

สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

นายธีรวัฒน์ ขวัญใจ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

STATUS OF THE DIRECTIVE PRINCIPLES OF FUNDAMENTAL STATE POLICIES
UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E. 2540)

Mr. Teerawat Kwanjai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

491105

หัวข้อวิทยานิพนธ์

สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

โดย

นายธีรวัฒน์ ชวัญใจ

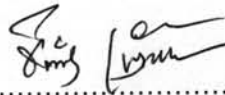
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

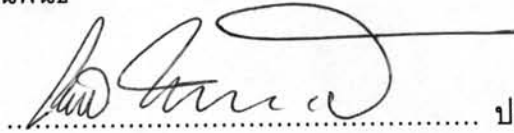
ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

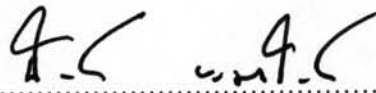


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

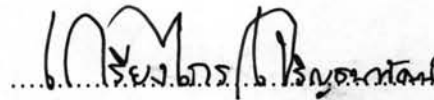
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



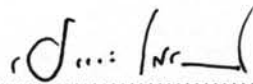
..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)



..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)



..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. เขาวนระ ไตรมาศ)

ธีรวัฒน์ ขวัญใจ : สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ .ศ . 2540). (STATUS OF THE DIRECTIVE PRINCIPLES OF FUNDAMENTAL STATE POLICIES UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E.2540)) อาจารย์ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรรมานันท์, 179หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสถานะของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่มีปัญหาคือต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และมีสภาพบังคับหรือไม่ในกรณีที่ไม่มี การดำเนินการตามที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรทุกฉบับได้ให้ความสำคัญของการ กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นเป้าหมายหรือแนวทางในการจัดทำภารกิจหน้าที่ ของรัฐในระดับประเทศที่รัฐบาลและรัฐสภาจะต้องยึดถือดำเนินการตาม แต่การขาดสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรม ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติจัดทำอย่างจริงจังแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ว่านี้เพื่อให้มีการนำบทบัญญัติว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการให้เกิดผลอย่างแท้จริง โดยได้กำหนดมาตรการและกลไกต่าง ๆ เพื่อ สร้างสภาพบังคับให้แก่บทบัญญัติดังกล่าว ทั้งโดยมาตรการทางการเมืองเพื่อให้รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อ รัฐสภาในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การขจัดเงื่อนไขที่จำกัดสภาพบังคับทาง กฎหมาย ตลอดจนการกำหนดมาตรการอื่น ๆ เพื่อผลักดันให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้บทบัญญัติดังกล่าวมีสภาพบังคับอย่างจริงจัง และสะท้อน ถึงสถานะของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด

อย่างไรก็ดี สภาพบังคับตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แล้วยังมีข้อบกพร่องบางประการที่ทำให้บทบัญญัติ ดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในส่วนกลไกที่เป็นสภาพ บังคับทางการเมือง เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2540) ทำให้สภาพบังคับ ทางการเมืองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่อาจเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง ในขณะที่สภาพบังคับทาง กฎหมายนั้น แม้สามารถกระทำได้ในขอบเขตที่จำกัดเนื่องจากกรณีส่วนใหญ่เป็นเรื่องงานทางนโยบาย หากแต่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพื่อให้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็มีบทบาทสำคัญในการสร้างสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เกิดขึ้นได้จริง แต่ทั้งนี้ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตรากฎหมายจะมีบทบาทสำคัญที่สุด ในการเป็นสภาพบังคับที่ทำให้รัฐบาลและรัฐสภาต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่าง แท้จริง

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต..... ธีรวัฒน์ ขวัญใจ.....
ปีการศึกษา..... 2549..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... ธีรวัฒน์ ขวัญใจ.....

4686254034 : MAJOR LAWS

KEY WORD : CONSTITUTIONAL LAW

TEERAWAT KWANJAI : STATUS OF THE DIRECTIVE PRINCIPLES OF FUNDAMENTAL STATE POLICIES UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E.2540).
 THESIS ADVISOR : PROF. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 179 pp.

This thesis aims to study the status of the directive principles of fundamental state policies under the constitution of the kingdom of Thailand (B.E. 2540) The constitution provided that this principles is a guideline for enactment of law and policy making in public administration but there are some problems about the status and the sanctions of the principles.

The study found that every constitution has focused on providing the directive principles of fundamental state policies under the constitution in order to be a goal or guideline in the state's operation proceeded by government and parliament. However, the shortage of sanctions contributed to the failure in practicing. The constitution of the kingdom of Thailand (B.E. 2540) tried to solve this problem in order to achieve in using the principles by providing measures and methods for creating the sanctions for the principles and the political measures to force the government to take responsibility in providing the directive principles of fundamental state policies. The resolution in solving problem about limited sanctions and provided other measures to built the performance in accordance with the directive principles of fundamental state policies which reflect the will of constitution that required the principles to have the practical judicial sanctions and reflect the status of the directive principles of fundamental state policies under the constitution of the kingdom of Thailand.

However, the sanctions as described in the constitution still have some flaws which result in the failure to carry out its intent, especially, the political sanction. The political sanctions on directive principles of fundamental state policies were not take place because of the political situation under the constitution (B.E. 2540). While the judicial sanctions were limited since the most of the cases are concerning the state policies. Nonetheless, the judicial review of statue legitimacy to the constitution by mean of reviewing the compliant of statue to fundamental state policies is considered one the most effective way to bring about the practical judicial sanctions. Even so, the most important means to compel the government and the parliament to truly oblige and execute the fundamental state policies is to encourage the people to take part in the process of policy making and the enactment of law.

Field of study.....Law.s.....

Academic year.....2006.....

Student's signature.....*Teerawat Kwanjai*.....

Advisor's signature.....*Nantawat Boramanand*.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์มาตั้งแต่ต้น ท่านได้กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ ตักเตือนสั่งสอน รวมทั้งให้โอกาสแก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอดในฐานะครูที่ปรารถนาดีต่อตัวข้าพเจ้าเสมอมา ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ที่กรุณาว่าเป็นประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งยังให้ความเมตตาและให้โอกาสแก่ข้าพเจ้าเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ที่กรุณาว่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ต่าง ๆ และที่จะละเว้นไม่กล่าวถึงมิได้เลยก็คือ รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์ ซึ่งได้ทุ่มเทเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้ของข้าพเจ้าสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาต่อศิษย์อย่างแท้จริง ข้าพเจ้าระลึกถึงด้วยความตื้นตันและขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ให้โอกาสเข้ามาศึกษาและได้ให้ความช่วยเหลือแก่ข้าพเจ้านานาประการมาโดยตลอด โดยเฉพาะในเรื่องทุนการศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรี และปริญญาโท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมอบทุนอุดหนุนการศึกษาเพื่อเฉลิมฉลองในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนมายุ 72 พรรษา ซึ่งข้าพเจ้าถือเป็นสิริมงคลแก่ตนเองอย่างสูงที่มีโอกาสได้รับทุนนี้ และหากปราศจากทุนดังกล่าว ข้าพเจ้าคงไม่มีโอกาสได้ศึกษาต่อในระดับปริญญาโทมาบัดนี้ได้อย่างแน่นอน

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาในสำนักงานศาลปกครองที่ได้กรุณาให้โอกาสในการศึกษาและสนับสนุนข้าพเจ้าเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านรองเลขาธิการฯ กาญจนวรัตน์ สิริโรจน์ และขอขอบพระคุณในความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ จากท่าน ผอ.ธรรมรังสี วรรณโก ท่านวสันต์ เดียวตระกูล ที่ ๆ ทุกคนในสำนักงานศาลปกครองและในคณะนิติศาสตร์ที่คอยให้ความช่วยเหลือในยามมีปัญหาตลอดจนขอขอบคุณเพื่อน ๆ ที่คอยสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะคุณกิตติกร รุจิรานพวงษ์ ที่ให้ความช่วยเหลือด้วยความทุ่มเทเป็นอย่างมาก รวมทั้งเพื่อน ๆ ทุกคนที่ไม่อาจเอ่ยนามได้หมดในที่นี้ ที่ทำให้ข้าพเจ้าสามารถทำวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปได้ในที่สุด

ในท้ายที่สุด ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณพ่อและแม่อันเป็นที่รักและเคารพยิ่งของข้าพเจ้า สำหรับความห่วงใยและการสนับสนุนที่มีให้แก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอด หากปราศจากความเสียสละและการเห็นคุณค่าในการศึกษาของท่านทั้งสอง ข้าพเจ้าคงไม่มีโอกาสศึกษาจนถึงระดับนี้ได้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	2
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	2
1.4 การดำเนินการวิจัย.....	3
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 แนวความคิดและที่มาของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	4
2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	4
2.1.1 รัฐธรรมนูญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	4
2.1.2 ความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	14
2.1.3 ความเป็นมาของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญ	18
2.1.4 สถานะของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	22
2.1.5 สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	24
(1) สภาพบังคับทางการเมือง.....	25
(2) สภาพบังคับทางกฎหมาย.....	30
2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ.....	36
2.2.1 รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (รัฐธรรมนูญไวมาร์).....	36
2.2.2 รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์.....	38
2.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (ค.ศ. 1946).....	42

	หน้า
2.2.4 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินเดีย.....	44
2.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (ค.ศ. 1982).....	49
บทที่ 3 ความเป็นมาและปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	57
3.1 ความเป็นมาของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย.....	57
3.1.1 แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย ก่อน พ.ศ. 2540.....	57
3.1.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	76
3.2 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)	89
3.2.1 ปัญหาการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	89
3.2.2 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	92
(1) สภาพบังคับทางการเมือง.....	92
(2) สภาพบังคับทางกฎหมาย.....	122
(3) สภาพบังคับพิเศษตามรัฐธรรมนูญ.....	133
3.2.3 วิเคราะห์ประสิทธิผลของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	139
บทที่ 4 สรุปและเสนอแนะ.....	144
4.1 สรุป.....	144
4.2 ข้อเสนอแนะ.....	148
รายการอ้างอิง.....	152
ภาคผนวก.....	159
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	179