตทั้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทั้งยังผูกพันต่อไปภายหลังเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วเป็นเวลาถึง 2 ปี การกระทำใดที่ผิดพลาดมีผลร้ายทั้งต่อการดำรงตำแหน่งและการถูกดำเนินคดีอาญาและมีโทษ ฉะนั้น จึงสมควรที่จะให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจขอทราบความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ว่า จำเป็นต้องหยุดกระทำการที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า สามารถกระทำต่อไปได้ การกระทำนั้นก็จะไม่ถือเป็นความผิด และถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความเห็นเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นในภายหลังจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทราบ เพื่อให้โอกาสแก้ไขเสียก่อน เพื่อที่จะไม่ต้องเสี่ยงภัยต่อการได้รับผลร้ายในภายหลัง

แต่ปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีมติเกี่ยวกับกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแล้วว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ

⁴⁰⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **ความเห็นฉบับเต็ม:** เรื่องเสร็จที่ 368/2544, 3 กันยายน 2545.

กฤษฎีกาที่จะวินิจฉัยได้อีก⁴⁰⁹ แม้ก่อนหน้านี้ผู้สื่อข่าวรายงานว่า เมื่อเดือนกันยายน 2550 นายวิจิตร ศรีสุอาน เคยแถลงตอบโต้กระแสข่าวที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องที่น่าายวิจิตร ดำรงตำแหน่งนายกและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 4 แห่ง ขว้างกล่าวทำให้ได้รับแรงกดดันจากระแสสังคมรุนแรงมากเพื่อให้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้งที่เรื่องยังไม่มีกรวินิจฉัย นอกจากนั้น ยังมีความเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่ใช่องค์กรธุรกิจเอกชน เพราะมิได้แสดงหากำไร แต่เป็น สถานศึกษาที่ตั้งขึ้น พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 เป็น นิติบุคคล ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 880/2546 ว่า เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการ กิจการบริหารสาธารณะด้านการศึกษา นอกจากนั้น รายได้ที่เกิดจากการดำเนินการ ไม่ต้องนำไปแบ่งปันให้กรรมการสภามหาวิทยาลัย เพราะกฎหมายกำหนดให้นำไป จัดสรรเป็นกองทุนวิจัย กองทุนทรัพย์สินถาวร กองทุนห้องสมุดและเทคโนโลยี กองทุนสงเคราะห์ ส่วนที่เหลือให้นำไปจัดสรรแก่กองทุนต่างไม่น้อยกว่า 60% จัดสรร ให้แก่ผู้รับใบอนุญาต ไม่เกิน 30% และให้กองทุนทั่วไปอีก 10% สถาบันอุดมศึกษา ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือองค์กรธุรกิจตามกฎหมายอื่นที่แสดงหากำไร การดำรงตำแหน่งกรรมการสภา สถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับกรรมการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงไม่ใช่กิจกรรม ประเภทธุรกิจของเอกชน

⁴⁰⁹ จรวยพร ธรณินทร์, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถ (407).

บทที่ 7

สรุปผลการวิจัย

อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

ในการศึกษาวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ รวมทั้งกรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลไทยเปรียบเทียบกับศาลต่างประเทศ ตั้งแต่บทที่ 1 ถึงบทที่ 6 ดังกล่าวข้างต้นนั้น ผลการวิจัย พบว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศต่างมีแนวโน้มที่ต้องการให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับและกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพิ่มมากขึ้น ทั้งการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภาและการบังคับใช้ทางปกครองโดยรัฐบาล โดยเฉพาะการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาล (justiciability) ซึ่งได้อาศัยคำวินิจฉัยของศาลในการตีความรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลสูงสุดของอินเดีย บังกลาเทศ ไนจีเรีย และกานา โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ใช้ “หลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน” (principle of practical concordance) เป็นหลักในการตีความเพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นมีความสอดคล้องต้องกันระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับบทบัญญัติอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหมวดสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่เกี่ยวพันให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายได้ และต่อมาได้พัฒนาแนวคำวินิจฉัยของศาลที่มีการตีความบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานและหมวดสิทธิพื้นฐานที่สอดคล้องเท่าเทียมกันจนมีผลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยศาล (justiciability) มากยิ่งขึ้น สรุปผลวิจัยและอภิปรายผลในสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

7.1.1 การบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในต่างประเทศ

1) ในกลุ่มประเทศยุโรป ประเทศเยอรมนีถือเป็นประเทศแรกของโลกที่มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ Directive Principles of Social Policy สอดแทรกไว้ในหมวด 2 สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญไวมา ค.ศ. 1919 โดยมีได้บัญญัติเป็นหมวดเฉพาะแยกออกจากหมวดอื่นเหมือนรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ แต่รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหนึ่งในหมวด 13 Directive Principles of Social Policy แยกออกจากหมวดสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน ซึ่งมีลักษณะทั่วไปและกว้างมาก จึงมุ่งหมายให้เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” (General guidance) สำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายและมีสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น หากรัฐสภาหรือรัฐบาลไม่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายนี้ ก็จะไม่มีความบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องแก่ประชาชนใดๆ ได้ เพราะถือว่าบทบัญญัตินี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดๆ ได้ รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้มีอิทธิพลที่เป็นต้นแบบในการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลกคือ รัฐธรรมนูญสเปน จีน อินเดีย บังกลาเทศ เนปาล ไนจีเรีย กานา แอฟริกาใต้ ฟิลิปปินส์ รวมทั้งประเทศไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศต้นแบบและประเทศที่หยิบยืมเลียนแบบนี้ ต่างก็ได้กำหนดให้บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ถ้ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายหรือรัฐบาลไม่บริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือกระทำการที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ประชาชนก็ไม่อาจนำไปฟ้องร้องในศาลใดๆ ได้ (non-justiciability) ดังเช่นรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 3 Guiding Principles of Economic and Social Policy ของภาค 1 ในหมวดสิทธิพื้นฐานและหน้าที่ของประชาชน (Basic Rights and Duties) ตั้งแต่มาตรา 39 ถึงมาตรา 52 รวม 14 มาตราไว้อย่างละเอียดครบถ้วนมากกว่าสองประเทศยุโรป แต่รัฐธรรมนูญสเปนก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับและกลไกการตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 นี้แต่อย่างใดเช่นกัน ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกลุ่มประเทศยุโรปจึงมีสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางปกครอง เช่น

การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการการตรวจสอบการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในรัฐสภาเท่านั้น ส่วนกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงใช้กลไกรัฐสภาและกลไกรัฐบาลซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้ทางการเมืองและการปกครองเป็นหลัก โดยกลไกทางศาลแทบจะไม่มีบทบาทในการใช้อำนาจตุลาการในการทบทวนตรวจสอบ (judicial review) เนื่องจากยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ที่ศาลจะต้องไม่ใช้อำนาจตุลาการเข้าไปแทรกแซงหรือพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล (Acte de gouvernement) ซึ่งอยู่ในอำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร

จากกรณีศึกษากลุ่มประเทศยุโรป พบว่า เมื่อรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 มาตรา 45 มีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีลักษณะเป็นบทบัญญัติหลักการทั่วไปที่เป็นเพียง“คำแนะนำทั่วไป” (general guidance) ของรัฐสภาไอร์แลนด์ (Oireachtas) และต้องไม่นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวดนี้ไปฟ้องร้องในศาลใดๆ อีกทั้งในทางปฏิบัติก็ยังถูกนำไปใช้อภิปรายในรัฐสภาน้อยมากและยังไม่มีกรณีแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหมวดนี้โดยเฉพาะให้มีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้แนวนโยบายแห่งรัฐ แม้รัฐธรรมนูญไวมาร์กำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเสริมบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บรรลุผลขึ้นจริง แต่รัฐธรรมนูญไวมาร์ก็ไม่มีบทบัญญัติให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับหรือมีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐในทางปฏิบัติเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีจึงไม่ได้มีบทบาทเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐโดยตรง ส่วนศาลไอร์แลนด์และศาลสเปนก็ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้เช่นกัน โดยสรุป การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นในกลุ่มประเทศยุโรป กรณีศึกษา 3 ประเทศ คือ ไอร์แลนด์ เยอรมัน และสเปนนั้น พบว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด เนื่องจากทั้งสามประเทศเกรงว่า ถ้าบัญญัติให้มีการบังคับใช้ทางกฎหมายและรัฐไม่สามารถปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นได้ด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจและการเงินงบประมาณหรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม ก็จะถูกประชาชน

ใช้สิทธิฟ้องร้องรัฐบาลต่อศาลอย่างมากมาย

2) ในกลุ่มประเทศเอเชีย หลังที่ได้รับเอกราชจากอังกฤษ ประเทศอินเดีย นับเป็นประเทศที่สองของเอเชียที่บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1950 ทั้งในคำปรารภและหมวด 4 หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) หลังจากประเทศไทยที่เป็นประเทศแรกในเอเชียที่ได้บัญญัติหมวด 3 แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับ พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) เพียงปีเดียวเท่านั้น แต่มีเอกลักษณ์ที่โดดเด่นมากกว่ารัฐธรรมนูญไทยตรงที่ได้กำหนดบทบัญญัติอุดมการณ์ของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในคำปรารภและกำหนดขอบเขตแห่งสาระของแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหมวดหมู่ที่ละเอียดชัดเจนมากตามเจตนารมณ์และอุดมการณ์แห่งหลักการ 4 ประการ คือ หลักการสังคมนิยม (Socialist Principles) หลักการเสรีนิยม (Liberal Principles) หลักการคานธี (Gandhian Principles) และหลักการระหว่างประเทศ (International Principles) ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับทั้งทางการเมืองและทางกฎหมายตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยสังคมนิยม (Socialist Democracy) ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและระหว่างประเทศที่แรงกล้าอย่างแท้จริงในประเทศอินเดีย

เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากอินเดียที่เป็นประเทศเพื่อนบ้าน **บังกลาเทศ** จึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้บัญญัติหมวด 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental Principle of State Policy) ในรัฐธรรมนูญบังกลาเทศ ค.ศ. 1972 ไว้อย่างละเอียดชัดเจนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญอินเดีย โดยจัดแบ่งแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็นหมวดหมู่ตามเจตนารมณ์และอุดมการณ์การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และศาสนา 4 หลักการ คือ หลักการทางโลก (Secularity) หลักชาตินิยม (Nationalism) หลักประชาธิปไตย (Democracy) และหลักสังคมนิยม (Socialism) แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากหลักทางโลก (Secularity) ให้เป็นหลักความไว้วางใจและศรัทธาในพระอัลเลาะห์ของศาสนาอิสลามที่มีสภาพบังคับทางการเมืองชัดเจน แม้มีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นมีสภาพบังคับทางกฎหมายตามอุดมการณ์ที่สืด้วย แต่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ด้วย

ตรงกันข้ามกับอินเดียและบังกลาเทศ **สาธารณรัฐประชาชนจีน** เป็นประเทศสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ที่ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีเอกลักษณ์สอดคล้องกับบริบทของสังคมจีนและความต้องการของประเทศจีน ซึ่งมีเจตนารมณ์และอุดมการณ์

สร้างสรรค์การปกครองประเทศในระบบสังคมนิยมที่มีคุณลักษณะแบบจีน (Socialist system with Chinese characteristics) ที่ทันสมัยบนหลักการสี่ทันสมัยและหลักการปฏิรูปเปิดประเทศสู่โลกภายนอก (Open to the outside world) ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจีน ค.ศ. 1982 จึงได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐกระจายทรัพยากรที่ครอบคลุมอยู่ในหลายหมวดหลายมาตราโดยมิได้บัญญัติให้รวมอยู่ในหมวดเดียวกันโดยเฉพาะ แต่ได้บัญญัติสอดแทรกไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไปและหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของประชาชนพลเมือง โดยมีลักษณะเป็น “แนวทาง” หรือ “คำแนะนำ” ในการตรากฎหมายซึ่งมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น และไม่มีสภาพบังคับบังคับทางกฎหมายแต่ประการใด

ส่วนกลุ่มประเทศอาเซียน ในฟิลิปปินส์ รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยคำประกาศหลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐโดยเฉพาะและแยกเป็น 2 ส่วนที่ชัดเจน คือในส่วนที่ 1 หลักการ (Principles) กำหนดเจตนารมณ์ที่จะให้มีสภาพบังคับทั้งทางการเมืองและทางกฎหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐ (State Policies) ที่บัญญัติในส่วนที่ 2 ดังกล่าวในหัวข้อ 3.9.3 ข้างต้น ส่วนในประเทศไทยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทุกฉบับโดยกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “เจตจำนง” แทนบัญญัติให้เป็น “แนวทาง” ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้หมวดนี้มีสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางปกครองโดยพยายามจะให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายด้วย

จากกรณีศึกษากลุ่มประเทศเอเชีย พบว่า อินเดียปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีอุดมการณ์แนวคิดที่ยึดหลักพื้นฐานของรูปแบบสังคมนิยมของสังคมอินเดีย แม้รัฐธรรมนูญกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองประเทศที่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐ แต่ก็ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอื่นใด เช่นเดียวกับบังกลาเทศ รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้มีการบังคับใช้ทางการเมืองเท่านั้นโดยบัญญัติให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองประเทศ แต่จะไม่สามารถนำไปฟ้องร้องบังคับในทางศาลได้ ส่วนประเทศจีนซึ่งปกครองด้วยระบอบสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ รัฐธรรมนูญจีนก็ได้บัญญัติให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีการบังคับใช้ทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องบังคับในทางศาลเช่นเดียวกัน ในกลุ่มอาเซียน 2 ประเทศ คือ

ฟิลิปปินส์ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีผลการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลและ/หรือองค์กรของรัฐอันใด แม้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้หลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหลักพื้นฐานในการปกครองประเทศที่มีการบังคับใช้ทางการเมืองชัดเจนมากก็ตาม สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการของรัฐธรรมนูญ 8 ฉบับก่อนหน้านี้ โดยกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “เจตจำนง” แทนเป็น “แนวทาง” เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่ามีความประสงค์ให้บทบัญญัติหมวดนี้มีสภาพบังคับที่รัฐบาลหรือรัฐสภาต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่อาจจะเมิดได้เพราะอาจทำให้มีการขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐธรรมนูญนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติให้มีการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลใด ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้หมวดนี้เป็นหลักพื้นฐานการปกครองประเทศที่มีการบังคับใช้ทางการเมืองชัดเจนมากเช่นเดียวกับประเทศอื่นก็ตาม

อย่างไรก็ดี จากกรณีศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของทั้งสองประเทศเอเซีย คือ ศาลสูงสุดของอินเดียและบังกลาเทศ พบว่า มีพัฒนาการแนวคำวินิจฉัยที่โดดเด่นกว่าทุกประเทศทั่วโลกที่ศาลของทั้งสองประเทศนี้ได้พยายามรับวินิจฉัยประเด็นปัญหาสภาพบังคับและการบังคับใช้ทางกฎหมายของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน โดยมีการตีความเชื่อมโยงกับบทบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายจากสถานะที่บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงใช้ตีความเสริมหรืออยู่ใต้อาณัติบทบัญญัติสิทธิพื้นฐานของประชาชนมาเป็นสถานภาพที่เสมอภาคเท่าเทียมกันในการใช้ตีความบทบัญญัติทั้งสองหมวดนี้ร่วมกันเพื่อส่งผลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับและมีการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้สำเร็จซึ่งถือว่าศาลของทั้งสองประเทศได้ใช้อำนาจตุลาการวิวัฒน์เข้าไปทำการทบทวนตรวจสอบ (judicial review) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่าได้มีปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่ารัฐมีหน้าที่ในการตรากฎหมายและดำเนินการบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนฟิลิปปินส์และประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่ศาลของทั้งสองประเทศมักจะไม่พิจารณาประเด็นปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเกรงว่าจะเป็นการเข้าไปแทรกแซงอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา

และอำนาจบริหารของรัฐบาล จึงยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเคร่งครัด เช่นเดียวกับประเทศยุโรป

3) ในกลุ่มประเทศแอฟริกา รัฐธรรมนูญไนจีเรีย ค.ศ.1979 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐตามวัตถุประสงค์พื้นฐานถึง 8 วัตถุประสงค์ที่ละเอียดชัดเจนมาก ดังวิเคราะห์ในบทที่ 3 ข้างต้น โดยแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยเฉพาะในหมวด 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและหลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Fundamental Objectives and Directive Principles of States Policy) ซึ่งแม้จะมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมาก แต่ก็มีสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใดดังกล่าว ส่วนรัฐธรรมนูญกานา ค.ศ. 1992 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่ละเอียดชัดเจนมากดังวิเคราะห์ในบทที่ 3 ข้างต้น โดยแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยเฉพาะในหมวด 6 หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of States Policy) โดยมีเจตนารมณ์ให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แม้ว่าให้ใช้หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐเป็น “แนวทาง” ในการดำเนินนโยบายและตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นใดก็ตาม

จากกรณีศึกษาในกลุ่มประเทศแอฟริกา พบว่า ในกลุ่มแอฟริกา 2 ประเทศ คือ **ไนจีเรีย** มีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐที่ต้องดำเนินการและปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ทั้งนี้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาว่า การกระทำใดสอดคล้องหรือขัดแย้งกับวัตถุประสงค์และแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นได้ ส่วนกานา รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินนโยบายและการใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องทางศาล แม้ได้บัญญัติให้มีการบังคับใช้ทางการเมืองและสภาพบังคับทางปกครองไว้อย่างชัดเจนก็ตาม อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดทั้งสองประเทศนี้ พบว่า มีพัฒนาการแนวคำวินิจฉัยในหลายคดี ที่ศึกษาไว้ในบทที่ 6 ข้างต้นมีแนวโน้มที่ก้าวหน้าคล้ายคลึงกับแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของอินเดียและบังกลาเทศ ซึ่งได้พยายามรับวินิจฉัยประเด็นปัญหาสภาพบังคับและการบังคับใช้ทางกฎหมายของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานโดยตีความเชื่อมโยงกับบทบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายจากสถานะที่บทบัญญัติ

แนวนโยบายใช้ตีความเสริมหรืออยู่ใต้อาณัติบทบัญญัติสิทธิพื้นฐานมาเป็นสถานภาพที่เท่าเทียมกันในการใช้ตีความบทบัญญัติทั้งสองหมวดนี้ร่วมกัน เพื่อส่งผลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับและมีการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้สำเร็จซึ่งถือว่าศาลของทั้งสองประเทศได้ใช้อำนาจตุลาการพิทักษ์เข้าไปทำการทบทวนตรวจสอบ (judicial review) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่าได้มีปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า รัฐมีหน้าที่ในการตรากฎหมายและดำเนินการบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยสรุป ในการศึกษาวิเคราะห์สภาพบังคับและกลไกบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับประเทศไทยรวม 10 ประเทศ พบว่า **ทุกประเทศ**ไม่ว่าอยู่ในกลุ่มประเทศยุโรป เอเชีย แอฟริกา และอาเซียน รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็มีการบังคับใช้ทางการเมืองและการบังคับใช้ทางปกครองให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยกลไกรัฐสภาและกลไกรัฐบาลทั้งสิ้น แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับองค์กรบังคับใช้ทางการเมืองและระดับความเข้มข้นของการบังคับใช้ทางการเมืองแตกต่างกันไปบ้าง แต่รัฐธรรมนูญของทุกประเทศได้บัญญัติให้มีการบังคับใช้ทางการเมืองโดยใช้กลไกรัฐสภา ประกอบด้วย การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การกำหนดให้มีแผนตรากฎหมายและแผนการบริหารตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การตั้งกระทู้ถามเพื่อการตรวจสอบทางการเมืองว่ารัฐบาลได้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ และการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาทุกปี เนื่องรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นกลไกองค์กรที่มีอำนาจและความชอบธรรมในการตรวจสอบทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้มีการบริหารประเทศและดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของพรรคการเมืองที่หาเสียงชนะเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลได้ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพอย่างไรหรือไม่ และได้ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวมเป็นอย่างไร

7.1.2 การบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในประเทศไทย

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือเป็นแนวทางและเจตจำนงในการบริหารงานของรัฐที่ใช้เป็นหลักฐานในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใช้ยึดถือและปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางและเจตจำนงที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นบทบัญญัติหมวดสำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้บังคับเป็นแนวทางและเจตจำนงในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน โดยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นครั้งแรกแยกไว้ในหมวด 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” และรัฐธรรมนูญฉบับต่อเนื่องมาอีก 8 ฉบับก็ได้กำหนดไว้ในหมวด 5 เช่นกัน แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนไปใช้เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนจากกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นเพียง “แนวทาง” ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ให้ไปเป็น “เจตจำนง” ให้รัฐใช้ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับใช้มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยชี้แจงให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง นอกจากนี้รัฐบาลต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินที่แสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางปฏิบัติราชการของการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละปีที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว อีกทั้งยังได้บัญญัติเนื้อหาสาระเป็น ส่วนๆ ตามประเภทของแนวนโยบายรวมทั้งสิ้น 10 ส่วน คือ 1) บททั่วไป 2) แนวนโยบายด้านความมั่นคงแห่งรัฐ 3) แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน 4) แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม 5) แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม 6) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ 7) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ 8) แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 9) แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีทางปัญญาและพลังงาน 10) แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้

เพื่อให้สะดวกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เล็งเห็นถึงปัญหาเกิดขึ้นจากแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จึงได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐหลายประการ โดยเปลี่ยนชื่อหมวดเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เพื่อต้องการให้บทบัญญัตินั้นมีเพียงหลักการพื้นฐานที่สำคัญๆ เท่านั้น เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตที่ผ่านมามีการบัญญัติเนื้อหาสาระตามแต่ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีเนื้อหาที่ไม่สำคัญเพียงพอในระดับที่ควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มเติมกลไกบังคับใช้ที่ส่งเสริมให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้น เช่น การกำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งกลไกรัฐสภานี้ส่งผลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางการเมืองจากการถูกตรวจสอบของรัฐสภามากยิ่งขึ้น

ในส่วนของสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นั้น ได้ตัดข้อความที่แนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตบัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออกไปเพื่อต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีสภาพบังคับทางกฎหมายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในสมัยนั้นยังไม่มีมติชัดเจนว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ เพราะศาลรัฐธรรมนูญมักจำกัดบทบาทในการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการโต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาที่จะตรวจสอบการบังคับใช้และการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐระหว่างกันเอง โดยยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดที่ศาลจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล (Acte de gouvernement) ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่อยู่ในอำนาจบริหารที่ศาลมักจะเข้าไปแทรกแซง

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 โดยได้เปลี่ยนแปลงลักษณะของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 หลายประการโดยมีจุดประสงค์ให้มีการนำบทบัญญัติ

ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้น กล่าวคือ (1) การกำหนดให้ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็น “เจตจำนง” ให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนด นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินจากเดิมที่เป็นเพียง “แนวทาง” เท่านั้น โดย ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นกรอบในการดำเนินการ ของรัฐทั้งรัฐสภา รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ (2) การเพิ่มเติมกลไกที่ ช่วยให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้น เช่น การกำหนดให้ใน การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาต้องมีความชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาเท่าใด เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การจัดทำแผน การบริหารราชการแผ่นดินและแผนตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ การปรับปรุงจำนวนประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายตาม แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในบทเฉพาะกาลให้ คณะรัฐมนตรีจัดทำและปรับปรุงกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้ ยังได้พัฒนาปรับปรุงเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 โดยจัดทำการแบ่งหมวดหมู่ของแนวนโยบายแต่ละเรื่องและเพิ่มเติม แนวนโยบายให้มีรายละเอียดมากขึ้น โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความครอบคลุมในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนแปลงหลักการต่างๆ ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะการเพิ่มเติมกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้มีการนำแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้นนั้น ก่อให้เกิดสภาพบังคับในทางการเมืองที่เข้มข้นขึ้น กล่าวคือ รัฐสภาสามารถกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มาเป็นฐานข้อมูลในการ ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลโดยการอภิปรายนโยบาย การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการเพื่อการศึกษาค้นคว้าและการตรวจสอบ การดำเนินการของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 เมื่อพิจารณาจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในลักษณะต่างๆ แล้วสามารถสรุปได้เป็น 2 กรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติดำเนินการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการวิเคราะห์กรณีศึกษาพบว่า ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคำวินิจฉัยส่วนตนของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่าน ได้วินิจฉัยข้อโต้แย้งกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งต่อ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ไว้แตกต่างกัน โดยตุลาการบางท่านพิจารณาถึงความสอดคล้องความเกี่ยวข้องกันในเนื้อหาของบทกฎหมายที่ถูกโต้แย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ เพราะหากมีกฎหมายใดที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า กฎหมายนั้นไม่อาจใช้บังคับได้ในขณะที่ตุลาการบางท่านไม่ได้หยิบยกประเด็นข้อโต้แย้งว่า กฎหมายขัดแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาเป็นประเด็นวินิจฉัยเลย เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่บทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย จึงเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาเท่านั้นที่ศาลไม่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล (Acte de gouvernement) เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นพันคำวินิจฉัยเดิมของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้านี้ แต่ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านก็ยังมีความเห็นว่า บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ควรจะมีสภาพบังคับทางกฎหมาย เพราะถือเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวดสำคัญ ซึ่งกฎหมายใดๆ จะขัดหรือแย้งไม่ได้ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the constitution) และอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาเนื้อหาบทกฎหมายที่ถูกโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ เนื่องจากหากศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถเข้าตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ก็คงจะไม่มืองค์กรใดสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกแย้งว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้เลย ส่วนในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารละเลยไม่ตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น พบว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงการเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีเร่งดำเนินการเท่านั้น กรณีที่มีการละเลยหรือล่าช้าในการดำเนินการก็ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่ประการใด คงมีเพียงสภาพบังคับในทางการเมืองที่รัฐสภาอาจตรวจสอบการทำหน้าที่ดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีได้เท่านั้น ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรากฎหมายต่างๆ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดกลไกในการดำเนินการเกี่ยวกับการ

ตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้โดยตรง แต่จากหลักการแบ่งแยกอำนาจเรียบร้อยแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มตรากฎหมายเป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อยู่ในการตรวจสอบของฝ่ายตุลาการ ซึ่งหากปรากฏว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ยอมดำเนินการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็อาจมีกลไกทางการเมืองเข้าตรวจสอบหรือบังคับฝ่ายนิติบัญญัติให้ตรากฎหมายได้เช่นเดียวกัน

กรณีที่ 2 การใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งการละเลยไม่กำหนดนโยบายหรือละเลยไม่บริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จากวิเคราะห์กรณีศึกษา พบว่า การใช้อำนาจอ้างกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นการกระทำทางรัฐบาล (Acte de gouvernement) ซึ่งศาลปกครองได้เคยวางหลักไว้แล้วในหลายคดีว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง เนื่องจากไม่ใช่การกระทำทางปกครอง (Acte administrative) ดังนั้น ในกรณีนี้จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าหากฝ่ายบริหารดำเนินการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ก็จะมีเพียงสภาบังคับทางการเมืองที่สามารถบังคับฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตาม นั้นได้ ซึ่งในกรณีนี้ ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปพิจารณาได้ในกรณีที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ขัดแย้งพระราชบัญญัติได้ออกตามความในรัฐธรรมนูญหมวดว่าด้วยแนวนโยบายหรือฐานแห่งรัฐ หรือมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการปกครองออกกฎหรือคำสั่ง แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจออกกฎหรือคำสั่งกับกฎหมายแม่บทและรัฐธรรมนูญหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าการกระทำทางปกครองนั้นขึ้นต่อกฎหมายแม่บทรวมถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีเห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วย

รัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กรณีการใช้อำนาจทางการปกครองขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับกฎหมายซึ่งศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ ส่วนกรณีการใช้อำนาจในทางปกครองของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกรณีการละเลยไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของฝ่ายปกครองนั้นถือว่า การปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลโดยตรง เพราะถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารหรือการกำหนดนโยบาย ซึ่งการใช้อำนาจ ในกรณีนี้ ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ ส่วนฝ่ายปกครองได้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ใช่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แม้บทในระดัพระราชบัญญัติให้อำนาจว่า หากมีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ย่อมจะต้องถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง

โดยสรุป การที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ไม่กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีที่มีการโต้แย้งการดำเนินการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายยังมีการตีความสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแนวทางที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งส่งผลให้เกิดคำถามตามมาว่า เมื่อมีการตรากฎหมายที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นได้หรือไม่ เพียงใด และกฎหมายนั้นจะสามารถใช้บังคับได้หรือไม่ นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังอาจส่งผลให้องค์กรผู้มีความอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ให้ความสนใจต่อบทบัญญัติดังกล่าว

เนื่องจากไม่มีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายโดยสิ้นเชิงทำให้ฝ่ายตุลาการไม่สามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ คงมีแต่เพียงสภาพบังคับทางการเมือง ซึ่งเป็นการตรวจสอบระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาเท่านั้นที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล มีเสียงส่วนใหญ่อยู่ในรัฐสภาด้วย การที่แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2492 จนถึงฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 นั้น มีการบัญญัติสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในลักษณะเดียวกัน คือ เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยประชาชนจะใช้สิทธิมาฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ดังเช่น ไอร์แลนด์ เยอรมนี สเปน อินเดีย บังคลาเทศ เป็นต้น ซึ่งได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ศาลไม่สามารถพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการหรือการไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางให้รัฐบาลหรือรัฐสภาดำเนินการเท่านั้น โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่ประการใด แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศนั้น เป็นบทบัญญัติที่ต้องการกำหนดอุดมการณ์หรือหลักการสำคัญที่ประเทศนั้นยึดถือเป็นหลักรวมทั้งกำหนดเป็นภาระหน้าที่และแนวทางสำหรับดำเนินการตามภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่างๆ โดยกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นให้มีสภาพบังคับทางการเมืองเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ตัดบทบัญญัติที่เคยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ว่า “แนวนโยบายของรัฐเป็นแต่เพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออก เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้รับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะฟ้องให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ โดยเฉพาะมาตรา 76 วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน จากการตรวจสอบพบว่า

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ในแต่ละด้านแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่เคยบัญญัติไว้ เพราะแนวนโยบายของรัฐในด้านต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติแยกเป็นหมวดหมู่ไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐวางแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมาย รวมทั้งจัดทำโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

7.1.3 สรุปผลการประชุมสัมมนาวิชาการรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ

1) ศาสตราจารย์พิเศษจรัญ ภักดีธนากุล ได้แสดงความชื่นชมผลงานวิจัยเรื่องนี้พร้อมทั้งให้ความเห็นและข้อเสนอแนะรวมทั้งสิ้น 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก เห็นด้วยกับผลงานวิจัยนี้อย่างเต็มที่ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเมื่อได้กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องมีความบังคับเพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ให้ได้ เพราะแม้แต่อารัมภบทของรัฐธรรมนูญเองตามหลักวิชาแล้วก็ยังต้องนำมาใช้เพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีกรณีที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นไม่ชัดเจนและจะต้องมีการตีความ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็เคยนำมาใช้เพื่อสืบค้นลงไปถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ความเป็นมาและปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนจะเป็นรัฐธรรมนูญในการยกร่าง มันคือฐานข้อมูลที่บอกให้เราอ่านเอาหลักการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Mischief Rule) มาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแท้ๆ จึงควรจะต้องมีความสำคัญมากกว่าอารัมภบท ซึ่งถ้าไม่มีเหตุผลไม่มีความจำเป็นก็ย่อมจะไม่เอามาเขียนไว้ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ก็แสดงให้เห็นถึงรากฐาน แนวคิด ที่มา ความจำเป็น ฯลฯ ได้อย่างชัดเจน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่บทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศไทยจะต้องมีสภาพบังคับได้ เพราะพรรคการเมืองของไทยนโยบายแทบจะไม่ได้ต่างไปจากกันเท่าใดนัก จึงจำเป็นที่จะต้องเขียนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีสภาพบังคับ เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางของประเทศชาติให้มั่นคง ไม่ว่าพรรคการเมืองใดเข้ามาเป็นรัฐบาลในอนาคตก็ต้องทำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง การเมืองในไทยไม่ต่อเนื่อง รัฐบาลที่ผ่านมามักจะอยู่ไม่ครบวาระ (น้อยมากที่จะได้อยู่จนครบวาระ 4 ปี) อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม ดังนั้นนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลจึงไม่มีความต่อเนื่อง เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลแม้รัฐบาลเดิมจะมีนโยบายที่ได้ริเริ่มไว้ดีอย่างไร ในทางการเมืองแล้วรัฐบาลพรรคใหม่ก็มักจะไม่สานต่อโครงการของรัฐบาลเดิม จากปัญหาดังกล่าวก็ช่วยเน้นย้ำถึงความสำคัญ of สภาพบังคับที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐควรมี ดังนั้น แนวทางของผู้วิจัยสอดคล้องกับคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่เป็นเพียงแค่แนวทาง แต่เป็นเจตจำนงพื้นฐานของประเทศที่กำหนดให้รัฐบาลซึ่งจะเข้ามาบริหารประเทศจะต้องปฏิบัติตาม จึงเป็นที่มาว่าเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติรับเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้วินิจฉัยหรือตีความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่ชัดเจนที่สุดคือ คำวินิจฉัยที่ 4-5/2552 ซึ่งในรายงานการวิจัยได้วิเคราะห์และสรุปไว้อย่างชัดเจนมาก ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ลึกลงไปถึงการเขียนคำวินิจฉัยส่วนบุคคลด้วยทิศทางตามงานวิจัยนี้น่าจะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ ซึ่งจะต้องช่วยกันคิดต่อไปว่าทำอย่างไรให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสามารถใช้บังคับได้ดีกว่าที่เป็นอยู่และที่เคยเป็นมา ซึ่งแม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีทิศทางที่ดีขึ้นแต่ก็ยังไม่ดีพอ แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญรับวินิจฉัยให้ แต่สังคมไทยก็ยังคงติดอยู่กับกรอบความคิดเดิม ไม่ได้มีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างลึกซึ้งว่าจะทำอย่างไรให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สามารถมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างจริงจังงานวิจัยนี้จึงเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญที่จะช่วยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานข้อมูลพื้นฐานในการสืบค้นต่อไปได้

ในรายงานวิจัยฉบับนี้ได้มีตัวอย่างของกรณีศึกษาของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันที่น่าสนใจซึ่งเรียกว่า “หลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน” (principle of practical concordance) ซึ่งเป็นหลักในการตีความเพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นมีความสอดคล้องต้องกันระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับบทบัญญัติอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผลคือทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเป็นตัวช่วยเสริมกำลังให้กับบทบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีความเข้มแข็ง หนักแน่น จริงจังกว่าตัวของมันเอง ซึ่งในบางกรณี

หากพิจารณาเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพเพียงอย่างเดียวอาจเกิดปัญหาในการตีความหรือพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ แต่เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็อาจทำให้เห็นภาพชัดเจนขึ้นได้ว่า กรณีดังกล่าวนี้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลัก practical concordance นี้ จึงถือเป็นศิลปะในการตีความกฎหมายที่ศาลในอินเดีย บังกลาเทศ เยอรมนี ไนจีเรีย และกานาใช้เหมือนกัน เพียงแต่อาจมีสำนวนโวหารที่แตกต่างกัน แต่สาระสำคัญทางกฎหมายยังคงเหมือนกัน แต่เป็นไปได้หรือไม่ว่าแทนที่เราจะนำมาใช้ในการตีความแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงอย่างเดียว เราอาจนำมาใช้กับการตีความขยายความเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ไปสอดคล้องกับบทบัญญัติของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในลักษณะที่ไม่ได้มีหมวดหนึ่งหมวดใดเป็นหมวดหลัก แต่อยู่ในลักษณะที่แต่ละหมวดนั้นสามารถเกี่ยวพันกันได้ ซึ่งการตีความในลักษณะนี้ไม่ใช่การเติมความ โดยส่วนตัวแล้วก็ได้มีการนำไปใช้ในการตีความกฎหมายเป็นครั้งคราว ซึ่งศาสตราจารย์พิเศษจรัญฯ เรียกว่า **“หลักการตีความกฎหมายแบบก้าวหน้า”** (progressive interpretation of law) เพื่อตีความกฎหมายในทางที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติหรือสังคมส่วนรวม เท่าที่หลักวิชาการกฎหมายจะเปิดช่องให้ทำได้

ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญฯ เห็นด้วย และสนับสนุนข้อเสนอแนะข้อที่ 4 (ในหน้า 515) ของผู้วิจัยที่ว่า “ควรมีการนำเอาหลักปฏิบัติ (Rule of Practice) ของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมาใช้ในประเทศไทยด้วย กล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง คือ ในบทกฎหมายของโปรตุเกสนั้นเห็นว่า ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้วหรือร่างกฎหมายที่กำลังจะนำไปประกาศใช้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่องค์กรนิติบัญญัติละเลยการออกกฎหมายมีหน้าที่ที่จะต้องออกกฎหมายแต่ไม่ออก ซึ่งมีผลเป็นการบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญประการหนึ่งด้วย เพราะเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อตรวจสอบหรือบังคับใช้หรือขยายความตามรัฐธรรมนูญแล้ว หากฝ่ายนิติบัญญัติยังเพิกเฉยละเลยกฎหมายนี้ในเวลาอันสมควร ย่อมถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะการไม่ออกกฎหมาย”

สถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในรัฐสภาของไทยทุกยุคทุกสมัย กฎหมายต่างๆ ที่ควรจะต้องออกมาบังคับใช้ก็ไม่สามารถออกมาได้ เช่น พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เสนอต่อรัฐสภา ไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้กฎหมายดังกล่าวจะต้อง ประกาศใช้ภายใน 1 ปี แต่ในความเป็นจริงแล้ว ร่างกฎหมายนี้ไม่ได้ถูกประกาศใช้เลย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2558 กรณีอย่างนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ จริฎา เรียกว่า ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเหตุผลเลยไม่ออกกฎหมาย อย่างไม่รู้ดี หลักการนี้ไม่ใช่อำนาจบังคับหรือบงการ เพราะต้องระวังไม่ให้อำนาจ ตุลาการนั้นก้าวล่วงเข้าไปแย่งชิงภารกิจในการนิติบัญญัติหรือการบริหารเสียเอง แต่จะต้องคำนึงถึงจุดดุลคานอำนาจที่เหมาะสมด้วย และศาลรัฐธรรมนูญของโปรตุเกส ก็บอกไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีดังกล่าวนี้เป็นการแนะนำช่วยเตือนในกรณีที่ไม่มีการ ออกกฎหมายที่สมควรจะออกภายในระยะเวลาอันสมควรเท่านั้น ไม่ใช่อำนาจบังคับ แต่อย่างใด การเตือนนี้ไม่ใช่เพียงแค่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่สามารถทำได้ แต่ หมายรวมไปถึงประชาชนทุกคนจะต้องช่วยกันเตือนได้ด้วย ดังนั้น เรื่องอำนาจ แนะนำตามแนวทางของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสนี้ ผู้วิจัยเพียงเสนอน่าจะนำเอา มาใช้ แต่ควรอธิบายโยงให้ชัดกับประเด็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า หลักปฏิบัติ (rule of practice) นี้ให้ทำได้ในกรณีที่รัฐสภามีหน้าที่ต้องออกกฎหมายในหมวดหน้าที่ ของรัฐและนโยบายแห่งรัฐซึ่งจะไปสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่มักจะเขียน เปิดช่องไว้ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ในความเป็นจริงกฎหมายไม่ได้ออกมา บังคับใช้ จึงสร้างปัญหาในทางปฏิบัติตามมา ในสถานการณ์เช่นนี้ศาลจึงควรจะใช้หลัก ปฏิบัติในการแนะนำรัฐสภาได้

ประการที่สาม ผู้วิจัยนี้จะเป็นผู้วิจัยแรกๆ ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ คำวินิจฉัยย ส่วนตอนของตุลาการด้วย แนวทางนี้เป็นแนวทางในการศึกษาคำพิพากษาของศาล ในระบบ Common Law และได้ทราบจากศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล ว่า ในศาลโลกก็ใช้เช่นเดียวกัน เป็นเหตุผลว่า เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงบังคับให้ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนต้องทำความเข้าใจส่วนตน และบังคับให้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เพราะข้อมูลที่อยู่ในคำวินิจฉัยส่วนตนนั้นสามารถบอกเรื่องราวทาง ประวัติศาสตร์ ความเป็นมา วิธีคิดของตุลาการแต่ละคน อันนำมาสู่คำวินิจฉัยกลาง ของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคได้ ซึ่งในกรณีนี้หลายฝ่ายอาจเห็นว่าไม่มีความจำเป็น

ด้วยเหตุผล 2 ข้อ คือ เป็นการสิ้นเปลืองในการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพราะไม่น่าจะมีคนสนใจอ่านหรือศึกษา ก่อให้เกิดความล่าช้าในการรวบรวมคำวินิจฉัยส่วนตนและคำวินิจฉัยกลางไปเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ประชาชนไปอ่านตามสื่อต่างๆ ซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อนในเนื้อหา ก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน อันเป็นผลร้ายตามมา ดังนั้น จึงขอให้ผู้วิจัยช่วยแนะนำถึงประโยชน์ของการศึกษาและเผยแพร่คำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการแต่ละท่านเอาไว้ในงานวิจัย เพราะจะเป็นข้อมูลในการศึกษาที่เป็น primary source อันมีคุณค่าในการศึกษาทางนิติศาสตร์ต่อไป

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีธนากุล ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอีก 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก เนื่องด้วย TOR อาจให้ผู้วิจัยทำวิจัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงทำให้ผู้วิจัยใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” ซึ่งในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นผลบังคับใช้มากกว่า 2 ปีแล้ว จึงควรแก้ไขให้สอดคล้องในทำนองเช่น ณ ขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประการที่สอง ในการวิจัยครั้งนี้และครั้งต่อไปขอให้ผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบกับ “ร่างรัฐธรรมนูญที่ขอประชามติในปี พ.ศ. 2559” ถ้าร่างรัฐธรรมนูญนี้ผ่านลงประชามติได้ เพราะร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แยกบทบัญญัติเป็น 2 หมวดคือ “หน้าที่ของรัฐ” กับ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งทำให้มีผลแตกต่างกันเมื่อเปรียบเทียบกับในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่รวมแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งที่เป็นเรื่องยากในการปฏิบัติ ไปจนถึงเรื่องพื้นฐานที่สุดที่ต้องปฏิบัติให้ได้ ดังนั้นในการบังคับให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมดเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติก็อาจจะเกินกำลังในแง่นี้ ร่างฯ ฉบับนี้จึงมีจุดเด่น คือ ในส่วนของหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องพื้นฐานที่รัฐจะต้องทำและมีสภาพบังคับแน่นอน ส่วนในเรื่องที่ยากในการปฏิบัติมากกว่าก็ไปบัญญัติไว้ในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นแนวทางในการปฏิบัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา หากการวิจัยครั้งต่อไปเสนอแนวทางวิเคราะห์กับร่างฯ นี้ก็น่าจะมีความชัดเจนขึ้น ซึ่งในหมวดหน้าที่ของรัฐเขียนไว้ 13 มาตรา แต่ควรที่จะเพิ่มมาตรา 14 ซึ่งมีอยู่แล้วในร่างมาตรา 133 (3) คือ ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 10,000 รายชื่อ เสนอร่าง

พระราชบัญญัติในหมวดหน้าที่ของรัฐกับหมวดสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานได้ ซึ่งจะกลับมาเชื่อมโยงกับหมวดหน้าที่ของรัฐซึ่งข้อเสนอแนะของผู้วิจัยในข้อ 3 ก็ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ด้วย คือ เมื่อประชาชนเสนอร่างกฎหมายเข้าไปแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะไปแก้ไขให้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของร่างกฎหมายไม่ได้ ส่วนในเรื่องกรอบเวลาหากจะมีการนำวาระอื่นเข้ามาแข่งต้องได้รับความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมาก จึงเสนอให้เพิ่มข้อเสนอแนะข้อ 3 ของผู้วิจัยว่าให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถนำเอาการแนะนำอย่างศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกส (Rule of Practice) รวมเข้าไปด้วยก็就会有ความเชื่อมโยงกันได้ดีขึ้น

1.2 ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล มีความเห็นว่า จากที่ท่านศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีธนากุล ได้ตั้งประเด็นไว้ว่าศาลรัฐธรรมนูญน่าจะมีอำนาจในการพัฒนาหลักกฎหมาย โดยเฉพาะคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญจะถูกผูกมัดโดยคำพิพากษาของตนเอง เพราะว่าเมื่อลงไปแล้วศาลก็อาจจะตีความหรือแก้ไขคำพิพากษาของตนเองได้ไม่ใช่จะต้องผูกมัดไปตลอดเวลา จึงมานั่งคิดว่าในแต่ละเรื่องก็มีคำวินิจฉัยซึ่งมาจากเสียงข้างมาก แต่ว่าอาจมีเสียงข้างน้อยหรือความเห็นต่างหากความเห็นแย้ง เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรการทำคำพิพากษาของศาลโลก เขามีอย่างนี้ อยู่แล้วเรียกว่าคำพิพากษากลาง (คำพิพากษาหลัก) ส่วนคำพิพากษาเสียงข้างน้อย แทนที่เขาจะเรียกว่าเสียงข้างน้อย เขาเรียกว่าความเห็นแย้ง ว่ามีอีกส่วนที่เป็นความเห็นต่างหาก ยกตัวอย่างในคดีปราสาทพระวิหารซึ่งมีความเห็นของศาลไม่กี่หน้า แต่ความเห็นแย้งของบางท่านเป็น 100 หน้า แต่ศาลโลกเห็นว่าความเห็นแย้งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษา ซึ่งจะต้องพิมพ์รวมไว้กับคำพิพากษา เพื่อใช้ประโยชน์ในการพิจารณาคดีต่อไป ซึ่งในกรณีที่เกิดคดีต่อไปที่คล้ายคลึงกันความเห็นแย้งอาจจะกลายเป็นความเห็นเสียงข้างมากก็ได้ในอนาคต โดยไม่ต้องอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะศาลโลกไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการจึงจะต้องเป็นผู้ปรับปรุงพัฒนาการกฎหมายเอง ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่น่าจะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมาช่วยในการแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของตนเองเสมอไป เพราะศาลเองก็สามารถแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของตนเองได้ ก็เป็นแนวทางที่ดีที่จะต้องนำเอาหลักการตามงานวิจัยชิ้นนี้ไปประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาหลักการตามรัฐธรรมนูญในอนาคตต่อไป

7.1.4 การเปรียบเทียบบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 กับรัฐธรรมนูญฉบับประชามติ พ.ศ. 2559

ในการวิจัยครั้งนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีธนากุล ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้กรุณาแนะนำให้ผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 กับรัฐธรรมนูญฉบับประชามติ พ.ศ. 2559 ดังกล่าวในข้อ 7.1.3 ข้างต้น ผู้วิจัยได้ศึกษาเพิ่มเติมแล้วสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชามติ พ.ศ. 2559 ได้ผ่านการรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในการทำประชามติเมื่อวันอาทิตย์ที่ 7 สิงหาคม 2559 ด้วยคะแนนเห็นชอบ 16,820,402 คน คิดเป็นร้อยละ 61.35 และไม่เห็นชอบ 10,598,037 คน คิดเป็นร้อยละ 38.65 จากผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติจำนวนรวมทั้งสิ้น 29,740,677 คน โดยมีบัตรเสียรวมทั้งสิ้น 936,209 บัตร (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน 360°, วันพฤหัสบดีที่ 11 สิงหาคม 2559 ปีที่ 8 ฉบับที่ 2189 หน้า 1)

2) รัฐธรรมนูญฉบับประชามติ พ.ศ. 2559 ได้ตัดบทบัญญัติ ส่วนที่ 1 บททั่วไป ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ออกไปทั้งสองมาตรา คือ มาตรา 75 และมาตรา 76 ซึ่งเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางปกครองเพิ่มมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อีกทั้งยังได้เปลี่ยนหมวดและชื่อหมวดโดยตัดคำว่า “พื้นฐาน” ออกจาก “หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ไปเป็น “หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ” และได้กำหนดไว้ในมาตรา 64 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 มาตรา 75 ได้กำหนดให้บทบัญญัติในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “เจตจำนง” ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับประชามติ พ.ศ. 2559 จึงเปลี่ยนกลับไปบัญญัติในแนวเดิมของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อีกและทำให้สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐลดน้อยลงไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2550 อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับประชามติ พ.ศ. 2559 ยังได้เปลี่ยนคำว่า “รัฐต้อง” ไปเป็นคำว่า “รัฐพึง” ในทุกมาตราของหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับประชามติ พ.ศ. 2559 ยังได้ยกเลิกการบัญญัติแบ่งหมวดหมู่เนื้อหา

สาระแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ออกเป็น 10 ส่วนอย่างชัดเจนและง่ายต่อการนำไปบังคับใช้อ้างอิง

3) อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับประชามติ พ.ศ. 2559 ได้มีการแบ่งบทบัญญัติส่วนหนึ่งของหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และส่วนหนึ่งของหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ไปรวมไว้เป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ คือ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับประชามติ พ.ศ. 2559 จึงมีจุดเด่นได้แยกบทบัญญัติเป็น 2 หมวด คือ “หน้าที่ของรัฐ” รวม 13 มาตรา กับ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ให้ลดลงเหลือเพียง 15 มาตรา ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวข้างต้น ซึ่งทำให้มีผลแตกต่างกันเมื่อเปรียบเทียบกับในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่รวมแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งที่เป็นเรื่องยากในการปฏิบัติไปจนถึงเรื่องพื้นฐานที่สุดที่ต้องปฏิบัติให้ได้ ดังนั้น ในการบังคับให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมดเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติก็อาจจะเกินกำลัง ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญฉบับประชามติ พ.ศ. 2559 จึงมีจุดเด่น คือ ในส่วนของหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องพื้นฐานที่รัฐจะต้องทำและมีสภาพบังคับแน่นอน ส่วนในเรื่องที่ยากในการปฏิบัติมากกว่าก็ไปบัญญัติไว้ในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐ อีกทั้งในมาตรา 78 ก็ยังได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

7.2 ข้อเสนอแนะของการวิจัย

7.2.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ สรุปได้ดังนี้

1) การที่รัฐธรรมนูญไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมสิทธิต่างๆ ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งได้มีการบัญญัติอยู่ในหมวด 5 คือ หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ในหมวด 3 คือ หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น เรื่องการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ หรือการมีสิทธิในการที่จะได้รับค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันในงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยอาจเพิ่มเข้าไปในหมวดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ ยังมีการได้รับการกระจายการถือครองที่ดิน

อย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีการอื่นใด รวมถึงสิทธิเกี่ยวกับน้ำตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาจจะเพิ่มเข้าไปในหมวดสิทธิและเสรีภาพในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน ซึ่งการเพิ่มเติมเรื่องเข้าไปในหมวดสิทธิและเสรีภาพนี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายไปเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองเพื่อให้เกิดความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญได้จริงจึงมากขึ้น

2) ควรให้องค์กรตุลาการโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการรับรองว่าแนวนโยบายบางประการที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีฐานะเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองประเภทหนึ่งเพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 27 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ...” หากศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีคำวินิจฉัยรับรองว่าแนวนโยบายเรื่องนั้นๆ เป็นสิทธิที่ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นการแสดงว่าเมื่อนโยบายแปลงไปเป็นสิทธิแล้วทุกภาคส่วนต้องให้ความเคารพเพื่อให้มีการออกกฎหมายมาอนุวัติสิทธิต่างๆ เหล่านั้นที่จะทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

3) ควรสร้างกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนโดยวิธีใหม่ เพราะกลไกการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้นสามารถเป็นกลไกในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายมาอนุวัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรื่องต่างๆ ได้ แต่ทั้งนี้ควรที่จะให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ เช่น ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนี้ไม่ควรให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายโดยอิสระมากเกินไป จนทำให้เนื้อหาของร่างกฎหมายผิดไปจากเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน แต่หากกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายหรือควรต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็ควรให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ว่าสมควรให้มีการแก้ไขในเรื่องนั้นๆ ได้หรือไม่ ซึ่งหากประชาชนเห็นด้วยรัฐสภาก็สามารถแก้ไขเนื้อหาสาระนั้นได้ ดังนั้น วิธีนี้จะช่วยให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอยังคงมีเนื้อหาสาระที่เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนอยู่

อีกทั้งควรมีมาตรการในการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาของสภาไม่ให้เกิดความเนิ่นช้าจนเกินสมควร โดยหาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้เข้าสู่ระบวนการพิจารณาแล้วก็ไม่ควรเอวาระอื่นขึ้นมาแทรกเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชน แต่หากจำเป็นต้องเลื่อนการพิจารณาอาจใช้วิธีการคือเมื่อต้องการพิจารณาอาระอื่นก่อนก็ต้องมีการลงมติโดยใช้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในขณะนั้น วิธีการนี้ก็จะเป็นการช่วยให้การพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนไม่ค้างพิจารณาอยู่ในรัฐสภานานเกินสมควร

4) ควรมีการนำหลักปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมาปรับใช้ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นเอกลักษณะของตนเอง ในระบบกฎหมายของโปรตุเกสนั้นเห็นว่าความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้วหรือกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับเท่านั้น แต่ยังได้รวมถึงการที่องค์กรนิติบัญญัติละเลยการออกกฎหมาย ซึ่งมีผลเป็นการบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย เนื่องจากเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องออกกฎหมายเพื่อตรวจสอบและบังคับใช้หรือขยายความตามรัฐธรรมนูญแล้ว หากฝ่ายนิติบัญญัติละเลยโดยการไม่ออกกฎหมายดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า **“ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะการละเลยไม่ออกกฎหมาย”** โดยผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แก่ ประธานาธิบดี ผู้ตรวจการแผ่นดิน และประธานสภานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองเฉพาะกรณีละเลยไม่ออกกฎหมายเกี่ยวกับแคว้นปกครองตนเอง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ออกกฎหมายจริง ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งไปยังองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจ ทั้งนี้ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีผลผูกพัน หรือบังคับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะเป็นไปในลักษณะการแจ้งให้ทราบโดยยังเป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะมีการออกกฎหมายเมื่อใด และมีเนื้อหาสาระอย่างไร⁴¹² การที่ได้ขยายอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญนี้ก็เพื่อต้องการให้มีการเติมเต็มในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ในการใช้สิทธิของตน เพราะเหตุจากการละเลย

⁴¹² ปิยบุตร แสงกนกกุล. “ศาลรัฐธรรมนูญและคดีรัฐธรรมนูญโปรตุเกส” ใน PUBLICLAW NET, สืบค้นจาก www.publaw.net, 22 ตุลาคม 2558.

ไม่ออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ถึงแม้ว่ากลไกกฎหมายดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญ จะมีได้มีการบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตาม เพราะมิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอานาจอธิปไตย เพราะฝ่ายตุลาการไม่สามารถที่จะสวมบทบาทแทนฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายได้ มิเช่นนั้นแล้วก็จะกลายเป็นกรณีศาลกลายเป็นผู้ออกกฎหมายเสียเอง แต่กลไกนี้จะเป็นไปในลักษณะของการส่งสัญญาณเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณา และจะเป็นกลไกกระตุ้นแก่รัฐสภาว่าควรจะต้องปฏิบัติอย่างไร⁴¹³ ผู้วิจัยเห็นว่า หากสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยก็จะเป็นประโยชน์ในการมีส่วนผลักดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการออกกฎหมายมาอนุมัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้มากขึ้น ทั้งนี้ อาจจะให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน หากเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติเพิกเฉยโดยไม่มีการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้หรือขยายความตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงการละเลยไม่ออกกฎหมายมาอนุมัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเป็นนโยบายที่มีความสำคัญอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการละเลยไม่ออกกฎหมายจริง ก็ให้แจ้งไปยังฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา ซึ่งจะเป็นการส่งสัญญาณเตือนและเป็นการกระตุ้นให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบว่าจะพิจารณาออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าว กลไกนี้จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถเพิ่มแรงกดดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการออกกฎหมายมาอนุมัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สำคัญได้ ซึ่งจะทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น

7.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป สรุปได้ดังนี้

1) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เนื่องจากกลไกตรวจสอบการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังไม่เข้มแข็ง

⁴¹³ Brioni C., “The Protection of fundamental rights by the constitutional court,” in *Science and technique of democracy* (23-25 September 1995): 135-154.

เพียงพอ เพราะรัฐธรรมนูญที่อาจถือได้ว่าเป็นสภาพบังคับของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไป จึงควรจะมุ่งศึกษาการออกแบบกลไกตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในประเทศไทยทั้งกลไกทางรัฐสภา กลไกทางรัฐบาล และกลไกทางศาลในการร่วมกันให้เกิดการบังคับใช้ทางการเมืองโดยรัฐสภา การบังคับใช้ทางปกครองโดยรัฐบาล และการบังคับใช้ทางกฎหมายโดยศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

2) มาตรการที่เป็นสภาพบังคับของบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของกลไกที่เป็นสภาพบังคับทางการเมือง เช่น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายก่อนเข้ารับราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา อีกทั้งให้มีการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง อีกทั้งกลไกการตั้งกระทู้ถามตลอดจนการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งกลไกต่างๆ เหล่านี้ได้รับความละเลยจากฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ในกรณีที่มีหลักการเป็นไปตามหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติกลไกนี้ยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปจึงควรศึกษาให้มีการพัฒนากลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อออกกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

3) ปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเรื่องสำคัญ ไม่อาจองค์กรตุลาการคือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ที่ไม่สามารถเข้ามามีส่วนส่งเสริมให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติ โดยผ่านคำวินิจฉัยของศาล รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งองค์กรต่างๆ เหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายบริหารนำบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เมื่อบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน

แห่งรัฐนั้นเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่สำคัญ เนื่องจากเป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้น จึงสมควรที่มีการศึกษาวิจัย ครั้งต่อไปในการพัฒนาปรับปรุงกลไกเดิม หรือสร้างกลไกใหม่ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไก ตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สามารถ มีผลบังคับใช้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ อย่างเป็นรูปธรรมที่มี ประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ มีการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนที่ยังไม่ได้มีการรับรองให้เกิดมีความคุ้มครองขึ้นในรัฐธรรมนูญ โดยให้ เป็นหน้าที่ของรัฐดำเนินการคุ้มครองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การให้องค์กร ศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ในการรับรองและตรวจสอบว่าแนวนโยบายบางประการที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีฐานะเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง และคุ้มครอง ประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ อีกทั้งสมควรพัฒนา ปรับปรุงกลไกกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนวิธีใหม่เพื่อออกกฎหมาย ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ควรจะมีการให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของ ประชาชนเป็นสำคัญ แนวทางแก้ไขปัญหาลำนี้ เพื่อต้องการให้บทบัญญัติ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในส่วนที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน, **แนวพระราชดำรัสด้านการเมืองการปกครองของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

กมลชัย รัตน์สากววงศ์, **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นโครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม**, กรุงเทพมหานคร วันที่ 11 กรกฎาคม 2555.

กรมล ทงธรรมาชาติ, **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.

กรมล ทงธรรมาชาติ, **รัฐธรรมนูญ สิทธิมนุษยชน การศึกษา และสุขภาพอนามัย**. ปาฐกถา ญัฐ ฆมรประวัติ ครั้งที่ 11. นครปฐม : โรงพิมพ์สถาบันพัฒนาการสาธารณสุขอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

กรมล ทงธรรมาชาติ และเขาวนะ ไตรมาศ, **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน พร้อมตัวบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545.

กองกรรมาธิการ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, **เปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. ข้อมูลบริการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการรัฐสภา, 2534.

กองกรรมาธิการ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, **เปรียบเทียบบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่กับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 6 พฤษภาคม 2540.

กองแอฟริกา, ข้อมูลทั่วไปของสาธารณรัฐกานา. กรุงเทพมหานคร, กรมเอเชียใต้
ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ, 2557.

กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต, สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน
แห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต,
คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต, “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับการคุ้มครองและขยายสิทธิ
และเสรีภาพของประชาชน”. ในวารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 1-7. สืบค้นจาก [www.grad.law.tu.ac.th/files/
journal/year05_03.pdf](http://www.grad.law.tu.ac.th/files/journal/year05_03.pdf) เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2559.

กิติ ปลื้มธนดิลก, รัฐธรรมนูญจีน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ กิติ ปลื้มธนดิลก, 2546.

กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด, 2538.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวนโยบาย
พื้นฐานแห่งรัฐ”. ในรัฐสภาสาร ปีที่ 51 ฉบับที่ 1, 2555.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ
และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด,
2557.

ไกรพล อรรถรัตน์, “สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
ฉบับปัจจุบัน”. ใน PUBLIC LAW NET, 15 สิงหาคม 2553. สืบค้นจาก
www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1491 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม
2558.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป), ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูป
การเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: บริษัท แพลน พรินท์ติ้ง จำกัด, 2540.
คณะกรรมการวิสามัญยกร่างแผนพัฒนาการเมืองแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร,
ร่างแผนพัฒนาการเมืองแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.

คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจสอบรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย, 4 ปี **รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน**. จัดพิมพ์เนื่องในงานสมณนาสรูปบทเรียน 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน 9-11 ตุลาคม 2544. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ภูมิปัญญา จำกัด, 2544.

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, **รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

คณิต ฒ นคร. **รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. ลำดับที่ 16. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2541.

คณิน บุญสุวรรณ, **กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2541.

คณิน บุญสุวรรณ, **คู่มือการเรียนการสอนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ภูมิปัญญา จำกัด, 2542.

คณิน บุญสุวรรณ, **คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ : โครงสร้างและหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. พิมพ์ครั้งที่ 4 (ฉบับปรับปรุงใหม่). กรุงเทพมหานคร : บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2543.

คณิน บุญสุวรรณ, **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : บริษัท ตาตา พับลิเคชั่น จำกัด, 2548.

คณิน บุญสุวรรณ, **รัฐธรรมนูญตายแล้ว ?**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ขคิดด้วยคน, 2548.

โคทม อารียา, **การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542.

จรวยพร ธรณินทร์, “ป.ป.ช.กลับล่าชีวิจิตร ศรีสอานไม่ผิตนังควบ รมว.ศึกษา-นายกสภาม.เอกชน 4 แห่ง-สวนทางมติเดิมของตัวเอง”. มติชนออนไลน์ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2552: สืบค้นเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2559 [Online] www.charuay-pontorranin.com/index.php?lay=show&ac=article&id...

จริญ ภักดีธนากุล, “ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, **รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1: ศาลรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร: นานาสีงพิมพ์, 2544: หน้า 87-90.**

เจริญ เจษฎาวัลย์, **การวางมาตรฐานธรรมาภิบาล (Setting Good Governance Standards).** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พอดี จำกัด, 2547.

เจษฎา พรไชยา, **พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

โฉมศรี อารยะสิริ, **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล.** กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2554.

ชนาทร จิตติโคโซ และคณะ, **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย สวีเดน นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป., 2549.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จิรัชการพิมพ์, 2540.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย : คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 130 (แผนพัฒนาสู่ประชาธิปไตยที่มีขึ้นก่อนคณะราษฎรถึง 47 ปี).** กรุงเทพมหานคร : นานาสีงการพิมพ์, 2538.

ชาคริต อนันทรานัน, **การใช้ภาษาในกฎหมายรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร : โอ. เอส. พริ้นติ้งเฮาส์, 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, **พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, **การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร.** กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คู่มือประชาชน เรื่อง ข้อควรรู้เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2545.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.** กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2557.

- ชาญชัย แสวงศักดิ์, **กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ**.
กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2553.
- ชำนาญ จันทรเรือง, “ข้อสงสัยในมาตรการบังคับทางปกครอง”. ใน **PUBLIC LAW NET**, 2549. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558 จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=858.
- เชาวนะ ไตรมาศ, **การเมืองในรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2551.
- เชาวนะ ไตรมาศ, **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2545.
- โชติ อัสวาทสกูล, **การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง (ออนไลน์)**, สืบค้นวันที่ 25 มีนาคม 2559 จากแหล่งที่มา: <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=156>, 20 ธันวาคม 2555.
- ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, **รัฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ณัฐพล บุญชิต, **สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- ณัฐวรรณ อารัมภะวิโรจน์, **แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษากรณี “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555”**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.
- ดร.ณีนันท์ชัย, **ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรการการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541**.

- ทศพนธ์ นรทัศน์, **หนึ่งทศวรรษสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวคิดสภาพภาคประชาชน**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552: หน้า 10-11.
[Online: kpi.ac.th/media/pdf/M7_171.pdf] สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2559.
- ทิพวรรณ เจริญธีรสกุล, **ปฐมทรรศน์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์**. จัดพิมพ์โดยสถาบันสันติประชาธรรม. กรุงเทพมหานคร : รุ่งแสงการพิมพ์, 2531.
- ธีรวัฒน์ ขวัญใจ, **สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- นคร พจนวรวงษ์ และสุพล คงลาภ, **รัฐธรรมนูญฉบับเยาวชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2548.
- นพดล นิ้มหนู, **ระดับความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศไทย : ศึกษาพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- นราภัทร เพชรมณี, **แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน**. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.thaipoliticsgovernment.com>.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, **รายงานการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง**. เสนอสถาบันพระปกเกล้า, มิถุนายน 2547.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2548.
- บรรเจิด อินทุจันทร์ยง, **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ต้น-ปัจจุบัน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2519.
- बरศักดิ์ อวรรณโณ, **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- बरศักดิ์ อวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน : เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน : เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน : เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ : รวมสาระคำบรรยายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญจากสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2548.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

บัญชา พงษ์พานิช และกลุ่มศึกษาสวนโมกข์ สุธีรัตนมูลนิธิ, “หนทางรอดของมนุษย์คืออัมมิกสังคมนิยม”. ธรรมบรรยายของท่านพุทธทาสปี 2516-2519 หนังสือฉบับร่างสำหรับวางตามโรงแรม พ.ศ. 2532, 2517.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญแห่งเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

บุญเลิศ ชาญยุทธเดช, บันทึกส่วนตัว ส.ส.ร. เบื้องหน้า-เบื้องหลัง กว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายโรงพิมพ์ บริษัท อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2543.

บุญเสริม นาคสาร, **ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย [ออนไลน์]**, แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1115> [20 ธันวาคม 2555].)

ปกรณ์ นิลประพันธ์, **แผนนิติบัญญัติ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.

ปกรณ์ นิลประพันธ์, **ชุดคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำแผนนิติบัญญัติ**, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.

ปกรณ์ ปรียากร, **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. หมวดสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย. กรุงเทพฯ : บริษัท เดอะสยาม เฮอริเทจ จำกัด, 2552.

ปกรณ์ ปรียากร, **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556. จาก <http://74.125.45.132/search?q=cache:3tzHKeXt7gkI:kpi2.org/ccpd/index.php%>.

ปณิธานวิสุทธิธากร, **การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี: ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ประมวล รุจนเสรี, **การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สุเมธ รุจนเสรี, 2547.

ประมวล รุจนเสรี, **พระราชอำนาจ**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สุเมธ รุจนเสรี, 2548.

ประเวศ วะสี, **คุณธรรม-จริยธรรม : ระเบียบวาระแห่งชาติเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคม**. ปาฐกถาในการประชุมสัมมนาเรื่อง การรวมพลังสร้างประแสงคุณธรรม 18 กุมภาพันธ์ 2548. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2548.

ประสาร ทองภักดี, **กฎหมายมหาชนตามแนวพุทธศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ปรีดี เกษมทรัพย์, **ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2541.

ปัญญนี้ เจียมสันดุขฎิ, ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ศาลรัฐธรรมนูญและคดีรัฐธรรมนูญโปรตุเกส” ใน PUBLIC LAW NET, สืบค้นจาก www.publaw.net, เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2558.

ปูนเทพ ศิรินพงค์, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ธันวาคม พ.ศ. 2555.

พรรณราย ชันธกิจ, **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมสาธารณะรัฐฝรั่งเศส ต้นแบบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : กระบวนการวางแผน**, ใน <http://www2.nesac.go.th/document/images11/07080001a.pdf>, (last visited 16 October 2011), สืบค้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2559.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), รัฐศาสตร์และจริยธรรมนักการเมืองแนวพุทธ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิพุทธธรรม, 2548.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), **ธรรมธิปไตยไม่มาจึงหาประชาธิปไตยไม่เจอ** (จุดบรรจบรัฐศาสตร์กับนิติศาสตร์). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิพุทธธรรม, 2549.

พระสิทธินิติธาดา (พ.ต.ท. ชลัช พรหมะวัน), **การพัฒนากฎหมายมหาชนโดยพระธรรมวินัยและหลักธรรมทางพุทธศาสนาในการปฏิรูปสังคมไทย**. วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัย ปทุมธานี, 2551.

พฤทธิสาด ชุมพล, **ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

พิเศศ บุรณะสมบัติ, **ประวัติศาสตร์การปกครองของไทยตั้งแต่สมัยเริ่มแรกถึงเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย พ.ศ. 2475**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท รวมสาส์น จำกัด, 2547.

พูนศักดิ์ ปิยะอนันต์, “3 ปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ประโยชน์ที่สังคมได้รับ,”
ในงานสัมมนาทางวิชาการเรื่อง 3 ปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ประโยชน์
ที่สังคมได้รับ. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2546.

ไพศาล ลิ้มสถิต, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพ
แห่งชาติ : มติทางกฎหมาย. นนทบุรี, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข: 2550.
มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ
กับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public
Law). พิมพ์ครั้งที่ 27. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2544.

มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2542.

มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พี. เจ. เพลท โปรเซสเซอร์, 2541.

มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.

มานิตย์ จุมปา, คู่มือสอบเนติบัณฑิต กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.

มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, ร่างนโยบายสาธารณะฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.
พรินติ้งเฮาส์, 2548.

รติกร เจือกวั้น, แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง
สถาบันพระปกเกล้า สืบค้นจาก [wiki.kpi.ac.th/index.php?title=แผนนโยบาย
พื้นฐานแห่งรัฐ](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ), เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2558.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, **คู่มือการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2544.
เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, “วิกฤติ ก.ก.ต. วิกฤติชาติ”. ใน มติชนรายวัน, 20 พฤษภาคม 2549 หน้า 9.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2 (ฉบับปรับปรุงใหม่). กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2554.

วรพจน์ วิศวตพิชญ์, **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์ วิญญูชน จำกัด, 2543.

วรพจน์ วิศวตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”, ในหนังสือคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547.

วิกิพีเดีย. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. สืบค้นจาก https://th.wikipedia.org/.../รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศั... เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559.

วิทยากร เชียงกุล และพรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม เชียงกุล, **คำอธิบายศัพท์ปรัชญาการเมืองและสังคม** (Dictionary of Political and Social Philosophy). กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2543.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ, “รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบฉบับสำคัญ (รวมรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538). ในรัฐสภาสาร 43, 8 (สิงหาคม 2538) : 1-71.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ, **วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ นิติธรรม, 2542.

วิชัย สังข์ประไพ, **หลักกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

วินัย พงศ์ศรีเพียร และวีรวัลย์ งามสันติกุล (บรรณาธิการ), **นิติปรัชญาไทย ประกาศพระราชปราชญ์ หลักอินทภาษ พระธรรมศาสตร์ และ On the Laws of**

Mu'ung Thai or Siam. จัดพิมพ์เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พุทธศักราช 2548. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดา, 2549.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ, วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญ ฉบับสำคัญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

วิชณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.

วิชณุ เครืองาม, การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2539.

วิชณุ เครืองาม, การตรวจสอบองค์กรในกระบวนการยุติธรรม. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ. กรุงเทพฯ : บริษัท เดอะสยาม เฮอริเทจ จำกัด, 2552.

วิชณุ เครืองาม, การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 8 (พฤษภาคม-สิงหาคม) 2558: หน้า 199-219.

ศรีัญญา ทรัพย์ชาตอนันต์, กลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2555.

ศรีัญญา ทรัพย์ชาตอนันต์, “กลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”. ใน Assumption University Law Journal, Vol. III August, 2012: pp. 178-190.

ศรีกัญญา มงคลศิริ (ผู้เรียบเรียง), ความเข้าใจอุทัย พิมพ์ใจชน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ทิปปิง พอยท์ จำกัด, 2544.

ศาสดา วิริยานุพงษ์, “การอธิบายไม่ไว้ว่างใจ: อารูทที่ไร้พิชสงของฝ่ายนิติบัญญัติ?,” ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 36 (มิถุนายน 2550): หน้า 310-311.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน : การเมืองภาคพลเมือง. เอกสารประกอบการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ 3/2537, 21 พฤษภาคม 2547 ณ ห้องประชุม สำนักงาน

- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ประสานงานเครือข่ายส่งเสริมกระบวนการเสนอกฎหมายภาคประชาชน (สกช.), 2547.
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, **กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย: อำนาจอธิปไตยกับความเป็นจริง**. เอกสารประกอบการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ 3/2537, 21 พฤษภาคม 2547 ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร : คณะทำงาน โครงการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคม, 2547.
- สถาบันพระปกเกล้า, “สังคมไทยหลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหนึ่งปีครึ่งหลังใช้รัฐธรรมนูญ ใครได้ใครเสีย”. รายงานการสัมมนางานสัปดาห์พระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการและวิจัยที่ 3, 2542.
- สถาบันพระปกเกล้า, **คู่มือของสมาชิกรัฐสภาสำหรับปราบปรามการทุจริต**. จัดทำโดยศูนย์รัฐสภาแคนาดาร่วมกับสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจแห่งธนาคารโลก ด้วยความสนับสนุนของหน่วยงานแคนาดาด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ, ดร.วิภาวรรณ ตูยานนท์ บรรณาธิการผู้แปล. กรุงเทพมหานคร: ธรรมกลการพิมพ์, 2543.
- สถาบันพระปกเกล้า, **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพมหานคร : องค์การคำของครูสภา, 2545.
- สถาบันพระปกเกล้า, **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance)**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ครูสภาลาดพร้าว, 2546.
- สถาบันพระปกเกล้า, **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของสังคมไทย: มุมมองแห่งอนาคต**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2556.
- สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, **100 ปี ชาตกาล รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ ปูชนียบุคคลของโลก (The Centennial Anniversary of Dr. Pridi Banomyong: Senior Statesman and The World's Great Personality)**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บพิธการพิมพ์, 2543.
- สถาบันสยามเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม, **ปรีดี พนมยงค์และวิจิตรพิจารณาทางรอดของสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2519.

สนธิ เตะขานันท์, แผนพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2536.

สนธิ เตะขานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2536.

สนธิ เตะขานันท์, พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2536.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551.

สมบัติ อารังชัยวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมารธรรม, 2548.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม 2540. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับลงประชามติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาฬหาคาณินแดน กรมการปกครอง, 2550.

สภาวิจัยแห่งชาติ (แปลและจัดพิมพ์), รัฐธรรมนูญนานาชาติ: รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ . กรุงเทพมหานคร: สภาวิจัยแห่งชาติ สาขา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 2516.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, ตุลาการรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย, **วิสัยทัศน์ประเทศไทยด้านการเมือง การปกครอง และกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร : รุ่งเรืองรัตน์พรินต์ติ้ง, 2540.

สมยศ เชื้อไทย, “ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ”, ใน **วารสารนิติศาสตร์** ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 (2528), หน้า 141–151.

สมยศ เชื้อไทย, **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2556.

สันติสุข โสภณสิริ (บรรณาธิการ), **วิถีประชาธิปไตย**. วิถีสังคมไท สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งทศวรรษปรีดี พนมยงค์ ชุดที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.

สุรพล นิติไกรพจน์, **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน**. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552.

สำนักงานกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, **รวมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนปฏิบัติการ และแผนปฏิบัติการประจำปี การติดตามและประเมินผล**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายนิติบัญญัติ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

สำนักงาน ก.พ., **โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. บทความและแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : หจก. พิมพ์อักษร, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **พระราชบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2545.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., **การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์) จำกัด, 2541.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., **การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์) จำกัด, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., **องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์) จำกัด, 2542.

สำนักคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, **คู่มือวิธีการเสนอโครงการร่วมลงทุน (Thailand PPP Project Proposal Manual)**, มีนาคม 2558. [Online]: www.irdp.org/2015/news_files/291/attachment1.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559.

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, **หนังสือเอกสารทางวิชาการ เรื่อง การสืบสานและพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา กรมการศาสนา, 2537.

สำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ, **อนาคตนโยบายสาธารณะเพื่อประเทศไทยที่ดีกว่า**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธิการพิมพ์ จำกัด, 2549

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พุทธศักราช 2543**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด, 2544.

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **ระเบียบการสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พุทธศักราช 2543**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด, 2544.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **รายงานผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544.

สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2544.

สำนักเลขาธิการรัฐสภา, **รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 2 (2511-2534)**. รวบรวมโดยศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, 2534.

สำนักเลขาธิการรัฐสภา, **รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 (2475-2502)**. รวบรวมโดยศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, 2534.

สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, **สรุปผลงานวุฒิสภา ปี 2536**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พชรกานต์พับลิเคชั่น, 2536.

สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, **ขั้นตอนและวิธีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คณะแรก) ของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.

สิทธิกร ศักดิ์แสง, **รายงานการวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน: กรณีศึกษาเปรียบเทียบให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ 2540 กับ 2550**. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2558 จาก https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid...id..

สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ), **60 ปีประชาธิปไตยโดยคณะกรรมการ 60 ปีประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศรีเอทีฟ พับลิชชิง จำกัด, 2536.

สุพัฒน์ ชุ่มช่วย, **อุดมการณ์ธรรมาธิปไตย : การเมืองทางเลือกใหม่เติบโตจากรากเหง้าภูมิปัญญาไทยแต่ดั้งเดิม**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สินธนา ก๊อปปี้ เซ็นเตอร์ จำกัด, 2547.

สุรพล นิตไกรพจน์, **การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน**. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เรื่อง 27. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เดอะ สยาม เฮอริเทจ จำกัด, 2552.

เสน่ห์ จามริก, **รัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และ 60 ปี ประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2535.

เสน่ห์ จามริก, **การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ เรือนแก้ว, 2540.

เสน่ห์ จามริก, **สิทธิมนุษยชน : เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด (Human Rights: Value and Concepts)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

เสน่ห์ จามริก, **สิทธิมนุษยชน : เส้นทางสู่สันติประชาธรรม**. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543.

เสน่ห์ จามริก, “สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย”. (เอกสารโรเนียว). ปรับปรุงจากปาฐกถา นำเนื่องในการประชุมเสวนา “วาระครบ 3 รอบปีรัฐธรรมนูญของประชาชน: ทบทวนวาระสำหรับสิทธิมนุษยชน”, จัดโดยมูลนิธิ Friedrich Ebert Stiftung, 15 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค, กรุงเทพมหานคร, 2538.

หอสมุดรัฐสภา, **รัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2538.

หยุด แสงอุทัย, **คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักรและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

หยุด แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514.

อมร รักษาสัตย์, **ประชาธิปไตยในมือมาร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมนิติ, 2535.

อมร รักษาสัตย์, **ประชาธิปไตยยุคหลักภัย**. กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2537.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ, **อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

อมร รักษาสัตย์, **รัฐธรรมนูญของประชาชน: รายงานการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐธรรมนูญช่วงเดือนมกราคมถึงเมษายน 2540**, โดย คณะกรรมการสิทธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ, มิถุนายน 2540.

อมร รักษาสัตย์, **รัฐธรรมนูญโดยประชาชน : แนววิจารณ์ของประชาชนต่อรัฐธรรมนูญ, ผลสำรวจคำวิจารณ์ของประชาชนในช่วงประชาสัมพันธ์ระหว่างวันที่ 16 พฤษภาคม ถึง 26 มิถุนายน 2540**. คณะกรรมการสิทธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 3 กรกฎาคม 2540.

อมร รักษาสัตย์ และวิรัช เจียรบุญ, **เสถียรภาพ ประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของรัฐบาลจากการเลือกตั้งระหว่าง พ.ศ.2531-2540 : วิเคราะห์เชิงปริมาณ**. รายงานผลการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ตุลาคม 2540.

อมร รักษาสัตย์, **ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน: คู่มือการเรียนรู้ การสอน การเผยแพร่และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์และผู้นำชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : การ์ตูนการพิมพ์, 2543.

อมร รักษาสัตย์, **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ด้านสุทธาการพิมพ์ จำกัด, 2543.

อมร รักษาสัตย์ และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิทักษ์หรือทำลายรัฐธรรมนูญจากการวินิจฉัยสถานภาพการเป็นรัฐมนตรี**. กรุงเทพมหานคร : การ์ตูน การพิมพ์, 2543.

อัษฎา จารุจินดา, **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองขั้นสูง หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555.

ภาษาอังกฤษ

Armed Forces Information Office. **Democracy in Thailand**. Bangkok: Supreme Command Headquarters, 1991.

- Arupare, Atudiwe P. (2014). “Reconciling Socioeconomic Rights and Directive Principles with a Fundamental Law of Reason in Ghana and Nigeria”. In **Harvard Human Rights Journal**, 29 May 2014.
- Bhatia, Gautam. **Directive Principles of State Policy: Theory and Practice**. [Online] Searched From: www.academia.edu/.../Directive_Principles_of_State_Policy_Theory_and_Practice... Barakrishnan, K.G. (2009). Judicial Activism under the Indian Constitution. Trinity College Dublin, Ireland, October 14 2009.
- Black, H.C. **Black’s Law Dictionary**. Sixth Edition. St. Paul Minn.: West Publishing, 1991.
- Blaustein, A.P. and G.H. Franz, eds. **Parliaments of the World**. Second Edition. New York: Oceana Publications, 1986.
- Blaustein, A.P. and G.H. Franz, eds. **Constitutions of the Countries of the World**. New York: Oceana Publications. 1990.
- Boyle, Richard. **The State of Policy Evaluation in Ireland**. RESEARCH PAPER NO. 14: State of Public Service Series. Institute of Public Administration (IPA), September 2014.
- Brioni C., “The Protection of fundamental rights by the constitutional court,” in **Science and technique of democracy** (23-25 September 1995): p. 135-154.
- Collins, Neil and Cradden, Terry. **Irish Politics Today**. 3rd edition. New York: Manchester University Press, 1997.
- Collin, P.H. **Dictionary of Government and Politics**. Middlesex: Peter Collin Publishing, 1988. Cronin, Thomas E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1998.
- Dheeraj. Directive Principles of State Policy. สืบค้นจาก www.yourarticelibrary.com/directive-principles/directive-p...เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558.

- Dicks, A.R. “Compartmentalized Law and Judicial Restraint: An Inductive View of Some Jurisdictional Barriers to Reform.” In **China’s Legal Reforms**, eds. S.B. Lubman. New York, NY: Oxford University Press, 1996.
- Duru, Onyekachi Wisdom Cezar. (2011). **The Justiciability of Fundamental Objectives and Directives Principles of State Policy under Nigerian Law**. Onyekachiduru@gmail.com.
- Ereewise Tests. **Directive Principles of State Policy in The Constitution of India**. 12 March 2014, สืบค้นจาก www.erewise.com/.../directive-principles-of-state-policy_art, 14 December 2015.
- Hans F. Zacher. **Social Policy in the Federal Republic of Germany: The Constitution of the Social**. London: Springer, 2013.
- General Knowledge Today. **Directive Principles of State Policy**, March 10, 2013 สืบค้นจาก www.gktoday.in/directive-principles-of-state-policy/ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558.
- Gerard, Casey. “Are there unenumerated rights in the Irish constitution?”, **Irish Law Times**, 23.8(2005): pp.123-127.
- Ip, Eric C. “The Supreme Court and the Making of Public Policy in Contemporary China”. **The Michigan Journal of Public Affairs** – Volume 7, Spring 2010. [Online]: mjpa.umich.edu/files/2014/06/2010-Ip-ChinaSupremeCourt.pdf, searched on 12 April 2016.
- Jacobsohn, Gary Jeffrey. **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajó. [Online] Oxford Handbooks Online: www.oxfordhandbooks.com/view/10.../oxfordhbk-9780199578610-e-38.
- Jaiswal, Vijay. **Directive Principles of State Policy in The Indian Constitution**. August 27, 2013. Searched from www.yourarticlelibrary.com/directive-principles/directive-p..., 14 December 2015.
- Kabudi “The Directive Principles of State Policy”. In Binchy & Finnegan (editors). **Human Rights. Constitutionalism and the Judiciary:**

- Tanzanian and Irish Perspectives.** Dublin: Clarus Press, 2006: pp. 21-24.
- Keane, David. The Irish Influence on the Indian Constitution: 60 years on. **Human Rights in Ireland**, September 27, 2010.
- Keith, R.C. and Lin, Z. “Judicial Interpretation of China’s SPC as ‘Secondary Law’ with Special Reference to Criminal Law.” **China Information**. Vol. 23 No. 2(2009): pp. 223-256.
- Keogh, Dermot and McCarthy, Andrew. **The Making of the Irish Constitution 1937**. London: Mercier Press, Cork, 2007.
- KKHSOU. **Introduction to Directive Principles of State Policy**. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558 จาก www.kkhsou.in/main/polscience/directive_principles.html.
- Kofi Quashigah. **The 1992 Constitution of Ghana**. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2559 จาก www.icla.up.ac.za/images/.../ghana_country_report.pdf.
- Kommers, Donald. “Germany: Balancing Rights and Duties”, in Goldworthy (n 28), pp. 201-203.
- Konthari, J. (2004). “Social Rights and the Indian Constitution”. In **Law, Social Justice & Global Development Journal**, 2004 (2). <http://www.go.warwick.ac.uk/eli/lgd/2004_2/kothari.
- Laxmikanth. **Indian Polity**. McGraw-Hill Education: 2010. Searched 4 December 2015, from <https://books.google.co.th/books?isbn=0070153167->.
- Lee, T.V. “Exporting Judicial Review from the United States to China.” **Columbia Journal of Asian Law**. Vol. 19 (2005): pp. 161-179.
- Liu, N. “‘Judicial Review’ in China: A Comparative Perspective.” **Review of Socialist Law**, Vol. 14 No. 3 (1988): 241-253. Maveety, N. “Comparative Judicial Studies”.
- McLean, Iain, editor. **Oxford Concise Dictionary of Politics**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1991.

- O'Dowd, T. John. **Economic, Social and Cultural Rights: Models of Enforcement.** *ESC Rights as Legal Rights.* Irish Human Rights Commission, 9th December, 2005 Croke Park, University College, Dublin.
- Olaiya, Taiwo A. "Interrogating the Non-Justiciability of Constitutional Directive Principles and Public Policy Failure in Nigeria". In **Journal of Politics and Law**, Vol. 8 No. 3 (2015), pp. 23-35.
- Oppenheimer, H. **The Constitution of the German Republic** [Online]. Searched from: www.en.Wikipedia.org, 21 December 2014
- Prakash, Satya. "Directive Principles of State Policy: Conscience of the Constitution", **Hindustan Times**, New Delhi, Nov 26, 2015: www.hindustantimes.com/.../directive-principles-of-state-policy...constit...
- Pylee, M.V. **India's Constitution.** New Delhi: S. Chand and Company, 1999.
- Rakove, Jack N. **Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution.** New York: Vintage Books, 1996.
- Sastry, T.S.N. **Human Rights and Duties in India: Law, Policy, Society and Enforcement Mechanism.** First Edition. New Delhi, University of Pune Press, 2014.
- Shehu, Ajepe Taiwo. "The Enforcement of Social and Economic Rights in Africa: The Nigerian Experience". In Afe Babalola University: **Journal of Sustainable Development Law and Policy**, Volume. 2 Issue. 1 (2013), pp. 101-120.
- Shivam Anand, **TOPIC: Directive Principle of State Policy.** [Online] Searched on 14 December 2015 from www.yourarticlelibrary.com/directive-principles/directive-p...
- Shohag, Reajul Hasan and Asrafuzzaman, A.B.M. (2012). "Enforcement Socio-Economic Rights Judicially: Experiments in Bangladesh, India and South Africa". In **Northern University Journal of Law**, Volume III (2012), pp. 87-115.

- Tayal, B.B. and Jacob, A. **India History**, World Developments and Civics, 2005.
- The Constitution of the Republic of Ghana 1992. Chapter 6 The Directive Principles of State Policy. สืบค้นจาก www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap_6.htm, เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2559.
- Trispiotis, Ilias. “Socio-Economic Rights: Legally Enforceable or Just Aspirational?”. **Opticon** 1826, Issue8, Spring2010 1: www.ucl.ac.uk/.../Article_Laws_-_Ilias_Social_equality_Publish_.pdf
- Tushnet, Mark, “Constitutional Court in the Field of Power Politics: Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review”, **Texas Law Review**, 82.7(2004): pp. 1895-1920.
- Verma, Shivani. **Justiciability of Economic Social and Cultural Rights Relevant Case Law**. The International Council on Human Rights Policy Review Meeting, Geneva, 15 March 2005.
- Wall, Illan, “The Aspirational Nature of Economic, Social and Cultural Rights; an Examination of an Unsound Case, the Logical and Factual Misconception of Rights”, **Cork Online Law Review**, 1(2004) <http://www.ucclawsociety.com/colr/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=76> (Accessed 8 April 2010).
- Wikipedia, the free encyclopedia. **Spanish Constitution of 1978**. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2558, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_Constitution_of_1978.
- Wikipedia. **Constitution of the Philippines**. Searched from https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_Philippines, 18 January 2016.
- Wikisource. Constitution of the Philippines (1987). Searched from https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Philippines, 18 January 2016.
- Xiao, S. “The Logic, Impact, Function, and Legitimacy of the Judicial Interpretations of the Supreme Court” In **Supreme Court in Perspective**, ed. W. Zuo. Beijing: Law Press China, 2004.

ภาคผนวก ก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หมวด 5

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 71 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต

มาตรา 72 รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ

มาตรา 73 รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

มาตรา 74 รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค

มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอานวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับ

มาตรา 77 รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการตลอดทั้ง

โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกาจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนานิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา 82 รัฐจะต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

มาตรา 83 รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

มาตรา 85 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์

มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คัดกรองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

มาตรา 88 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา 89 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ภาคผนวก ข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ส่วนที่ 1 บททั่วไป

มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา 76 คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อกรดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนที่ 2 แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ

มาตรา 77 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ

ส่วนที่ 3

แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมือง ที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์ อย่างเหมาะสม

ส่วนที่ 4

แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม

มาตรา 79 รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานและศาสนาอื่น ทั้งต้องส่งเสริม ความเข้าใจอันดีและคามสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนา มาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่างๆ และเผยแพร่ ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษวิจัยจากรัฐ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลุกจิตสำนึกและ เผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น

ส่วนที่ 5

แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม

มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มี ประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและ การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

(2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อย่างเท่าเทียมกัน

(3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการ เป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย ให้เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น ประกอบด้วย

(4) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการยุติธรรม

(5) สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือ ทาง กฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว

ส่วนที่ 6

แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ

มาตรา 82 รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ

รัฐต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับนานาประเทศ ตลอดจนต้องให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ

ส่วนที่ 7

แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

มาตรา 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

(3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามขาดแคลนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

(6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริม และขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

(7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(8) คุ้มครองและรักษาลผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(9) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อ ดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาด ของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน ของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ ห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

(12) ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชย์ การขนส่งทางราง รวมทั้งการดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ

(13) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์รภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

(14) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

ส่วนที่ 8

แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมือง อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น อย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

ส่วนที่ 9

แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงาน

มาตรา 86 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่างๆ โดยจัดให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการนี้ จัดตั้งงบประมาณสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และ

ให้มีสถาบันการศึกษาและพัฒนา จัดให้มีการใช้ประโยชน์จากผลการศึกษาและพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม รวมทั้งเผยแพร่ ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ และสนับสนุนให้ประชาชนใช้หลักด้าน วิทยาศาสตร์ในการดำรงชีวิต

(2) ส่งเสริมการประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษาและพัฒนา ภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย รวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทน ซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

ส่วนที่ 10

แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือ รูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้ง กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุ กรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริม ให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของ หญิงและชาย ที่ใกล้เคียงกัน



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02 141 7777 โทรสาร 02 143 9500

www.constitutionalcourt.or.th