

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550

นายณัฐพล บุญชิต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE SANCTIONS OF DIRECTIVE PRINCIPLES OF FUNDAMENTAL STATE POLICIES UNDER
THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2550

Mr. Nattapol Boonchit

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 2012
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดย

นายณัฐพล บุญชิต

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธิติกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยา ยี่มิวิไล)

ณัฐพล บุญชิต : สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (THE SANCTIONS OF DIRECTIVE PRINCIPLES OF FUNDAMENTAL STATE POLICIES UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2550) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ.ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 252 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นว่ามิใช่ประโยชน์ มีความเหมาะสมกับการกำหนดแนวทางในการบริหารและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศได้ในระยะยาว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญไวมาร์แห่งประเทศเยอรมันเป็นฉบับแรก ซึ่งเป็นแบบอย่างให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติบทบัญญัติดังกล่าวไว้ภายใต้ชื่อว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

จากการศึกษาพบว่า การบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา มักจะมีปัญหาว่าองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องมักไม่ให้ความสำคัญกับบทบัญญัติดังกล่าวเท่าที่ควร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงพยายามหากลไกหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีการนำแนวนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดเป็นเจตจำนงให้รัฐต้องตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ รวมทั้ง ยังได้กำหนดกลไกสนับสนุนให้มีการนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา เพื่อมุ่งหวังให้บทบัญญัตินี้มีผลผูกพันรัฐมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลผูกพันรัฐมากขึ้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ไม่ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับในกรณีของรัฐไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพบังคับทางกฎหมาย ดังนั้น จึงควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยการกำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2555.....ลายมือชื่อ อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5285972634 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : DIRECTIVE PRINCIPLES OF FUNDAMENTAL STATE POLICIES

NATTAPOL BOONCHIT : THE SANCTIONS OF DIRECTIVE PRINCIPLES OF FUNDAMENTAL STATE POLICIES UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2550. ADVISOR : ASST. PROF. KANONGNIJ SRIBUAIAM, Ph.D., 252 pp.

This thesis aims to study the sanctions of the directive principles of fundamental state policies under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550. These provisions have shown the various tasks of the State that the Constitution's drafters recognize that there were benefits and appropriateness to make the guidelines for managing and solving the country's problems in long-term. These provisions were originally introduced in the Constitution of the Weimar (Federal Republic of Germany). The Weimar Constitution is thus a model for other countries on this issue, including Thailand, to adopt the provisions of the directive principles of state policies in their own Constitutions. At present, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 provides these provisions as "the Directive Principles of Fundamental State Policies."

The study found that former Constitutions did not focus on the directive principles of state policies. The present Constitution's drafters thus tried to find mechanisms or measures to apply for state policy. The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 stipulated that in making legislations and making policies, the State must follow the guidelines provided by the directive principles of fundamental state policies. In addition, this Constitution determined mechanism to support the implementation of the directive principles of fundamental state policies to be more effective than the past.

However, although there is an attempt to make the directive principles of fundamental state policies binding the State even more, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 does not have any clear provision about the sanctions (especially legal sanction) in case of the State does not perform or perform inconsistently with the directive principles of fundamental state policies. Therefore, these provisions should be improved by stating clear sanctions in order that they have been implemented literally according to the spirit of the Constitution.

Field of Study : Laws.....Student's Signature.....

Academic Year : 2012.....Advisor's Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตลอดระยะเวลาในการศึกษาวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ได้กรุณาให้ทั้งความรู้ข้อแนะนำเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมาย และข้อชี้แนะในการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งตรวจพิจารณาเนื้อหาวิทยานิพนธ์ อันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยา ยิ้มวิไล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้เกียรติรับเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาชี้แนะประเด็นอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์และตรวจสอบเนื้อหาโดยละเอียด รวมทั้งให้แง่คิดในทางวิชาการเพื่อประโยชน์ต่อการปรับปรุงเนื้อหาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดีตลอดมา นอกจากนี้ ผู้เขียนยังขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ถึงแม้ท่านจะไม่สามารถเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนได้ แต่ท่านก็ได้สละเวลามาเป็นประธานกรรมการสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนหลายประการ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้เป็นที่รักและเคารพซึ่งได้มอบความรัก และโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับชั้นการศึกษาให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ รวมทั้งขอบคุณพี่สาวที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นายปฐมพงศ์ ลิ้มป้องศ์ นางสาวตามตะวัน อรุณกมล นายยศพล ขวัญสง่า ที่ให้คำปรึกษา ให้ความช่วยเหลือในการจัดหาข้อมูล รวมทั้งที่คอยให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนสำนึกในพระคุณและยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสเผยแพร่เกียรติคุณของท่านผู้มีพระคุณที่ได้กล่าวนามมาข้างต้น จึงขอประกาศไว้ในกิตติกรรมประกาศคู่กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สืบไป

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 วิธีศึกษาวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	5
2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบาย.....	5
2.1.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของนโยบายและนโยบายสาธารณะ.....	5
2.1.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของกฎหมาย.....	11
2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับนโยบาย.....	15
2.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาล.....	17
2.2 ที่มาของแนวนโยบายแห่งรัฐและการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ.....	27
2.2.1 ภาระหน้าที่ของรัฐ: ที่มาของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	27
2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ.....	32
2.2.2.1 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม.....	33
2.2.2.2 อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญกับการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	37
2.2.3 เหตุผลของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ.....	40
2.2.4 ประโยชน์ของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	45
2.2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	47
บทที่ 3 ความเป็นมาและสาระสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ.....	65
3.1 ความเป็นมาและลักษณะของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ.....	65
3.1.1 รัฐธรรมนูญไวมาร์แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1919.....	66

	หน้า
3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937.....	68
3.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1949.....	70
3.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982.....	74
3.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ ค.ศ. 1972.....	80
3.1.6 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ค.ศ. 1999.....	86
3.2 แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อน พ.ศ. 2540.....	97
3.3 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	117
3.3.1 เจตนารมณ์และเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	117
3.3.2 กลไกสนับสนุนการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติ.....	123
3.3.3 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	125
บทที่ 4 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	129
4.1 เจตนารมณ์และเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	129
4.1.1 เจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	129
4.1.2 เนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	132
4.2 กลไกสนับสนุนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	144
4.2.1 การแถลงนโยบาย.....	146
4.2.2 การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ ปัญหา และอุปสรรค.....	150
4.2.3 การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน.....	153
4.2.4 การจัดทำแผนการตรากฎหมาย.....	156
4.2.5 การให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	161
4.2.6 การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในบทเฉพาะกาล.....	165
4.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	168

	หน้า
4.3.1 สภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	169
4.3.2 สภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	179
บทที่ 5 บทวิเคราะห์สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	186
5.1 องค์การที่ต้องผูกพันภายใต้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	186
5.2 วิเคราะห์สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	191
5.3 เปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	215
5.4 เปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	226
5.5 ปัญหาความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	229
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	233
6.1 บทสรุป.....	233
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	239
รายการอ้างอิง.....	242
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	252

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางเปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ.....	94
2	ตารางเปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	223

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหลักการสำคัญแห่งนโยบายหรือนโยบายหลักของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐในการดำเนินการรักษาและพัฒนาประเทศ ให้เป็นไปในทางที่เหมาะสม แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไว้มาร์ชของประเทศเยอรมัน และต่อมาก็ได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศอินเดีย รวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งก็จะบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีเนื้อหาสาระ และลักษณะของการบัญญัติที่มีความแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ สภาพบ้านเมือง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งกำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนด และมีการบัญญัติถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ด้วยว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ โดยแนวนโยบายแห่งรัฐของแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ประกอบด้วยเนื้อหาสาระที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีสำคัญและเป็นประโยชน์ในการบริหารประเทศ ซึ่งในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับของประเทศไทยก็ได้มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยมีการบัญญัติถึงสภาพบังคับเช่นเดียวกัน แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของแนวนโยบายแห่งรัฐไปตามสภาพบ้านเมืองในแต่ละยุคสมัย และตามความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดีแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มานั้น องค์ครที่เกี่ยวข้อไม่ได้มีการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ให้บังเกิดผลขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก รวมทั้งไม่มีฝ่ายใดควบคุมตรวจสอบให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจัง ส่งผลให้บทบัญญัติในหมวดนี้ถูกละเลยและเข้าใจว่าไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

ต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการเล็งเห็นถึงปัญหาของแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าว จึงเกิดการศึกษาและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญถึงประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเนื่องจากเห็นว่าไม่สามารถนำแนวนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติจริงได้ แต่ในท้ายที่สุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ โดยพยายามหาทางแก้ไข ปัญหาที่แนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้รับความสนใจจากองค์ครที่เกี่ยวข้อง และไม่มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริง โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายแห่งรัฐถูกนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผล

อย่างเป็นทางการ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในส่วนที่เป็นหลักการสำคัญหลายประการ กล่าวคือ ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยบัญญัติเนื้อหาของแนวนโยบายเฉพาะเรื่องพื้นฐานเท่านั้นและเปลี่ยนชื่อหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมาเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” และตัดข้อความที่เกี่ยวข้องกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เคยบัญญัติไว้ว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออก รวมทั้งบัญญัติให้มีกลไกสนับสนุนการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติอย่างจริงจังมากขึ้น เช่น การกำหนดให้รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นต้น โดยมุ่งหวังให้องค์กรที่เกี่ยวข้องให้ความใส่ใจนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้บทบัญญัติในหมวดนี้ได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วนและสามารถนำไปดำเนินการให้บรรลุผลได้จริงในทางปฏิบัติ แต่การที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนนี้เอง ส่งผลให้แนวนโยบายบางประการไม่ได้รับความสนใจหรือบางประการนั้นไม่สามารถปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ ซึ่งอาจเกิดจากองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่ใส่ใจในการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติตามเท่าที่ควร เนื่องจากมีความเข้าใจว่าบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

ต่อมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางประการ โดยการกำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดให้มีกลไกสนับสนุนการนำแนวนโยบายที่บัญญัติไว้ไปดำเนินการมากขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงมากที่สุด นอกจากนี้ ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยบัญญัติถึงรายละเอียดและวิธีการในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีความชัดเจนแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพบังคับทางกฎหมาย

ดังนั้น จึงสมควรทำการศึกษาว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีสภาพบังคับหรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพบังคับทางกฎหมายในกรณีที่องค์กรที่เกี่ยวข้องกระทำการขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือละเลยไม่กระทำการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งศึกษาว่าหากมีการบัญญัติไว้จะบัญญัติไว้ในลักษณะใด และจะก่อให้เกิดผลอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและความเป็นมาของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในฉบับต่าง ๆ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
4. เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐต้องตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่องสภาพบังคับทางกฎหมายสำหรับกรณีของรัฐไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ จึงควรปรับปรุงให้มีบทบัญญัติเรื่องสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยเพิ่มเติมข้อความไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจนว่า กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ๆ จะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ไม่ได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ทำการศึกษาถึงแนวคิดและความเป็นมาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เหตุผลของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ศึกษาถึงเนื้อหาสาระและสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.5 วิธีศึกษาวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษารวบรวมหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความทางกฎหมาย รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ กฎหมาย และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อนำมาประมวลและวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ลักษณะ และความเป็นมาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้ง มีความเข้าใจถึงความสำคัญของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ
3. ทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้ความสำคัญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนำไปปฏิบัติให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศ ในระยะยาวตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
4. ทำให้เกิดความชัดเจนในเชิงทฤษฎีว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสถานะอย่างไร และมีสภาพบังคับหรือไม่ อย่างไร

บทที่ 2

แนวความคิดของแนวนโยบายแห่งรัฐ

การที่จะทำให้ประเทศดำรงคงอยู่และพัฒนาต่อไปได้อย่างมั่นคงนั้น จำเป็นต้องอาศัยกลไกต่าง ๆ ในการดำเนินการ โดยกลไกที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ ตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประเทศ ซึ่งในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่หลาย ๆ ประเทศได้มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ โดยมีเนื้อหาสาระและลักษณะของบทบัญญัติที่แตกต่างกันไป สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ก็ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ด้วยเช่นกัน เรียกว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ดังนั้น จึงสมควรทำการศึกษาในเบื้องต้นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐคืออะไร มีแนวคิดและความเป็นมาอย่างไร เหตุใดจึงต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกับนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายรัฐบาลหรือไม่อย่างไร

2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบาย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการปกครองประเทศ ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ดังนั้น ก่อนจะทำการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐในเบื้องต้น ควรทำการศึกษาถึงความหมายของนโยบายโดยทั่วไปก่อนว่ามีความหมายอย่างไร อีกทั้ง ควรทำการศึกษาถึงความหมายของกฎหมาย รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับกฎหมาย เพื่อที่จะสามารถเข้าใจความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐได้ดียิ่งขึ้น

2.1.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของนโยบายและนโยบายสาธารณะ

คำว่า นโยบาย มาจากคำว่า “นย” กับคำว่า “อุบาย” หมายความว่าถึงหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ¹ ซึ่งการให้ความหมายในกรณีนี้เป็นการให้ความหมายตามพจนานุกรม แต่ในทางวิชาการได้มีผู้ให้ความหมายของนโยบายไว้หลายท่าน เช่น

อาทิตย์ อุไรรัตน์ ให้ความหมายว่า แนวทางที่ได้รับเลือกแล้วว่าจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างเหมาะสม และเป็นไปได้ในสถานการณ์แวดล้อมของสังคม²

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ได้ให้อธิบายความหมายนโยบายว่า อุบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใด

¹ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์ จำกัด, 2546), หน้า 563.

²อาทิตย์ อุไรรัตน์, “บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบาย”, วารสารข้าราชการ, 18 (พฤศจิกายน 2516), หน้า 11.

เรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด โดยจะต้องมีผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิจารณาตกแต่งขัดเกลาแล้วตัดสินใจวางนโยบายขึ้น และสิ่งที่ได้วางไว้นั้นอย่างน้อยผู้วางนโยบายก็ต้องคิดว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด³

จากนิยามข้างต้น อาจสรุปความหมายของนโยบายได้ว่า นโยบายเป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินการหรือปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งจะเห็นได้ว่านโยบายมีความหมายกว้าง กล่าวคือ นโยบายอาจใช้เป็นแนวทางการดำเนินการขององค์กรทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนได้ทั้งสิ้น เช่น ในองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ย่อมต้องมีนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารงานขององค์กรเพื่อให้ประสบความสำเร็จในเชิงธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษา “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ซึ่งเป็นนโยบายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและประชาชนส่วนรวม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะศึกษาถึงคำว่า “นโยบายสาธารณะ” เพื่อให้ทราบถึงความหมายเบื้องต้นของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย

สำหรับความหมายของนโยบายสาธารณะนั้น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายมิติตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ⁴ ได้แก่

1. มิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

1.1 David Easton (1953) ให้คำนิยามของคำว่านโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ อย่างเป็นทางการให้แก่สังคมโดยส่วนรวม บุคคลและองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างเป็นทางการ ได้แก่ รัฐบาล และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ดังนั้นการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่ว่าด้านใด ย่อมก่อให้เกิดผลในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ แก่สังคมนั้น ๆ

1.2 James Anderson (1970) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้นโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับและให้อำนาจในการบังคับการกระทำนั้น

1.3 Ira Sharkansky (1970) ให้ความหมายว่า นโยบายของรัฐ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำ กิจกรรมดังกล่าวครอบคลุม 3 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

(1) กิจกรรมเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ การคมนาคมและการขนส่ง เป็นต้น

³ อมร รักษาสัตย์, การพัฒนานโยบาย (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520), หน้า 1.

⁴ กุลธณ ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 6-9, อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชธน, นโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2549), หน้า 4-6.

(2) กิจกรรมนั้นต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

(3) กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การสถาปนาหรือตัดสัมพันธ์ทางทหารกับประเทศหนึ่ง ๆ เป็นต้น

1.4 Thomas Dye (1984) นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำและกิจกรรมที่เกิดขึ้นบังเอิญ

1.5 Louis Koenig (1986) กล่าวว่า นโยบายของรัฐ คือ กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่น นโยบายควบคุมกำลังอาวุธ นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

2. มิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล

2.1 William Greenwood (1965) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่าหมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2 Lynton Caldwell (1970) ได้ให้ความหมายของนโยบายของรัฐว่าบรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมอนุญาตหรือห้ามมิให้กระทำการตัดสินใจดังกล่าวอาจออกมาในรูปคำแถลงการณ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น

2.3 Heinz Eulau และ Kenneth Prewitt (1973) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วขณะ แต่เป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำ ๆ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิกิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก

3. มิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

3.1 Charles Jacop (1966) ได้ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ

3.2 Harold Lasswell และ Abraham Kaplan (1970) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมายปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

3.3 ทินพันธ์ นาคะตะ (1973) ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

กล่าวโดยสรุป ความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวข้างต้น อาจพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ดังนี้ ในความหมายที่แคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและ มิติการเลือกตั้งตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทาง ในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและ กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/ วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการ ดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้อง กับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนในแต่ละเรื่อง

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของนโยบาย และนโยบายสาธารณะแล้ว ผู้เขียนจะได้ ศึกษาถึงการริเริ่มหรือการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นนโยบายของภาครัฐซึ่งสามารถ พิจารณาได้จากบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁵

1) ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ในทุกสังคมอาจกล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารหรือ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการริเริ่มกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ทางนโยบายที่สำคัญของประเทศ โดยในส่วนของ การตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้น อาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดที่จะให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอทางเลือก นโยบายต่าง ๆ ที่นำเสนอโดยองค์กรของรัฐทั้งหมด ซึ่งหมายความว่าองค์กรราชการต่าง ๆ ที่เป็น ผู้ริเริ่มก่อรูปนโยบายในการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่าง ๆ จำเป็นจะต้องนำเสนอทางเลือกนโยบาย เหล่านั้นสู่การตัดสินใจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงและในกรณีที่เกินอำนาจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ก็จะต้องเสนอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะทางเลือกนโยบายที่ต้องอาศัย มติคณะรัฐมนตรี หรือจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติก็ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งสิ้น ในส่วนที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาตัดสินใจได้โดยตรงว่าจะเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ ถ้าไม่เห็นชอบข้อเสนอทางเลือกนั้นอาจถูกส่งกลับไปยังกระทรวงต้นสังกัดเพื่อให้

⁵ Anderson, James E. *Public Policy-Making : An Introduction*, 2nd edition (New York: Houghton Mifflin Company, 1994), p. 102-106, อ้างถึงใน สมบัติ อารังอุยวงศ์, *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และ กระบวนการ* (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2554), หน้า 348-353.

พิจารณาทบทวนใหม่ หรืออาจจะตกไปเลยก็ได้ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สามารถประกาศเป็นมติของคณะรัฐมนตรีและมีผลในการใช้บังคับเพื่อให้หน่วยราชการนำไปปฏิบัติต่อไป

สำหรับการริเริ่มกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้นอาจเกิดจากการนำเสนอของผู้นำฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีที่เห็นว่ารัฐบาล ควรจะประกาศใช้นโยบายใหม่ ๆ อะไรบ้าง เพื่อให้การบริหารประเทศประสบความสำเร็จตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ซึ่งในกรณีนี้ จะสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วเพราะเป็นการริเริ่มของผู้นำรัฐบาลโดยตรง หรือในบางกรณี รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอาจจะนำเสนอปัญหาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไข หากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหมู่คณะรัฐมนตรีได้ข้อสรุปเป็นทางเลือกนโยบายที่ดี คณะรัฐมนตรีก็อาจจะประกาศเป็นมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปกติแม้ว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะมีบทบาทในการริเริ่มกำหนดนโยบายมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่ในกรณีที่นโยบายของฝ่ายบริหารต้องประกาศเป็นพระราชบัญญัติ ฝ่ายบริหารก็ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติก็จะมีกระบวนการในการพิจารณาอย่างชัดเจน ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหารก็จะตกไป แต่ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะถูกนำไปประกาศใช้บังคับต่อไป ซึ่งจะมีผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ผู้แทนราษฎรในฝ่ายนิติบัญญัติเองก็สามารถริเริ่มกำหนดนโยบายได้โดยตรงเช่นกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในแต่ละประเทศว่าจะต้องกระทำอย่างไร

นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้อำนาจในการยื่นญัตติหรือยื่นกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ เพื่อเป็นการริเริ่มนโยบายให้ฝ่ายบริหารรับไปดำเนินการต่อไป รวมทั้งการใช้อำนาจของคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภา ก็เป็นช่องทางหนึ่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถริเริ่มนโยบายและผลักดันให้ฝ่ายบริหารนำไปพัฒนาเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้แก่ประชาชนได้เช่นกัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการริเริ่มหรือกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ

3) องค์กรราชการ ระบบบริหารราชการแผ่นดินจะประกอบด้วยกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ การที่หน่วยงานของภาครัฐมีหน้าที่โดยตรงในการให้บริการแก่ประชาชนนี้ ทำให้ข้าราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบตามหน้าที่ของตนต้องรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความต้องการของประชาชน เพื่อนำมาแสวงหาแนวทางแก้ไข โดยกำหนดเป็นทางเลือกให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ตัดสินใจนโยบายเป็นผู้สั่งการหรือดำเนินการประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับเพื่อให้ข้าราชการสามารถนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนต่อไป การปฏิบัติของข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จึงมีลักษณะเป็นผู้ริเริ่มกำหนดนโยบายโดยตรง

4) กลุ่มผลประโยชน์ ในสังคมประชาธิปไตยซึ่งเป็นพหุสังคม (Pluralist society) ประชาชนจะมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการจัดตั้งเป็นชมรม สมาคม มูลนิธิหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งเพื่อทำกิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน หรือเมื่อการกระทำกิจกรรมของกลุ่มตนประสบปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากมาตรการของรัฐบาล หรือการที่รัฐบาลมิได้ให้ความคุ้มครองอย่างเหมาะสม กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการริเริ่มนโยบายเพื่อนำไปผลักดันให้รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายตามความต้องการของกลุ่มตน นอกจากองค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายดังกล่าวมาแล้วข้างต้นอาจมีองค์กรอื่น ๆ อีกได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล เป็นต้น ซึ่งมีบทบาทในการริเริ่มนโยบายทำนองเดียวกับกลุ่มผลประโยชน์

จากการศึกษาองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะนั้นสามารถริเริ่มได้โดยองค์กรที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่กระทั่งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนด้วย อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้นโยบายสาธารณะอันเป็นข้อความที่แสดงถึงหลักการหรือแนวทางเกิดผลเป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงนั้น จะต้องทำให้นโยบายดังกล่าวเกิดผลบังคับในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง นโยบายสาธารณะจึงอาจปรากฏได้ในหลายรูปแบบ ได้แก่

1) นโยบายสาธารณะในรูปแบบของกฎหมาย เมื่อมีผู้ริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ขึ้นมาแล้ว การทำให้นโยบายที่ริเริ่มนั้นเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ประการหนึ่งคือ การนำนโยบายนั้นมาบัญญัติในรูปแบบของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด รวมถึงกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร เช่น กฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ เป็นต้น นโยบายสาธารณะในรูปแบบของกฎหมายนี้ เกิดขึ้นจากองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจเสนอกฎหมาย มีแนวคิดหรือนโยบายใด ๆ ขึ้นมาแล้วนำมาผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้นโยบายนั้นมีผลบังคับที่เป็นรูปธรรม สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) นโยบายสาธารณะในรูปแบบของแผนหรือโครงการ นอกจากนโยบายสาธารณะจะปรากฏในรูปของกฎหมายแล้ว นโยบายยังหมายถึง แผนหรือโครงการซึ่งเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกทำเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับสังคม⁶ ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นแผนหลักในการพัฒนาประเทศ หรือกรณีที่ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มนโยบายจัดทำแผนตามภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบ เช่น แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3) นโยบายสาธารณะในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากการกำหนดนโยบายในรูปแบบของกฎหมาย หรือแผนหรือโครงการต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีการกำหนดนโยบายในรูปแบบอื่น ๆ เช่น มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองในฝ่ายบริหารเพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

⁶ ศุภชัย ยาวะประภาช และปิยกร หวังมหาพร, นโยบายสาธารณะ : กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์ (กรุงเทพฯ: จุดทอง, 2552), หน้า 135.

รับไปดำเนินการหรือปฏิบัติ โดยมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นเพียงคำสั่งการ ในทางการบริหารเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดนโยบายในรูปแบบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา⁷ ถือเป็นพันธะสัญญาที่รัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งใช้เป็น หลักการและแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐบาลนี้ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

2.1.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของกฎหมาย

เมื่อได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและลักษณะสำคัญของนโยบายแล้ว ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะศึกษาถึงความหมายของ “กฎหมาย” ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการทำให้นโยบายหรือนโยบายสาธารณะเกิดผลเป็นรูปธรรมและมีผลบังคับเสียก่อนว่ามีความหมายและมีลักษณะสำคัญอย่างไร อันจะนำไปสู่การการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของนโยบายกับกฎหมาย เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจกับแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น กฎหมายสูงสุดของประเทศ

รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล⁸ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า ความหมายของกฎหมาย นั้นผูกพันอย่างแน่นแฟ้นกับการที่มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันในสังคมและในลักษณะเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้ง ลักษณะการอยู่รวมกลุ่มของมนุษย์ในสังคมทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่วางระเบียบ และกำหนดความประพฤติของมนุษย์เอง ทั้งนี้ เพื่อให้การอยู่รวมกันดังกล่าวสามารถดำเนินการไปได้ แต่กฎเกณฑ์ที่กำหนดความประพฤติของมนุษย์ไม่ได้เป็นกฎหมายเสมอไป การที่จะพิจารณาว่า กฎเกณฑ์ใดเป็นกฎหมายหรือไม่ จะต้องดูว่ากฎเกณฑ์นั้นมีสภาพบังคับ (Sanction) ของสังคมหรือไม่ ดังนั้น กฎหมายจึงหมายถึง กฎเกณฑ์ที่วางระเบียบแห่งการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมโดยมี สภาพบังคับของสังคมนั้น

ส่วนศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า⁹ โดยเหตุที่กฎหมายแบ่งออกได้เป็น 2 อย่าง คือ “กฎหมายตามเนื้อความ” อย่างหนึ่ง กับ “กฎหมายตามแบบพิธี” อีกอย่างหนึ่ง จึงไม่สามารถที่จะให้ความหมายของกฎหมายเป็นการทั่ว ๆ ไปได้ ฉะนั้น จึงต้องแยกพิจารณา ดังนี้

“กฎหมายตามเนื้อความ” หมายความว่ากฎหมายซึ่งบทบัญญัติมีลักษณะเป็น กฎหมายโดยแท้ อันได้แก่ ข้อบังคับของรัฐซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืน ผู้นั้น จะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ กฎหมายตามเนื้อความสามารถแยกออกเป็นองค์ประกอบได้ดังต่อไปนี้

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

⁸ โกคิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 1.

⁹ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535), หน้า 43-44, 52.

1) ต้องเป็นข้อบังคับ คือ ต้องมีข้อความบงการให้กระทำหรืองดเว้น การทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2) ต้องเป็นข้อบังคับของรัฐไม่ใช่ของบุคคล รัฐหมายความว่าถึงราษฎรซึ่งถูกรวบรวมอยู่ในอาณาเขตอันหนึ่งภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนเอง ฉะนั้น การที่เป็นรัฐได้จะต้องมีส่วนประกอบสามประการ คือ ราษฎร อาณาเขต และอำนาจอธิปไตยของตนเอง คือไม่ตกอยู่ใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น

3) ข้อบังคับต้องกำหนดความประพฤติ คือ การเคลื่อนไหวร่างกายหรือ การงดเว้นเคลื่อนไหวร่างกายอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าฟังแต่จิตใจอย่างเดียวกฎหมายย่อมไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง และอันนี้เองที่ทำให้กฎหมายแตกต่างกับข้อบังคับของศาสนาและศีลธรรมซึ่งเป็นข้อบังคับที่กำหนดจิตใจด้วย แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ากฎหมายจะไม่คำนึงถึงจิตใจเสียเลย การกระทำอย่างเดียวกันกฎหมายกำหนดโทษหนักเบาต่างกัน แล้วแต่จิตใจของผู้กระทำ

4) ข้อบังคับนั้นต้องกำหนดความประพฤติของมนุษย์ กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อให้มนุษย์รวมกันอยู่เป็นสังคมด้วยความสงบสุขและใช้บังคับเฉพาะมนุษย์เท่านั้น ถ้าสัตว์กระทำให้มนุษย์ได้รับความเสียหาย กฎหมายย่อมไม่ลงโทษสัตว์ แต่อาจลงโทษมนุษย์ผู้เป็นเจ้าของสัตว์ได้

5) ข้อบังคับนั้นถ้าฝ่าฝืนจะต้องได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ เรียกว่า “สภาพบังคับ” (Sanction) ของกฎหมาย และการที่กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ เช่น การลงโทษ ย่อมเป็นการบังคับให้มนุษย์ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมนุษย์ยอมกลัวที่จะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ สภาพบังคับนี้ ในบางเรื่องกฎหมายกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายชำระค่าเสียหายในทางแพ่ง ในบางเรื่องก็กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนรับโทษในทางอาญา การที่กฎหมายกำหนดสภาพบังคับเช่นนี้ ย่อมทำให้กฎหมายมีลักษณะแตกต่างกับศีลธรรมและศาสนาอีกอย่างหนึ่ง

ในปัจจุบันนี้ สภาพบังคับเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ แต่ฝ่ายเดียว ซึ่งผิดกับสมัยโบราณที่ยอมให้เอกชนผู้เสียหายหรือครอบครัวของผู้เสียหายแก้แค้น ผู้กระทำร้ายได้บ้างในบางกรณี การที่จะทราบว่าข้อบังคับอันใดอันหนึ่งเป็น “กฎหมายตามเนื้อความ” หรือไม่นั้น ก็ต้องพิจารณาองค์ประกอบ 5 ประการนี้ว่าครบถ้วนหรือไม่ ถ้าขาดไปข้อใดข้อหนึ่งก็ไม่ใช่ “กฎหมายตามเนื้อความ” แต่อาจจะเป็น “กฎหมายตามแบบพิธี” ได้

“กฎหมายตามแบบพิธี” หมายความว่ากฎหมายที่ออกมาโดยวิธีบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ากฎหมายนั้นเข้าลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือไม่ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งแม้ว่าจะเป็น “พระราชบัญญัติ” แต่ก็ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความแต่ประการใด เพราะไม่ใช่กฎข้อบังคับที่กำหนดความประพฤติของบุคคลซึ่งผู้ใดฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ให้งบประมาณแผ่นดินประจำปี ต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ก็เพื่อจะให้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาอย่างเดียวกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ เท่านั้น นอกจากนั้น กรณีที่สำคัญ ๆ รัฐสภาก็ได้ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารโดยแท้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ เป็นต้น

พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ก็จะเป็น “กฎหมายตามแบบพิธี” แต่หาได้เป็น “กฎหมายตามเนื้อความ” ไม่ เพราะไม่ใช่เป็นข้อบังคับของรัฐที่กำหนดความประพฤติของบุคคลซึ่งผู้ใดฝ่าฝืนจะได้รับผลร้าย หรือถูกลงโทษ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า¹⁰ “กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคม ซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ (Organized Sanction or Organizes Enforcement)” ซึ่งจากคำนิยามนี้ กฎหมายมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) กฎหมายต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน (Norm)

กฎเกณฑ์ (rule) มีความหมายกว้างโดยอาจเป็นกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ ธรรมชาติ เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหลักศูนย์ถ่วงของโลก หรือกฎเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์ก็ได้ เช่น หลักเสนอ - สอน กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับปรากฏการณ์ของข้อเท็จจริง แต่กฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายนั้นเป็นกฎเกณฑ์ชนิดที่เกี่ยวกับความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งจะเป็นเรื่องชี้ว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดผิดหรือถูกอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน (Norm) คือเป็นเครื่องวัดอะไรผิด หรืออะไรถูก ฉะนั้น จึงต่างจากกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติหรือกฎเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์

2) กฎเกณฑ์ต้องมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ

กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนในสังคมมนุษย์มีมากมาย เช่น กฎเกณฑ์ในทางศีลธรรม กฎเกณฑ์ที่เป็นขนบธรรมเนียม กฎเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐาน กฎเกณฑ์เหล่านี้มีลักษณะบังคับด้วยกันทั้งนั้น แต่อาจจะแตกต่างกันในขนาดของความรุนแรงหรือความตั้งใจของลักษณะบังคับ นอกจากนั้นลักษณะบังคับของกฎเกณฑ์บางอย่างอาจเกิดขึ้นโดยความตั้งใจของคนรวมกันเพื่อบังคับ หรือบางอย่างเกิดขึ้นโดยปฏิกริยาของคนในสังคมโดยธรรมชาติ ไม่ได้คิด ไม่ได้ตั้งใจมาก่อน เช่น กฎเกณฑ์ที่เป็นความประพฤติเรื่องมารยาทในสังคม คนไม่ฝ่าฝืนเพราะกลัวผู้อื่นกลัวคนอื่นจะหัวเราะเยาะหรือตำหนิติเตียนบ้าง ฉะนั้น ลักษณะบังคับจึงเกิดขึ้นโดยตัวของมันเองตามธรรมชาติไม่มีใครมาบังคับ เช่นเดียวกับบรรทัดฐาน ขนบธรรมเนียมและศีลธรรม

แต่กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะแตกต่างจากกฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์อย่างอื่น คือ มีการบังคับอย่างจริงจังที่เรียกว่า “มีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ” เช่น ถ้ามีการฝ่าฝืนจารีตประเพณีที่สำคัญ (กฎหมายประเพณี) ในสังคมโบราณ จะก่อให้เกิดความรู้สึกรุนแรงต่อคนในสังคมว่า การกระทำนั้นเป็นความชั่วซึ่งอาจก่อให้เกิดเภทภัยหรือเสนียดจัญไรแก่สังคมได้ จึงต้องรวมพลังกันเอาผู้ฝ่าฝืนมาลงโทษ การกระทำดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นโดยตัวของมันเอง แต่เกิดจากการปรึกษาหารือตัดสินใจชี้ขาดของคนในสังคมนั้น การบังคับตามประเพณีที่สำคัญหรือกฎหมายจารีตประเพณีจึงเป็นกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ คือ ทำอย่างจริงจังโดยความสำนึกและตั้งใจร่วมกันเพื่อให้เกิดผลในการลงโทษ

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย, คู่มือศึกษากฎหมาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป ตามแนวคำสอนของ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2534), หน้า 42-43.

ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้น ก็มีรัฐ มีตำรวจ มีศาล และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้ลักษณะบังคับของกฎหมายเป็นกิจจะลักษณะยิ่งขึ้น เช่น ถ้าใครเกิดกระทำผิดกฎหมาย ก็จะมีตำรวจคอยจับกุม มีอัยการทำหน้าที่ฟ้องผู้นั้นต่อศาล ศาลจะเป็นผู้พิจารณาลงโทษและเมื่อศาลตัดสินลงโทษแล้ว ก็จะส่งตัวไปจำคุกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต่อไป เนื่องจากกฎหมายมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะเช่นนี้ จึงทำให้กฎหมายมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์หรือเป็นแบบแผนที่แตกต่างจากศีลธรรม ศาสนา หรือขนบธรรมเนียมประเพณี

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายว่า¹¹ กฎหมายคือกฎเกณฑ์ที่วางระเบียบแห่งการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมโดยมีสภาพบังคับของสังคมนั้น ซึ่งแต่ละสังคมย่อมมีกฎเกณฑ์ที่วางระเบียบแห่งการอยู่ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นครอบครัว โรงเรียน สโมสร สมาคม ฯลฯ กฎหมายแตกต่างจากระเบียบแห่งการอยู่ร่วมกันของสมาชิกของสังคมอื่นในแง่ที่มีสภาพบังคับของสังคมนั้น ซึ่งอาจจะเป็นสภาพบังคับทางแพ่ง สภาพบังคับทางอาญา หรือสภาพบังคับทางปกครองก็ได้ กฎหมายของแต่ละประเทศย่อมมีกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

จากความหมายของกฎหมายที่นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ข้างต้น อาจสรุปลักษณะสำคัญของกฎหมายได้ ดังนี้

- 1) กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่เป็นมาตรฐาน
- 2) กฎหมายต้องกำหนดความประพฤติของบุคคล
- 3) กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ
- 4) กฎหมายต้องมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้วิเคราะห์บทบาทของกฎหมายในทางการเมืองการปกครองไว้ สรุปได้ว่า¹² บทบาทของกฎหมายอาจพิจารณาได้จากในแง่ของผู้มีอำนาจปกครองประเทศกับในแง่ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนี้

(1) บทบาทของกฎหมายในแง่ของผู้มีอำนาจปกครองประเทศ มีอยู่ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก กฎหมายเป็นเครื่องกำกับการใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในกรอบแห่งความชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายจะกำหนดองค์กร อำนาจหน้าที่ขององค์กร กระบวนการที่องค์กรจะต้องดำเนินการ ในแง่นี้ทุกองค์กรในระบอบการเมืองต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้

¹¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 23-26.

¹² “ความจำเป็นรีบด่วนในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา”, เอกสารโครงการศึกษาโดยนายสาธิต สยามธรรม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ชุดที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2530 ลงพิมพ์ไว้ใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 422-431, อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 44-45.

ประการที่สอง กฎหมายเป็นเครื่องสนับสนุนการใช้อำนาจปกครองที่สะดวกและมีประสิทธิภาพเพราะกฎหมายเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่เป็นมาตรฐานความประพฤติของคนในสังคมที่ใช้ได้ทั่วไป ดีกว่าการออกคำสั่งเฉพาะเรื่องซึ่งเสียเวลาและอาจไม่ทั่วถึง ในแง่นี้กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือและเป็นการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจเพื่อให้ความประสงค์ของผู้ปกครองซึ่งเรียกกันว่า “นโยบาย” นั้นสัมฤทธิ์ผลในรูปธรรมจริงจังกี่คนต้องทำตาม เราจึงได้ยินเสมอว่า “นโยบายนั้น ๆ ของรัฐบาลหรือของพรรคการเมืองต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อปฏิบัติให้เป็นจริงจังกี่ได้”

(2) บทบาทของกฎหมายในแง่ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก กฎหมายเป็นเครื่องควบคุมสังคมและความประพฤติของคนในสังคม ให้ปฏิบัติโดยเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน หากไม่ทำ ก็จะต้องรับโทษหรือผลร้าย

ประการที่สอง กฎหมายเป็นเครื่องชี้ขาดข้อพิพาทของสมาชิกในสังคมที่แน่นอน ทราบได้ล่วงหน้า ไม่ขึ้นอยู่กับจิตใจของบุคคล

ประการที่สาม กฎหมายเป็นเครื่องส่งเสริมและสร้างสังคมทั้งในแง่เศรษฐกิจและในด้านอื่น ๆ

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับนโยบาย

นโยบายและกฎหมายล้วนเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐที่ใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นการนำพาและพัฒนาประเทศให้มีความเจริญรุ่งเรือง รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ของประชาชนเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข สนับสนุนและแก้ไขปัญหาของประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น ในการขับเคลื่อนประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องอาศัยทั้งนโยบายและกฎหมาย โดยลำพังเพียงนโยบายหรือกฎหมายนั้นย่อมไม่สามารถนำพาประเทศให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้

จากความหมายและลักษณะสำคัญของนโยบายและกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า นโยบายนั้นเป็นหลักการ แนวทาง หรือกิจกรรมที่องค์กรหรือผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจว่าจะกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาของสาธารณะ โดยอาจมีแผนและโครงการรองรับเพื่อเป็นแนวทางขึ้นให้มีการปฏิบัติหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ การกำหนดนโยบายนั้นอาจกำหนดไว้อย่างละเอียดชัดเจน หรือกำหนดในลักษณะกว้าง ๆ ก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วนโยบายมักจะกำหนดไว้ในลักษณะกว้าง ๆ และมีความเป็นนามธรรมสูง เพื่อให้ผู้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถจัดทำโครงการหรือแผนได้อย่างยืดหยุ่น ในขณะที่กฎหมายนั้น เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดระเบียบ แบบแผน หรือข้อบังคับของคนในสังคมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ และการที่กฎหมายตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน กฎหมายจึงมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะที่สามารถลงโทษหรือให้ผลร้ายแก่ผู้ที่ฝ่าฝืน

หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีลักษณะของการบังคับที่เป็นรูปธรรมชัดเจนมากกว่านโยบาย

การที่จะทำให้นโยบายซึ่งส่วนใหญ่จะมีข้อความและการบังคับในลักษณะที่เป็นนามธรรมไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้นั้น จำเป็นต้องมีการแปรรูปนโยบายให้อยู่ในลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายมีผลเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจทำได้หลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การนำนโยบายมาบัญญัติไว้ให้อยู่ในรูปของกฎหมาย ไม่ว่าจะพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ พระราชกำหนดซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งกฎระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งออกโดยองค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ การนำนโยบายมาแปรรูปเป็นแผนงานหรือโครงการ เช่นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิบัติการของหน่วยงานราชการ หรือการนำนโยบายมาแปรรูปเป็นมติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เป็นต้น การแปรรูปนโยบายเหล่านี้เป็นการนำนโยบายซึ่งเป็นหลักการที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมาทำให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การนำนโยบายมาบัญญัติให้อยู่ในรูปแบบของกฎหมายนั้น ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจากกฎหมายนั้นตราขึ้นโดยตัวแทนของประชาชน จึงสามารถกำหนดให้กฎหมายมีสภาพบังคับและกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งอาจมีผลในเชิงลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ ตัวอย่างเช่น ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีแนวคิดที่ต้องการรักษาความปลอดภัยในการขับขี่ยานพาหนะบนท้องถนน ก็อาจดำเนินการตรากฎหมายห้ามมิให้ประชาชนดื่มสุราขับขี่ยานพาหนะ หรือห้ามใช้อุปกรณ์สื่อสารขณะขับขี่ยานพาหนะต่าง ๆ โดยกำหนดบทลงโทษหรือสภาพบังคับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวเอาไว้ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้นโยบายเพื่อความปลอดภัยบนท้องถนนเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถบังคับได้ในทางปฏิบัติมากขึ้น เป็นต้น ดังนั้น การที่รัฐจะดำเนินการตามนโยบายที่คิดหรือสร้างสรรค์ขึ้นให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ต้องการ จำเป็นต้องทำให้นโยบายปรากฏอยู่ในรูปแบบของกฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ เพื่อให้นโยบายนั้นมีความเป็นรูปธรรม มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่สามารถทำให้การดำเนินการตามนโยบายเกิดผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายในรูปของกฎหมายนี้ยังเป็นการสร้างฐานอำนาจให้รัฐสามารถดำเนินการตามนโยบายนั้นได้อย่างเต็มที่ เพราะการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ ที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ด้วย

เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายและกฎหมายมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในฐานะที่นโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมาย ขณะที่กฎหมายเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงนโยบายและความต้องการของผู้ใช้อำนาจ อีกทั้งเป็นเครื่องมือที่จะช่วยส่งเสริมให้นโยบายบังเกิดผลขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะแม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีนโยบายที่ดีเพียงใด แต่หากกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการตามนโยบายที่ริเริ่มไว้แล้ว ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถที่จะทำให้นโยบายนั้นสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ หรือหากมีกฎหมายในเรื่องนั้นอยู่ แต่บทบัญญัติของกฎหมายไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบาย ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการนำนโยบายมาบัญญัติให้อยู่ในรูปของกฎหมาย กล่าวคือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางหรือหลักการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีเหมาะสม สามารถแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งสามารถนำพาประเทศให้ดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง เจริญก้าวหน้า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงบรรจุ “นโยบาย” ลงไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้นโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคิดริเริ่ม ขึ้นปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายสูงสุดของประเทศ อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะมีความหมายอย่างไร มีความเป็นมาและมีสภาพบังคับหรือไม่ เพียงใดนั้น ผู้เขียนจะทำการศึกษาโดยละเอียดต่อไป

2.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาล

เมื่อได้ศึกษาความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะมาแล้ว ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาล ว่ามีความหมายอย่างไร เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยในเบื้องต้นต้องทำความเข้าใจถึงความหมายและความแตกต่างระหว่างรัฐกับรัฐบาลเสียก่อน

รัฐเป็นคำที่มีความเก่าแก่ เป็นสิ่งที่ศึกษากันมาอย่างยาวนานแล้ว ในสมัยกรีกมีการใช้คำว่า polis ซึ่งหมายถึงนครรัฐ กล่าวคือ รัฐในสมัยนั้นมีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงขอบเขตของนครต่าง ๆ ในสมัยนั้นเท่านั้น โดยที่แต่ละนครรัฐก็จะต้องสามารถพึ่งตัวเองได้ มีความเอกราชไม่ขึ้นต่อกัน คำว่ารัฐในปัจจุบันก็ยังใช้ในภาษาต่าง ๆ เช่น ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “State” ในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “Etat” ในภาษาเยอรมันใช้คำว่า “Staat” คำเหล่านี้ล้วนมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินที่ว่า “Status” ซึ่งหมายถึง “สถานภาพ” การเป็นรัฐจึงเป็นการบ่งบอกถึงสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่งนั่นเอง¹³

ในทางกฎหมายมหาชนได้อธิบายว่ารัฐเป็นปรากฏการณ์ของอำนาจที่จัดตั้งกลุ่มบุคคลหรือสังคมขึ้นเป็นปึกแผ่นในลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในอาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐเป็นการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวของกลุ่มคน ชุมชน อาณาเขต และอำนาจปกครองซึ่งจัดตั้งกลุ่มคนเข้าเป็นหน่วยทางการเมือง รัฐจึงเป็นสิ่งคมทางการเมืองที่มีองค์ประกอบ 3 ประการคือ ประชาชน ดินแดน และอำนาจทางการเมือง¹⁴ สำหรับความหมายสมัยใหม่ของคำว่ารัฐ จะปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อเราสามารถแยกแยะได้ระหว่างอำนาจ (Pouvoir) กับตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ เจตจำนงร่วมกันของสังคมต้องการจัดตั้งสถาบันที่เรียกว่ารัฐขึ้นมาแยกต่างหากจากตัวบุคคลผู้ปกครอง และให้รัฐนั้นเป็นเจ้าของอำนาจการเมืองแทนตัวบุคคล ทั้งนี้ การแยกอำนาจดังกล่าวเกิดจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่สังคมมนุษย์มีประสบการณ์มาอย่างยาวนานว่า ระบบการปกครองที่อำนาจการเมืองขึ้นอยู่กับตัวบุคคลนั้นก่อให้เกิดผลเสีย กล่าวคือ

¹³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 264.

¹⁴ Philippe Georges et Guy Siat, *Droit Public* (Paris: Sirey, 14 ed., 2004), p. 12-15, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 186.

การที่อำนาจการเมืองเป็นเสมือนสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครอง ทำให้อำนาจดังกล่าวเป็นเอกสิทธิ์ เฉพาะตัวของผู้ปกครองที่เป็นบุคคลซึ่งผู้นั้นจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ และใช้อย่างไร โดยวิธีใด เพื่ออะไรก็ได้ นอกจากนี้อำนาจดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ถ้าบุคคลนั้นสิ้นคุณสมบัติหรือ มีผู้อื่นที่มีคุณสมบัติดีกว่าก็ย่อมเกิดการแย่งชิงอำนาจกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เห็นได้เสมอ ๆ¹⁵ จึงเห็นได้ว่าการที่อำนาจการเมืองเป็นของตัวบุคคลนั้นทำให้อำนาจการเมืองขาดความต่อเนื่อง ขาดเสถียรภาพ ย่อมส่งผลให้สังคมขาดความมั่นคง และระส่ำระสาย รวมทั้งการที่อำนาจการเมืองเป็นเอกสิทธิ์ของผู้ปกครองก็อาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือใช้อำนาจในทางที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม ดังนั้น เพื่อต้องการหาทางออกจากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงเกิดความพยายามในการแยกอำนาจการเมืองออกจากตัวบุคคล โดยการสร้างแนวความคิดเรื่องการแยกอำนาจทางการเมืองออกจากตัวบุคคลไปให้สถาบัน แนวความคิดดังกล่าว สมมติให้มีสถาบันที่เป็นนามธรรมที่เรียกว่า “รัฐ” ขึ้น และให้อำนาจการเมืองเป็นอิสระออกจากตัวบุคคล และกลายมาเป็นของรัฐที่จัดตั้งขึ้น¹⁶

อำนาจทางการเมืองที่เป็นของรัฐนี้ได้รับการเรียกใหม่ว่า อำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวจะปรากฏผ่านกฎหมายของรัฐที่ได้รับการยอมรับจากคนในรัฐตามแนวคิดสัญญาประชาคม กฎหมายดังกล่าวก็คือรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐที่จัดระเบียบ การปกครองรัฐ องค์กรของรัฐ ประมุขแห่งรัฐ การปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น¹⁷ นอกจากนี้ การแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปให้สถาบันที่เรียกว่ารัฐนั้น ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่สำคัญ คือ ทำให้รัฐกลายเป็นสถาบันที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของตน โดยเฉพาะแยกต่างหากจากตัวผู้ปกครองที่เป็นบุคคล ในทางกฎหมายมหาชนจึงถือว่ารัฐมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” และเมื่อรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล รัฐจึงเป็นสถาบันที่มีวัตถุประสงค์ของตนเอง มีอำนาจและแนวทางดำเนินการเป็นของตนเอง แต่เนื่องจากรัฐไม่มีตัวตนทางกายภาพ ดังนั้น การใช้อำนาจสูงสุดของรัฐหรืออำนาจอธิปไตยดังกล่าว รัฐธรรมนูญจะเป็นผู้กำหนดให้ใช้ผ่านตัวแทนของรัฐหรือ องค์กรของรัฐ โดยในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนคือรัฐอธิปไตย มีแนวคิดที่ว่าอำนาจสูงสุดดังกล่าวแบ่งแยกตามหน้าที่เป็น 3 ประเภท คือ หน้าที่นิติบัญญัติ หน้าที่ บริหาร และหน้าที่ตุลาการ¹⁸ และได้จัดแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ออกเป็นสามองค์กรได้แก่ รัฐสภา รัฐบาล และศาล องค์กรเหล่านี้จึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตามที่รัฐอธิปไตยกำหนด จึงเป็นผู้แทนของ ประชาชนและกระทำการแทนรัฐ จึงกล่าวได้ว่า ในการแสดงออกซึ่งเจตนาหรือกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อันเป็นเป้าหมายของรัฐนั้น รัฐจะต้องแสดงออกโดยผ่านทางตัวแทนซึ่ง เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือรัฐบาล

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แม่บทความคิดเรื่องรัฐ (เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.พ.), หน้า 44.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

¹⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคนอื่น ๆ, การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ (กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2554), หน้า 29.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

จากแนวคิดเกี่ยวกับรัฐที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจให้ความหมายของรัฐบาล ได้ว่า หมายถึง “บุคคลและคณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในทางบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศแทนรัฐ” รัฐบาลนั้นประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีหนึ่งคนและรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีหนึ่งคนและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน การตั้งรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงตั้งตามวิธีที่รัฐธรรมนูญกำหนด แบ่งได้เป็นสองขั้นตอน คือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก่อน โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีอื่น ๆ เพื่อประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดยเลือกสรรจากบุคคลที่เห็นสมควรที่จะเข้าร่วมกับคณะกับตนได้ แล้วทูลเกล้าฯ ถวายรายงานต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการประกาศตั้งให้เป็นรัฐมนตรีต่อไป คณะรัฐมนตรีนี้โดยนิตินัยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะเป็นแต่เพียงแต่คณะบุคคลที่มีหน้าที่บริหารกิจการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้น คือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวัน โดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่าบริการสาธารณะ (Public Service) อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลที่สำคัญคือการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอาจจำแนกได้เป็นมี 3 ประการ ดังนี้

(1) อำนาจในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทางการบริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อคณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่แล้วจะมีการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ของกระทรวงแต่ละกระทรวง และของรัฐมนตรีแต่ละคน ซึ่งการกำหนดนโยบายของรัฐบาลนั้น นอกจากมีที่มาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลแล้ว ยังมีที่มาจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอีกทางหนึ่งด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

(2) อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนด กล่าวคือ เมื่อกำหนดนโยบายแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายของตนเป็นจริงเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การออกกฎหมายบางประเภทได้เอง เช่น พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เป็นต้น รวมทั้งอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายถอดถอนให้คุณให้โทษข้าราชการได้

(3) อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยปกติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นจะมีผลบังคับอย่างจริงจังได้ต่อเมื่อมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการในระดับรองลงมาจากคณะรัฐมนตรี

เมื่อได้ศึกษาถึงความหมายและความแตกต่างระหว่างรัฐกับรัฐบาลแล้ว ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาลว่ามีความแตกต่าง และมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ดังนี้

(1) แนวนโยบายแห่งรัฐ

แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นถ้อยคำที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจาก “แนวนโยบายแห่งรัฐ” มาเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญบางประการของบทบัญญัติดังกล่าว สำหรับความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐว่า หมายถึง หลักการสำคัญแห่งนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) กล่าวคือ เป็น “หลักการ” ใหญ่ ๆ แห่งนโยบายของรัฐ เช่น ในเรื่องการศึกษา รัฐมีหลักการแห่งนโยบายอย่างไรบ้าง ส่วน “นโยบาย” เป็นวิถีทางที่จะบรรลุหลักการที่ได้วางไว้ โดยนัยนี้ พรรคการเมืองต่าง ๆ อาจมีหลักการแห่งนโยบายหรือแนวนโยบายอย่างเดียวกัน เช่น การบำรุงรักษาเอกราชของรัฐ แต่พรรคการเมืองนั้น ๆ อาจมีนโยบายคือวิถีทางที่จะให้เป็นไปตามหลักการหรือตามแนวนั้น ๆ แตกต่างกัน เช่น พรรคการเมืองชาตินิยมอาจมีนโยบายที่จะทำให้ชาติเข้มแข็งด้วยการมีทหารหรือศาสตราจารย์ให้มาก แต่พรรคการเมืองสังคมนิยมอาจมีนโยบายเพื่อชักชวนให้ประเทศต่าง ๆ ลดกำลังทหารและทำสัญญาไม่รุกรานกัน เป็นต้น¹⁹

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า นโยบายแห่งรัฐ หมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม แนวนโยบายแห่งรัฐจะต้องเขียนไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดจะเข้ามาจัดตั้งเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นหรือรัฐบาลนั้นจะกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือกระทำการให้เป็นการขัดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้²⁰

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้ให้ความหมายไว้ว่า หลักการแห่งนโยบายที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้ จะไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากใน

¹⁹ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493), หน้า 242-243.

²⁰ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2523), หน้า 323.

สภาผู้แทนราษฎรจะมีนโยบายอย่างไรและจัดตั้งรัฐบาลอย่างไร แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎรทุกสภา²¹

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้ให้ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐว่าหมายถึง แนวนโยบายหลักของรัฐหรือของประเทศ (State Policy) ไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) กล่าวคือ ในขณะที่แนวนโยบายของรัฐบาลจะเปลี่ยนไปได้ตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาลที่ เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาล เป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริง²²

นายมิชัย ฤชุพันธุ์²³ ให้ความเห็นว่า แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นการกำหนดเพื่อเป็นการสะท้อนความเป็นไปในสังคมในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสังคมในขณะนั้นต้องการอะไร และยังขาดสิ่งใด

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากแนวนโยบายแห่งรัฐมาเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยการเพิ่มคำว่า “พื้นฐาน” เข้ามา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องที่เป็นนโยบายพื้นฐานของรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงอาจให้ความหมายของ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ได้ว่า หมายถึง หลักการหรือแนวทางเกี่ยวกับภาระหน้าที่พื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการ โดยกำหนดขึ้นในลักษณะกว้าง ๆ ผูกพันรัฐบาลทุกรัฐบาล สำหรับการกำหนดบทบาทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้มีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในกลุ่มพื้นที่ต่าง ๆ ทำให้บทบาทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น

(2) นโยบายรัฐบาล

เนื่องจากรัฐบาลเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่หลักในการบริหารประเทศ และในการบริหารประเทศของรัฐบาลนี้ จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศพัฒนาและดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม เครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งก็คือนโยบายนั่นเอง

(2.1) ความหมายของนโยบายรัฐบาล

ความหมายของนโยบายรัฐบาลอาจมีความหมายหลากหลาย ขึ้นกับมุมมองของผู้นิยาม แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อความตามตัวอักษรจะหมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี หรืออาจกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาล

²¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 78-79.

²² เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ,” รัฐสภาสาร 51, 4 (เมษายน 2546): 1-2.

²³ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 61,” 20 ตุลาคม 2501, หน้า 293.

น่าจะหมายถึงหลักการหรือแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลเลือกใช้เพื่อไปสู่จุดหมายที่ต้องการ ไม่ว่าจะจุดหมายนั้นจะเป็นการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาประเทศ²⁴

นโยบายรัฐบาลที่ดีจะมีลักษณะสำคัญ คือต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน สามารถอธิบายให้เห็นภาพของเป้าหมายว่าในการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ มุ่งหวังจะให้บรรลุผลอย่างไร รวมทั้งต้องมีแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามแนวทางต่าง ๆ ได้ และประการสำคัญนโยบายรัฐบาลต้องมีความเป็นไปได้และเหมาะสมกับสภาพเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศในช่วงเวลานั้น ๆ เพื่อให้ให้นโยบายรัฐบาลสามารถเกิดผลขึ้นจริงได้ในทางปฏิบัติ

(2.2) ปัจจัยในการกำหนดนโยบายรัฐบาล

สำหรับปัจจัยในการกำหนดนโยบายรัฐบาลนั้นเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้²⁵

(2.2.1) ผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายรัฐบาลนั้นจะเกี่ยวข้องกับฝ่ายใดบ้างขึ้นกับรูปแบบการปกครองและสภาพแวดล้อมทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ในระบบเผด็จการนโยบายรัฐบาลอาจเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไม่กี่คนที่เป็นผู้บริหาร ขณะที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องให้มีการระดมความเห็นจากหลายฝ่ายในการกำหนดนโยบายรัฐบาล ยิ่งประเทศใดมีพัฒนาการทางประชาธิปไตยมาก ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก นโยบายที่รัฐบาลกำหนดจะมีโอกาสมาจากความต้องการของประชาชนคนส่วนมากของประเทศมากขึ้น

สำหรับระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น การกำหนดนโยบายรัฐบาลเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำที่มีบทบาทหลักในการยกร่างและเสนอนโยบาย ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีบทบาทรองในการพิจารณาให้ความเห็นชอบขณะที่ในอดีตที่ผ่านมาฝ่ายประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้อยมาก แต่ปัจจุบันบทบาทของแต่ละฝ่ายเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการประชาธิปไตยของไทย ประชาชนเริ่มมีบทบาทในการเสนอแนะนโยบายแก่พรรคการเมืองมากขึ้น และนโยบายของพรรคการเมืองเสียงข้างมากนั้นเองที่จะกลายมาเป็นนโยบายรัฐบาลต่อไป

(2.2.2) ผลประโยชน์หรือเป้าหมายของชาติ

ในการกำหนดนโยบาย รัฐบาลจำเป็นต้องมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาของประเทศ ในกรณีที่ประเทศกำลังเผชิญปัญหาต่าง ๆ นโยบายรัฐบาลจะเป็นแนวทางสำหรับรัฐบาลที่จะดำเนินการเพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และเป้าหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ในกรณีที่ประเทศไม่ได้อยู่ในสภาวะที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาใด ๆ นโยบายรัฐบาลจะเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศให้ดำเนินไปอย่างยั่งยืนและพัฒนาไปสู่จุดที่ดีขึ้นกว่าเดิม

²⁴ โฉมศรี อารยะศิริ, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545), หน้า 24.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

(2.2.3) **ข้อมูลเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติ** เนื่องจากนโยบายมิใช่เพียงเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ หากแต่ต้องมีการอธิบายถึงวิธีการอันจะได้มาซึ่งผลที่ต้องการด้วย ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย โดยข้อมูลเหล่านี้ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติ วิธีการปฏิบัติ และความเป็นไปได้ในการบรรลุผล

(2.3) การกำหนดนโยบายรัฐบาลของไทย

ในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะต้องมีนโยบายในการดำเนินการเพื่อเป็นวิถีทางที่จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ นโยบายของรัฐบาลไทยส่วนใหญ่มาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายที่พรรคการเมืองใช้หาเสียงในการเลือกตั้ง แต่ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย ฉะนั้นในการร่างนโยบายจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่าง ได้แก่ นโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล แผนต่าง ๆ ของชาติ โดยเฉพาะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของชนชาวไทย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งเงื่อนไขเงื่อนไขเวลาต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่ารัฐบาลจะต้องออกกฎหมายเรื่องนั้นเรื่องนั้นมาภายในเวลาเท่าใด²⁶

ในช่วงที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งรัฐบาลโดยมิใช่ระบบรัฐสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง นโยบายของรัฐบาลจะถูกกำหนดขึ้นโดยคณะบุคคลผู้ก่อการปฏิวัติ รัฐประหาร หรือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งขึ้นอยู่กับภาวะการณ์ของประเทศในขณะนั้น ๆ หากได้ศึกษาถึงความเป็นมาของการกำหนดนโยบายรัฐบาลของไทยจะเห็นถึงพัฒนาการและกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐบาลได้ดังนี้²⁷

(2.3.1) พัฒนาการการกำหนดนโยบายรัฐบาล

ในระยะเวลา 70 ปีที่ผ่านมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยมีรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศถึง 54 คณะ นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นนโยบายรัฐบาลครั้งแรก เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลในครั้งนั้นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ใช้ชื่อเรียกขานว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” และคณะรัฐมนตรีใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการราษฎร” รัฐบาลชุดแรกนี้มีได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นมาใช้โดยตรง แต่ได้ถือเอาหลัก 6 ประการของคณะราษฎรที่ให้สมาชิกปฏิญาณตนต่อสภาก่อนเข้ารับหน้าที่เป็นนโยบายของรัฐบาลคณะนี้

สำหรับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อ ๆ มา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่วิถีทางการเข้าสู่อำนาจของฝ่ายบริหารแตกต่างกันอย่างมากระหว่างการปกครองโดยคณะบุคคลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหารหรือแบบเผด็จการสลับกับ

²⁶วิชฌุ เครืองาม, “การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 8, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2553): 13.

²⁷โฉมศรี อารยะศิริ, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล, หน้า 27-30.

ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ทำให้แนวคิดและวิธีการกำหนดนโยบายรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะแตกต่างกันไปตามลักษณะของคณะผู้บริหารและสถานการณ์แต่ละช่วงเวลา แต่ลักษณะของเนื้อหาสาระที่เป็นหลักใหญ่ในนโยบายรัฐบาลแต่ละชุดเมื่ออดีตกาลไม่สู้จะแตกต่างกันมากนัก การเปลี่ยนแปลงมีอยู่ในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เพราะอาจมีสาเหตุมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดถืออำนาจนิยม ระบบราชการมีอิทธิพลครอบงำต่อระบบการเมืองในลักษณะที่ข้าราชการประจำมีบทบาทสูงในการบริหารประเทศ พัฒนาการทางประชาธิปไตยเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ระบบการเมืองและพรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง นโยบายของพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่มีความชัดเจนและไม่มีเอกภาพ เพราะขาดอุดมการณ์ทางการเมืองที่แท้จริง การกำหนดนโยบายของรัฐบาลในอดีตจึงมาจากมุมมองของข้าราชการประจำที่มีประสบการณ์ในทางบริหารที่เน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการมองปัญหาในระยะยาว ประกอบกับรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรค ทำให้ขาดเสถียรภาพ ดังนั้นรัฐบาลแต่ละชุดที่ผ่านมาจึงบริหารประเทศได้เพียงระยะเวลาสั้น ๆ โดยยังไม่เคยมีรัฐบาลในระยะเลือกตั้งชุดใดเลยที่มีอายุครบ 4 ปี ความจำกัดในเรื่องเวลานี้เองทำให้รัฐบาลต้องยึดนโยบายการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในระยะสั้น และร่างนโยบายครอบคลุมแบบกว้าง ๆ ในลักษณะเป็นคำอธิบายรายละเอียดไม่มีความโดดเด่นในเรื่องเป้าหมายและแนวทางที่ประเทศจะมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทาง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบายรัฐบาลในอดีตอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีเลย ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีโอกาสหรือสามารถที่จะรับทราบนโยบายของรัฐบาลได้ ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่และผลประโยชน์ที่แท้จริงของชาติจึงไม่ปรากฏในนโยบายรัฐบาล เพราะขาดการรับฟังความเห็นและมุมมองจากหลาย ๆ ฝ่าย

ในระยะต่อมาเมื่อระบบการเมืองได้พัฒนาก้าวหน้าขึ้น พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีบทบาทมากกว่าเดิมนโยบายและอุดมการณ์ของพรรคการเมืองต่าง ๆ มีความชัดเจนขึ้น พรรคการเมืองเริ่มให้ความสนใจกับปัญหาสำคัญ ๆ ของบ้านเมืองอย่างจริงจัง การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองใหญ่ ๆ แต่ละพรรคอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิชาการ ข้อเท็จจริงและประสบการณ์โดยมองถึงปัญหาบ้านเมืองและความต้องการของประชาชน ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงของประเทศรอบบ้านและของโลก พรรคการเมืองมีการศึกษาพิจารณาและวิเคราะห์โดยนักวิชาการของพรรคเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองที่ต้องการพัฒนา รวมทั้งแสวงหาข้อมูลความต้องการจากประชาชน นำมากำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองใดได้เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ นโยบายของพรรคการเมืองนั้นก็จะเป็นนโยบายของรัฐบาล

(2.3.2) กระบวนการกำหนดนโยบายรัฐบาล

ในการจัดตั้งรัฐบาลสำหรับการเมืองในระบบรัฐสภา ภายหลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งโดยมีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด โดยปกติจะเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล โดยเป็นแกนนำร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ซึ่งมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีเสียงสนับสนุนที่มากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ และเมื่อพรรคการเมืองเหล่านั้นได้รวมตัว

กันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลแล้วก็จะร่วมกันกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะจะไม่มีรูปแบบที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ยกร่างและสถานการณ์ในเวลานั้น ซึ่งจะมีกระบวนการและวิธีการที่แตกต่างกันไป โดยอาจสรุปดังนี้

(ก) มีการจัดตั้งคณะกรรมการยกร่างนโยบายรัฐบาล ประกอบด้วย ผู้แทนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทุกพรรคเป็นกรรมการ โดยมีผู้แทนจากพรรคแกนนำเป็นประธาน และเลขานุการเป็นฝ่ายข้าราชการประจำจาก 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(ข) ฝ่ายเลขานุการ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) จะจัดเตรียมข้อมูลสำคัญเพื่อคณะกรรมการได้ใช้ในการพิจารณาข้อมติร่างนโยบายรัฐบาล โดยข้อมูลเหล่านั้นประกอบด้วย นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการใหญ่ ๆ ที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากรัฐบาลก่อน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ค) ในการประชุมคณะกรรมการจะนำนโยบายพรรคการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาลมาพิจารณาร่วมกับข้อมูลในข้อ (ข) เพื่อข้อมติร่างนโยบายรัฐบาล โดยมีหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อมูลด้วย ทั้งนี้ การประชุมคณะกรรมการจะมีประมาณ 1 - 2 ครั้ง จนยกร่างนโยบายรัฐบาลแล้วเสร็จ

(ง) ฝ่ายเลขานุการนำร่างนโยบายรัฐบาลเสนอคณะรัฐมนตรี หากมีการแก้ไขคณะกรรมการจะเป็นผู้ดำเนินการ จากนั้นจะนำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา

(จ) เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นชอบร่างนโยบายรัฐบาลแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดพิมพ์คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีและส่งให้รัฐสภาเพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายใน 15 วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่

จากการศึกษาถึงความหมายและความแตกต่างระหว่างรัฐกับรัฐบาลมาแล้วข้างต้น จะพบว่ารัฐ (State) กับรัฐบาล (Government) เป็นสิ่งที่ต้องแยกออกจากกัน กล่าวคือ รัฐประกอบด้วยดินแดนอันเป็นที่รวมของประชาชนภายในรัฐ และมีอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการจัดระเบียบหรือคุ้มครองประชาชนในรัฐ แต่การที่รัฐไม่มีตัวตนทางกายภาพ การใช้อำนาจอธิปไตยดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการต่าง ๆ จึงต้องกระทำผ่านตัวแทนของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยองค์กรที่สำคัญ ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทำหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย องค์กรฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ทำหน้าที่หลักในการบริหารประเทศ และองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลทำหน้าที่หลักในการพิจารณาวินิจฉัยคดีต่าง ๆ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของรัฐซึ่งทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเท่านั้น

ในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาลนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความใกล้เคียงกันในด้านของเนื้อหา เนื่องจากรัฐมีภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐที่ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ทั้งการรักษาเอกราช อำนาจอธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ การคุ้มครองหรือปกครองประชาชนภายในรัฐ การบริหารรัฐในด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการทำหน้าที่บริหารประเทศจึงต้องกำหนดนโยบายให้ตอบสนองกับภาระหน้าที่ของรัฐด้วย จึงกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐและนโยบายรัฐบาลมีลักษณะเป็นนโยบายสาธารณะที่กำหนดถึงแนวทางหรือวิธีการที่เกี่ยวกับการบริหารปกครองประเทศเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การที่แนวนโยบายแห่งรัฐกับนโยบายของรัฐบาลมีพื้นฐานและที่มาที่แตกต่างกัน แนวนโยบายแห่งรัฐกับนโยบายของรัฐบาลจึงมีความแตกต่างกัน ดังนี้

1) ในแง่ของวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบาย แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญโดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเพื่อเป็นหลักการแห่งนโยบายให้ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารรัฐดำเนินการบริหารรัฐให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ และผู้ร่างรัฐธรรมนูญคาดหวังว่านโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ในระยะยาว อีกทั้งยังผูกพันรัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศให้ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ในขณะที่นโยบายของรัฐบาล แม้จะกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐก็ตาม แต่การที่รัฐบาลนั้นเป็นที่รวมของคณะบุคคล พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีฐานะเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองและมีภาวะพลวัตสูง คือมีการผลิตเปลี่ยนแปลงเวียนตามวาระทางการเมือง มีการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบและเงื่อนไขใหม่ ๆ อยู่เสมอ มีการแข่งขันและต่อสู้กับกลุ่มการเมืองอื่น จึงอาจส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศโดยมุ่งดำเนินนโยบายเพื่อมุ่งหวังผลเฉพาะที่เป็นเป้าหมายทางการเมือง หรือเพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง และผลประโยชน์ทางการเมือง จนกลายเป็นการละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายอื่น²⁸ รวมทั้งอาจเกิดความไม่แน่นอนและความไม่ต่อเนื่องในการกำหนดและการปฏิบัตินโยบายทั้งในส่วนของรัฐบาลเองและในส่วนของรัฐด้วย

2) ในแง่ของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แนวนโยบายแห่งรัฐโดยปกติแล้วจัดทำขึ้นโดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่ละท่านจะมีที่มาที่แตกต่างกัน เช่น อาจเป็นนักการเมือง นักวิชาการ หรือตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในระยะหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการกำหนดเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย จึงกล่าวได้ว่าประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐอีกกลุ่มหนึ่ง

²⁸ ชาวนะ ไตรมาศ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครุสภา, 2545), หน้า 11.

ส่วนนโยบายของรัฐบาลนั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ารัฐบาลมาจากพรรคการเมือง ซึ่งร่วมกันจัดตั้งขึ้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจึงได้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองด้วย นอกจากนี้การที่รัฐบาลเป็นหัวหน้าของส่วนงานราชการต่าง ๆ ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหลายด้าน รัฐบาลจึงอาจอาศัยข้อมูลของส่วนงานราชการมากำหนดนโยบายได้ นโยบายรัฐบาลจึงอาจมีที่มาจากส่วนงานราชการต่าง ๆ ได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายแห่งรัฐกับนโยบายของรัฐบาลนั้น อาจกล่าวได้ว่า นโยบายแห่งรัฐเป็นพื้นฐานของนโยบายรัฐบาล กล่าวคือ รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางให้รัฐบาลใช้ในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้เพิ่มกลไกต่าง ๆ ที่บังคับให้รัฐบาลนำแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติมากขึ้น เช่น การกำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายให้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือการรายงานผลการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายแห่งรัฐมีความสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐบาล ในแง่ที่ว่า การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติว่าแนวนโยบายแห่งรัฐโดยรัฐบาลจะกำหนดนโยบายใด ๆ ให้ขัดกับเจตนารมณ์ของแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้

2.2 ที่มาของแนวนโยบายแห่งรัฐและการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของนโยบายและกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับนโยบาย รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายแห่งรัฐกับนโยบายรัฐบาลอันเป็นแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษาเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาลงถึงแนวความคิดและความมุ่งหมายในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถเข้าใจแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากยิ่งขึ้น

2.2.1 ภาระหน้าที่ของรัฐ: ที่มาของแนวนโยบายแห่งรัฐ

ในเบื้องต้นผู้เขียนจะศึกษาถึงแนวคิดที่ว่าด้วยภาระหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ทราบถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่รัฐพึงกระทำ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายแห่งรัฐเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามภาระหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ของรัฐนั้น ย่อมส่งผลให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดของรัฐคือการตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ภาระหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่คู่กับการกำเนิดรัฐขึ้น กล่าวคือ เมื่อคนในสังคมได้ร่วมกันสร้างให้เกิดรัฐขึ้น วัตถุประสงค์ของการกระทำดังกล่าวก็เพื่อให้รัฐตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในสังคมนั้น เราเรียกสิ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนองว่า “ภาระหน้าที่ของรัฐ” (les fonction

d'Etat)²⁹ และภาระหน้าที่ของรัฐนี้เองที่เป็นหัวใจของกฎหมายมหาชนเพราะเป็นที่มาของการกำหนดกฎเกณฑ์ทุกประเภทในทางกฎหมายมหาชน และเป็นสิ่งที่ผู้เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐหรือรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงในฐานะที่เป็นเป้าหมายและกรอบของการใช้อำนาจรัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎี มีแนวความคิดเกี่ยวกับภาระหน้าที่หรือภารกิจของรัฐที่แตกต่างกัน กล่าวคือแนวความคิดแรกเห็นว่า รัฐไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่แต่อย่างใด กล่าวคือ แนวความคิดนี้เห็นว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตนเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภาระหน้าที่อะไรเป็นพิเศษ³⁰

อีกแนวความคิดหนึ่งเห็นว่า รัฐไม่ใช่สิ่งที่มีวัตถุประสงค์เป็นของตนเอง หากแต่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์³¹ ภาระหน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐ โดยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวไว้ว่า รัฐประกอบขึ้นจากตัวสถาบันซึ่งเปรียบเสมือนร่างกายคน และภาระหน้าที่ซึ่งเปรียบเสมือนวิญญาณคน รัฐในฐานะสถาบันที่มีแต่อำนาจการเมือง แต่ปราศจากภาระหน้าที่ที่ต้องตอบสนองคนในสังคม จึงไม่สามารถอยู่เป็นรัฐได้ เหมือนคนไม่มีวิญญาณก็คือคนตายนั่นเอง³² กล่าวคือ สาเหตุของการกำเนิดขึ้นของรัฐ ก็เพื่อที่จะสนองตอบความต้องการของคนในรัฐนั่นเอง รัฐจึงจำเป็นต้องมีภาระหน้าที่ในด้านต่างๆ เป็นสิ่งที่ควบคู่กันกับการมีรัฐ รัฐไม่อาจมีขึ้นโดยปราศจากภาระหน้าที่ได้

สำหรับแนวความคิดที่เห็นว่ารัฐนั้นมีจุดประสงค์บางอย่างประการนั้น อาจศึกษาได้จากข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ หรือศึกษาวิเคราะห์ในทางทฤษฎี ซึ่งการศึกษาในทางทฤษฎี อาจแบ่งได้เป็น 2 แนว คือ แนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐตามทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) และทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative theory)³³

ทฤษฎีสัมบูรณ์เป็นแนวความคิดแบบดั้งเดิมที่เห็นว่า ภาระหน้าที่ของรัฐไม่ได้อยู่ในยุคสมัยใดก็ยังคงเป็นเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง จึงไม่ขึ้นอยู่กับยุคสมัย³⁴ เช่น แนวคิดเสรีนิยมจะเน้นภาระหน้าที่ในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “นิติรัฐ” แต่ในแนวคิดแบบเผด็จการ จะเน้นภาระหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน นำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “รัฐตำรวจ”³⁵ ส่วนทฤษฎีสัมพัทธ์ จะพิจารณาว่าวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคสมัย

²⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “แม่บทความคิดเรื่องรัฐ,” ใน เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน: หมวดที่ 1 ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐในระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2544), หน้า 149.

³⁰ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 135.

³¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 285.

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “แม่บทความคิดเรื่องรัฐ,” ใน เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน : หมวดที่ 1 ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐในระบอบประชาธิปไตย, หน้า 32-33.

³³ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 135.

³⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 286.

³⁵ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 136.

สำหรับการศึกษาวิเคราะห์ภาระหน้าที่ของรัฐในทางทฤษฎีนั้น มีทฤษฎีหรือแนวความคิดว่าด้วยรัฐหลายประการที่มีความสัมพันธ์กับการกำหนดภาระหน้าที่หรือภารกิจที่รัฐควรดำเนินการในด้านต่าง ๆ อันนำมาสู่การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐตัวอย่างเช่น

(1) แนวความคิดรัฐที่ดีในอุดมคติ

เป็นแนวความคิดของนักคิดทางการเมืองในยุคกรีกโบราณ ได้แก่ โสกราตีส (Socrates) เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) โดยโสกราตีสเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐว่ารัฐที่ดีที่สุดคือรัฐที่ให้ความรู้มากที่สุด เพราะความรู้เป็นคุณธรรม ยิ่งมีความรู้มากเท่าใดก็จะยิ่งช่วยยับยั้งชั่งใจไม่使人ทำความชั่วได้ดีกว่าคนที่มีความรู้น้อย ดังนั้นความเจริญรุ่งเรืองของรัฐจึงขึ้นอยู่กับการศึกษาที่มุ่งพัฒนาประชาชน ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชน เพื่อใช้เป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ³⁶

สำหรับเพลโตได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องรัฐในอุดมคติซึ่งมีความสมบูรณ์เพียบพร้อมทุกประการ โดยการจัดการระบบภายในที่ดีเลิศ ได้แก่ ระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงการศึกษา³⁷ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสร้างความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ให้แก่ประชาชน สร้างผู้ปกครองและข้าราชการที่มีคุณธรรม จัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนให้ทั่วถึงและเป็นธรรมแก่คนทุกกลุ่มตามสัดส่วนที่เหมาะสม รวมถึงการอบรมกล่อมเกลาคติใจของคนให้มีความดีงาม³⁸

ส่วนอริสโตเติลเห็นว่า³⁹ รัฐที่สามารถพัฒนาไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้จะต้องเสริมสร้างสันติภาพและความสงบสุขให้แก่สังคมส่วนรวมโดยการป้องกันมิให้เกิดสงคราม ป้องกันความเสื่อมโทรมของสังคม โดยสร้างคุณธรรมให้พลเมืองได้ยึดถือเป็นแก่นสารของชีวิตแทนความฟุ้งเฟ้อ สร้างหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชน โดยสร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย เสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยให้การศึกษาแก่ประชาชนและการสร้างบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานในรัฐ

จากแนวความคิดของนักปรัชญาทั้งสามท่านจะเห็นได้ว่า รัฐที่ดีในอุดมคติจำเป็นต้องมีภาระหน้าที่ด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการปกครอง การศึกษา การอบรมคุณธรรม จริยธรรม การป้องกันประเทศ เป็นต้น ซึ่งภาระหน้าที่เหล่านี้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน

³⁶ ชาวนะ ไตรมาศ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, หน้า 5.

³⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543), หน้า 51.

³⁸ ชาวนะ ไตรมาศ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, หน้า 6.

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

(2) แนวคิดรัฐสัญญาประชาคม

แนวคิดสัญญาประชาคมเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกำเนิดรัฐแนวคิดหนึ่งของนักปรัชญาการเมืองในยุโรปช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 - 18 ซึ่งเป็นช่วงปฏิวัติประชาธิปไตยในประเทศยุโรปตะวันตก มีนักคิดที่สำคัญ ได้แก่ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) และรูสโซ (Jean Jacques Rousseau) มีแนวคิดที่สำคัญคือ เห็นว่ารัฐเกิดขึ้นจากการที่มนุษย์ยินยอมเข้าร่วมตัวกัน เสมือนการทำสัญญาผูกพันกันเป็นสัญญาประชาคม เพื่อใช้ประโยชน์จากรัฐร่วมกัน โดยให้รัฐทำหน้าที่คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของคนในรัฐ

การกำเนิดรัฐตามแนวคิดสัญญาประชาคมนี้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐหลายประการ เช่น การจัดระบบโครงสร้างทางปกครอง การแบ่งแยกอำนาจ การตรากฎหมาย กำหนดนโยบาย การปกป้องคุ้มครองประชาชน การสร้างความมั่นคงปลอดภัย การรับประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค เป็นต้น ภาระหน้าที่เหล่านี้เกิดขึ้นพร้อมกับการกำเนิดรัฐตามแนวคิดสัญญาประชาคม เนื่องจากรัฐเกิดขึ้นจากประชาชน จึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนให้มีความสุข ความสงบ

(3) แนวความคิดรัฐสหประโยชน์นิยม

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดทางการเมืองในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 - 19 นักคิดคนสำคัญได้แก่ เจเรมี เบนแทม (Jeremy Bentham) แนวคิดนี้ยึดถือความสุขสูงสุดของคนจำนวนมากที่สุด โดยที่รัฐสามารถเข้าแทรกแซงเอกชนโดยวิธีการต่าง ๆ เช่นการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย มาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางประการเพื่อประโยชน์ร่วมกันของคนส่วนใหญ่ได้ ส่งผลให้มีการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐหลายประการ เช่น⁴⁰ การสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์ การจัดทำสวัสดิการและการให้การสงเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ การสร้างประสิทธิภาพของกฎหมาย การสร้างสันติภาพและความสงบเรียบร้อยในรัฐ

จากตัวอย่างของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐข้างต้น เห็นได้ว่า การถือกำเนิดขึ้นของรัฐจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นมาพร้อมกัน เพื่อให้รัฐนั้นสามารถดำรงคงอยู่และปกป้องคุ้มครองประชาชนในรัฐนั้นให้มีความสุขความสงบได้ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับรัฐต่าง ๆ อาจมีภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับความต้องการหรือวัตถุประสงค์ของรัฐนั้น อย่างไรก็ตาม อาจแยกภาระหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ได้เป็นภาระหน้าที่ที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐเรียกว่า “ภารกิจพื้นฐาน” และภาระหน้าที่ที่รัฐอาจกระทำก็ได้หรือไม่กระทำกระทำก็ได้ เรียกว่า “ภารกิจลำดับรอง”⁴¹

ภารกิจหรือภาระหน้าที่พื้นฐานของรัฐ (Basic function) หมายถึงภาระหน้าที่ที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ เรียกว่าความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นภาระหน้าที่ภายนอก เช่น กิจการทหารและกิจการต่างประเทศ ส่วนภาระหน้าที่ภายในคือ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁴¹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 136.

การดำเนินการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขในรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันพึงได้ของประชาชนแต่ละคนไม่ให้ถูกละเมิด ภาระหน้าที่พื้นฐานดังกล่าวนี้เป็นภารกิจที่มีความจำเป็นต่อความเป็นรัฐ หรือการดำรงอยู่ของรัฐ⁴² อาจกล่าวได้ว่า รัฐทุกรัฐจะต้องมีภาระหน้าที่พื้นฐานนี้เช่นเดียวกัน แต่อาจจะมีวิธีการดำเนินการตามภาระหน้าที่ดังกล่าวที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ

สำหรับภารกิจหรือภาระหน้าที่ลำดับรอง (Secondary function) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่มุ่งสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชน โดยรัฐต้องจัดมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมอันจะเป็นประโยชน์ต่อตัวประชาชนและรัฐเอง⁴³ โดยอาจแบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ ภาระหน้าที่ทางสังคมวัฒนธรรม เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านสวัสดิการสังคม เป็นต้น และอีกประเภทหนึ่งคือ ภาระหน้าที่ด้านเศรษฐกิจ เช่น ด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชย์กรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังอาจพิจารณาภาระหน้าที่ของรัฐได้ในอีกสองแง่มุม กล่าวคือ⁴⁴ ในแง่มุมแรกเป็นการมองจากความต้องการของสังคมที่รัฐต้องตอบสนอง ซึ่งมีความหลากหลายทั้งในเรื่องความมั่นคงปลอดภัย การอยู่ดีกินดี การยอมรับและคุ้มครองความแตกต่างของคนในสังคม ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันของสังคม เราเรียกว่า “ภาระหน้าที่ทางสังคมของรัฐ (functions sociales de L’Etat)” แต่ถ้าเรามองจากวิธีตอบสนองโดยใช้วิธีการทางกฎหมายเป็นหลัก จะพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของรัฐนั้น รัฐใช้วิธีการวางกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย การบังคับตามกฎหมาย และเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นรัฐก็ใช้วิธีการตัดสินข้อพิพาท การมองภาระหน้าที่ของรัฐตามวิธีทางการกฎหมายนี้เรียกว่า “ภาระหน้าที่ทางกฎหมายของรัฐ (function juridiques de L’Etat)” กฎหมายมหาชนทั้งหมดสร้างขึ้นเพื่อให้รัฐปฏิบัติภาระหน้าที่ทั้ง 2 อย่างนี้ โดยถือว่าภาระหน้าที่ทางสังคมเป็น “วัตถุประสงค์” ของการกระทำและการใช้อำนาจอรัฐ ส่วนภาระหน้าที่ทางกฎหมายนั้นเป็น “วิธีการ” ที่รัฐใช้เพื่อให้ไปสู่วัตถุประสงค์นั้น

เมื่อพิจารณาในด้านภาระหน้าที่ทางสังคมซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐนั้น ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 ลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมมีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในยุโรปและอเมริกาอย่างมาก รัฐถูกเรียกร้องให้ต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเสรีภาพทางเศรษฐกิจ โดยรัฐจะต้องจำกัดบทบาทในการเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคม⁴⁵ ทั้งนี้ โดยเชื่อว่ากลไกของระบบเสรีนิยมที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐจะเข้าไปจัดสรรให้คนในสังคมอยู่ดีกินดีได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงถูกจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในเรื่องที่เอกชนทำไม่ได้หรือไม่ทำ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา การจัดทำถนนหนทาง เป็นต้น

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

⁴³ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 87-88.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

⁴⁵ จรูญ สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2534), หน้า 13.

อย่างไรก็ดี การที่รัฐจำกัดบทบาทของตนในทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น ได้ก่อให้เกิดการเอาใจเอาเปรียบโดยผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมต่อผู้ที่ย่อแอกว่า ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม เนื่องจากแม้รัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันก็จริง แต่ในความเป็นจริงแล้วคนในสังคมมิได้มีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกันเนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การที่รัฐวางเฉยไม่เข้าแทรกแซงในเรื่องดังกล่าวจึงไม่อาจทำให้สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคดังที่กฎหมายรับรองไว้นั้นเกิดขึ้นจริงได้ ดังนั้น จึงเกิดปฏิกิริยาต่อต้านแนวความคิดเสรีนิยมในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นและเติบโตของลัทธิสังคมนิยม มาร์กซิสม์ และนำไปสู่การปฏิวัติสังคมนิยมในรัสเซีย ใน ค.ศ. 1917 ซึ่งมีผลเป็นการสถาปนาการเมืองการปกครองตามอุดมการณ์สังคมนิยมให้เป็นจริงขึ้น และแพร่หลายไปในประเทศต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว จนส่งผลให้รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ ที่นอกจากจะเป็นการวางระเบียบองค์กรทางการเมืองและวิธีการดำเนินการขององค์กรของรัฐแล้ว ยังได้มีลักษณะที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญทางสังคม”⁴⁶ กล่าวคือ ได้วางบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบการเมืองการปกครองใหม่ กำหนดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจรูปของกรรมสิทธิ์ และยังได้กำหนดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างละเอียด รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมจึงมีลักษณะเด่นในการที่เป็นการแถลงถึงอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมในระบอบสังคมนิยม และเป็นบทบัญญัติที่ถือเป็น “แนวนโยบาย” ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการ

จากการศึกษาแนวความคิดว่าด้วยรัฐกับภาระหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงสรุปได้ว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นมาพร้อมกับการมีวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้รัฐที่เกิดขึ้นมานั้นสามารถดำรงอยู่และตอบสนองความต้องการของประชาชนที่รวมกันอยู่ในรัฐได้ การที่รัฐมีภาระหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ทำให้ต้องมีการกำหนดหลักในการดำเนินการเพื่อให้ภาระหน้าที่ของรัฐสำเร็จลุล่วงไปได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐนี้เองเป็นที่มาของแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งเป็นหลักการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ของรัฐ

2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอันเป็นแนวคิดพื้นฐานในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นแนวคิดที่สามารถแสดงให้เห็นถึงเหตุผลของการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ประการหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับ

⁴⁶ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 83.

สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการกำหนดแนวนโยบาย
พื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.2.2.1 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้
รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอัน
เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ⁴⁷ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญ
ในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์
ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันเกิดขึ้น
เป็นลำดับแรกและคงอยู่จนปัจจุบันนี้ และวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพ
ให้กับรัฐบาลในระบบการเมืองซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไก
ที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อยต่อเนื่องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้
และวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายคือเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ถึงแม้ว่าการบัญญัติ
กฎหมายจะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายก็ตาม แต่ความไม่เท่าเทียมกัน
ในทางปฏิบัติเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็น
กฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของ
กระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจ
สูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง⁴⁸ โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิเสรีภาพของ
ผู้ใต้ปกครองและประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครอง
ประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้าง
ทางการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่มีแนวคิด
ในการสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเก่านั้นเอง

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในยุคแรกเริ่มนั้นได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายใน
ฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความประพฤติของผู้ปกครองอันจะนำมาซึ่งผู้ปกครองที่ดี โดยมีเพลโต
(Plato) เป็นเจ้าของแนวคิดดังกล่าว⁴⁹ นอกจากนี้แนวคิดทางการเมืองอีกประการหนึ่งของเพลโตก็ได้
ได้รับการพัฒนาอีกครั้งในสมัยโรมัน คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งมีแนวคิด
กฎหมายคือสัญญาร่วมกันของประชาชนและได้กลายเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุดของแนวคิด
รัฐธรรมนูญนิยมในตะวันตก ต่อมาอริสโตเติล (Aristotal) ก็ได้เน้นแนวคิดในการปกครองภายใต้
รัฐธรรมนูญอันเป็นเครื่องมือในของรัฐในการวางกลไกในการปกครองประเทศตามแนวความคิด
รัฐธรรมนูญนิยม และยังคงคำนึงถึงแนวการดำเนินชีวิตของราษฎรด้วย อย่างไรก็ตาม แม้พัฒนาการของ
รัฐธรรมนูญในยุคแรกเริ่มนั้นยังเป็นยุคที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกมีระบบการปกครองแบบจารีตประเพณี

⁴⁷ อมร จันทสมบุรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักนโยบายศึกษา, 2539)

⁴⁸ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, รวมคำบรรยายเนติฯ ภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2544), หน้า 59.

⁴⁹ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญาภาค 2 บทนำทางประวัติศาสตร์เอกสารประกอบการศึกษาชั้นปริญญาตรี
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์, 2526), หน้า 96.

เป็นหลัก ยังไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ใช้เป็นกลไกในการกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง แต่ในทางประวัติศาสตร์พบว่าหลักการอันเป็นแนวคิดร่วมของแนวคิดรัฐธรรมนูญได้ปรากฏขึ้นแล้ว ซึ่งเห็นได้จากที่เมื่อผู้ปกครองทำผิดจารีตประเพณีก็ได้มีการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง เช่นประเทศอังกฤษในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 13 พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษในขณะนั้นคือพระเจ้าจอห์นถูกมองว่าประพฤติดิตประเพณีการปกครองอังกฤษจึงถูกขุนนางชั้นบารอนจำนวนหนึ่งต่อต้านและโค่นล้มอำนาจ เมื่อรบชนะพระเจ้าจอห์น ขุนนางเหล่านั้นจึงบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามในเอกสารชิ้นหนึ่ง คือ Magna Carta หรือมหาบัตรรัฐธรรมนูญว่าพระองค์จะปกครองตามจารีตที่มีมาแต่เดิม เช่นจะไม่ทำการจับกุมคุมขังบุคคลที่ไม่มีความผิดจากการเหตุการณ์ดังกล่าวได้ปรากฏแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมในสองประการคือ⁵⁰

ประการแรกเป็นการแสดงถึงความพยายามในการนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรเข้ามาแทนที่จารีตประเพณีที่ไม่มีความแน่นอนเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งได้พัฒนาไปเป็นกระแสที่ได้รับความนิยมสูงสุดในคริสต์ศตวรรษที่ 18 จนมาถึงปัจจุบัน

ประการที่สอง การพัฒนาในช่วงแรกนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่เรียกว่าสัญญาสังคม การที่ขุนนางขอให้พระเจ้าแผ่นดินลงนามในเอกสารทางการเมืองดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่าผู้ปกครองคือกษัตริย์ต้องปกครองประชาชนตามจารีตประเพณีที่เป็นเสมือนสัญญาสังคมที่ได้รับการยอมรับมาในอดีต เมื่อผู้ปกครองไม่ทำตามคำมั่นสัญญานั้นผู้อยู่ภายใต้การปกครองคือขุนนางและประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเรียกทวงให้ผู้ปกครองปฏิบัติตามสัญญาได้

จากพัฒนาการในยุคแรกจะพบว่าแนวคิดอันเป็นพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจะปรากฏเด่นชัดในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองไม่ให้ใช้อำนาจกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน และแม้ว่าจะยังไม่มีการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมก็ตามแต่แนวคิดในยุคเริ่มแรกดังกล่าวก็ได้รับการพัฒนาเป็นรูปแบบอันเหมาะสมตามการปกครองอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการปกครองประเทศในปัจจุบัน

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในยุคกลางได้รับแนวคิดมาจากสมัยกรีกโรมัน ซึ่งหลักการอันปรากฏเด่นชัดเป็นพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมี ได้แก่ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่งได้เปลี่ยนความเชื่อในทางศาสนาที่ถือว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่มาจากเจตจำนงของพระเจ้าเป็นเจ้าซึ่งมีฐานะเหนือกว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น มาให้ความสำคัญกับ "เหตุผล" ของมนุษย์และได้ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายมาจำกัดความไร้เหตุผลของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น อันเป็นหนทางไปสู่การจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติอันไม่อาจลบล้างได้ของมนุษย์⁵¹ ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม จึงถือได้ว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นรากฐานของการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ โดยกฎหมายธรรมชาตินี้มีอำนาจเหนือรัฐกล่าวคือ

⁵⁰ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, รวมคำบรรยายเนติฯ ภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3, หน้า 60-61.

⁵¹ Rene David, Les grands systemes de droit contemporain, (Paris: Dalloz, 1978), อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 52.

รัฐต้องเคารพกฎธรรมชาติ กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ⁵²

แนวคิดที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอีกประการหนึ่ง คือ ทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตย อันมีรากฐานแนวคิดมาจาก "สัญญาประชาคม" ที่ประชาชนตกลงยินยอมสละสิทธิเสรีภาพที่เคยมีอยู่ตามธรรมชาติบางประการให้แก่ผู้ปกครองเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการสังคมซึ่งสัญญาสังคมตามแนวคิดสัญญาประชาคม ซึ่งข้อตกลงต่าง ๆ นี้พัฒนามาเป็นสิ่งที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้นเอง

นอกจากนี้ การจำกัดอำนาจรัฐซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมยังถูกสอดคล้องกับแนวคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจอิตีไทย กล่าวคือ สนับสนุนให้มีการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐเพราะหากการใช้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวก็จะมีแนวโน้มในการใช้อำนาจในลักษณะที่จะไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจะทำให้เกิดการหยุดยั้งการใช้อำนาจอันมิชอบมากระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวการแบ่งแยกอำนาจอิตีไทยจึงเป็นทฤษฎีรากฐานของรัฐธรรมนูญนิยมอีกทฤษฎีหนึ่ง

แนวความคิดที่ปรากฏในพัฒนาการช่วงที่สองอันประกอบแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ สัญญาประชาคม และการแบ่งแยกการใช้อำนาจนั้น เป็นพัฒนาการอันแสดงถึงการวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญที่ได้พัฒนาไปเป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเห็นได้จากการประกาศเอกราชของประเทศอเมริกาปี ค.ศ. 1776 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1787 และการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสปี ค.ศ.1789 อันนำไปสู่การจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ.1789 และการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในพัฒนาการในช่วงที่สองนี้ได้เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญในระบบสากลยึดถือในปัจจุบัน ได้แก่⁵³

- 1) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นสัญญาประชาคมต้องให้คนทั้งสังคมมีส่วนร่วมในการจัดทำ
- 2) รัฐธรรมนูญต้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนตามคติสัญญาประชาคมของกฎหมายธรรมชาติ
- 3) รัฐธรรมนูญจะต้องให้ความสำคัญกับการทำให้การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองอย่างมีประสิทธิภาพจริง ๆ โดยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจลงไปจัดโครงสร้างการปกครองของรัฐ
- 4) รัฐธรรมนูญต้องเป็นการปกครองโดยความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง
- 5) มีการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่านิติรัฐ

⁵² Jean Rivero, *Libertes publiques* (Paris: Presse universitaire de France, 1973), อ้างถึงใน วีระ โลจายะ, เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชน เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 467.

⁵³ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, *รวมคำบรรยายเนติฯ ภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3*, หน้า 66-67.

พัฒนาการแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยใหม่ได้มีพัฒนาการต่อเนื่องมาจากหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในยุคแรกและยุคกลาง ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวอาทิปรัชญาว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ ปรัชญาว่าด้วยสัญญาประชาคมที่เน้นความเสมอภาคของบุคคลนั้นกลับเป็นเพียงหลักการในอุดมคติหาได้มีผลในทางปฏิบัติไม่ เนื่องจากในความเป็นจริงนั้นมนุษย์ยังมีฐานะที่แตกต่างกันมาก และคนรวยได้นำหลักความเสมอภาคในกฎหมายมาเอารัดเอาเปรียบคนจน ดังนั้น รัฐธรรมนูญในสมัยใหม่จึงเน้นการที่รัฐธรรมนูญต้องบังคับให้รัฐลงไปคุ้มครองคนที่ด้อยกว่าในสังคม เพื่อสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมตามความเป็นจริงให้เกิดขึ้น โดยในปัจจุบันได้มี การพัฒนาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจนเป็นหลักการอันเหมาะสมตามสภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังนี้⁵⁴

(1) **การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน** เป็นการนำสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติและสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมอันจะทำให้สิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติมีผลใช้บังคับได้จริง

(2) **การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ** รัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดในการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อแสวงหาการจัดรูปแบบองค์กรทางการเมืองและกลไกการบริหารบ้านเมือง โดยมุ่งจัดและลดข้อเสียจากพฤติกรรมและการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบของนักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มากที่สุด ดังนั้น จึงต้องกำหนดวิธีการกำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจด้วย

(3) **การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล** โดยการทำให้องค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหารสามารถมีแนวนโยบายโดยมีความเป็นผู้นำ และอยู่ในฐานะที่สามารถตัดสินใจกระทำการได้ด้วยเหตุผลและจำเป็นต้องมีฐานะมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อบริหารนโยบายนั้นให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัย “ความเป็นผู้นำทางนโยบาย” ของผู้บริหารประเทศด้วย⁵⁵

จากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้ถือเป็นรากฐานแนวคิดสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การที่มีความมุ่งหวังให้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยกำหนดกลไกในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกำหนดให้มีบทบัญญัติในมิติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จึงมีแนวคิดที่จะกำหนดบทบัญญัติที่เป็นมิติในด้านการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐ เพื่อมุ่งหมายให้รัฐคำนึงถึงบทบาทหน้าที่ของตนที่จะช่วยส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริงมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการแบ่งกรอบในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้การจัดทำร่างบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่ในกรอบ

⁵⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 114-115.

⁵⁵ อมร จันทรมบูรณ, คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย, หน้า 126.

เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางประการเป็นเสมือนเหรียญอีกด้านหนึ่งของบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ เช่น ในด้านการศึกษา รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติไว้ทั้งในหมวดสิทธิและเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งมีความสอดคล้องกัน เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมถือเป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงเหตุผลของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง

2.2.2.2 อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญกับการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

การจะศึกษาถึงที่มาของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเรื่องอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นบ่อเกิดหรือที่มาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลต่อรูปแบบตลอดจนแนวความคิดทั้งหลายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาที่ว่าทำไมรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นจึงให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมาก ในขณะที่รัฐธรรมนูญของอีกประเทศกลับจำกัดเสรีภาพของประชาชน อย่างยิ่ง⁵⁶ การที่เราศึกษาถึงอำนาจที่เป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมจะทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย

ตามทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศภาคพื้นยุโรปถือว่าการพิจารณาที่มาของรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาจากอำนาจสำคัญสองประการ คือ อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้เป็นผลสำเร็จประการหนึ่ง และอำนาจการจัดทำให้รัฐธรรมนูญเป็นรูปเป็นร่างได้สำเร็จอีกประการหนึ่ง⁵⁷

(1) อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

ก่อนมีรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบการเมืองอยู่เลย อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ อำนาจนี้เรียกว่า อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituant)⁵⁸ หรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งหมายถึงอำนาจทางการเมืองของคณะบุคคล หรือบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ โดยนัยนี้ผู้ที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง “รัฐฐาธิปัตย์” หรือผู้อยู่ในฐานะอย่างรัฐฐาธิปัตย์⁵⁹

⁵⁶วิชณ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 44.

⁵⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

⁵⁸บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 19.

⁵⁹วิชณ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 45.

สำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง
ข้างต้นอำนาจจำแนกได้ดังนี้

(1.1) ประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มี

เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของพระมหากษัตริย์แต่ฝ่ายเดียว
พระมหากษัตริย์ทรงยอมจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ลงโดยจัดให้มีสภานิติบัญญัติขึ้น
รัฐธรรมนูญนี้ยังถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเหนือราษฎรอยู่และไม่ถือว่าเป็น
ประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์⁶⁰

(1.2) ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นผู้จัดให้มี

ในกรณีที่คณะบุคคลจะกระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร
หากกระทำการได้สำเร็จ ผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารย่อมอยู่ในฐานะรัฐาธิปัตย์ ซึ่งมีอำนาจ
วางกฎเกณฑ์การปกครองประเทศได้ตามที่ตนต้องการ บุคคลประเทินี้จึงจัดได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มี
รัฐธรรมนูญ⁶¹

(1.3) ราษฏรเป็นผู้จัดให้มี

ราษฎรในที่นี้ หมายถึง ราษฎรที่ร่วมกันก่อการปฏิวัติหรือ
เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในประเทศได้สำเร็จ ราษฎรทั้งปวงย่อมกลายเป็นเจ้าของอำนาจ
อธิปไตยซึ่งตนช่วงชิงมาได้ แม้แต่หัวหน้าที่ก่อการปฏิวัติก็จะต้องกระทำกรอยู่ภายใต้ความประสงค์
ของประชาชน⁶²

(1.4) ประมุขของรัฐและราษฎรหรือคณะบุคคลมีอำนาจร่วมกัน จัดให้มี

ในบางกรณีเมื่อราษฎร หรือผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ยึด
อำนาจจากประมุขของรัฐเป็นผลสำเร็จ ราษฎรผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารอาจตกลงประนีประนอม
กับประมุขของรัฐด้วยการยินยอมให้ประมุขของรัฐอยู่ในอำนาจสืบไปภายใต้เงื่อนไขบางประการ
รัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ถือว่าเกิดขึ้นโดยประมุขของรัฐและราษฎรร่วมใจกันจัดให้มีขึ้น⁶³ จึงมี
ลักษณะเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างมาก มักเกิดจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารซึ่งเห็นความสำคัญและ
ความจำเป็นที่จะต้องมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขต่อไป เพื่อความเจริญและความสงบสุขของ
ประเทศชาติ แต่จำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และ
พระมหากษัตริย์ทรงยอมรับรัฐธรรมนูญนั้น สำหรับประเทศไทย การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

⁶⁰ พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550), หน้า 17-18.

⁶¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 48.

⁶² พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า 19.

⁶³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 49.

เพื่อใช้บังคับนั้นจะต้องถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐกับคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเสมอ⁶⁴

(1.5) ผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ได้มีประเทศเกิดใหม่ขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชและต้องการที่จะมีรัฐธรรมนูญเพื่อแสดงฐานะในทางระหว่างประเทศของตน โดยรัฐเจ้าอาณานิคมที่จะให้เอกราชคืนแก่รัฐใต้อาณานิคมนั้นมักจะตกลงเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งกับรัฐใต้อาณานิคมก่อนคืนเอกราชให้เสมอว่า รัฐใต้อาณานิคมจะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐเจ้าอาณานิคมให้การรับรองแล้วด้วย⁶⁵ เพื่อบังคับใช้ภายในรัฐใต้อาณานิคมภายหลังที่ได้รับเอกราชแล้ว

อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญนี้เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากอาจส่งผลถึงผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้ต้องคำนึงถึงความต้องการหรือเจตนารมณ์ของผู้ที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร หรือประชาชนแล้วแต่กรณี ซึ่งในท้ายที่สุด รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นก็จะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านั้นนั่นเอง

(2) อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ

อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ควบคู่กับอำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าไม่มีผู้จัดให้มีก็ย่อมไม่มีผู้จัดทำ โดยผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญคือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐสภาธิบดีให้เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่ในบางกรณีผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญก็คือบุคคลที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้ คือ

(2.1) บุคคลคนเดียวเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ

กรณีที่บุคคลคนเดียวเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญนี้ มักเกิดขึ้นจากการทำปฏิวัติหรือรัฐประหาร โดยผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว ลักษณะของรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยบุคคลคนเดียวนี้จะมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มีบทบัญญัติเพียงไม่กี่มาตราเท่านั้น⁶⁶

(2.2) คณะบุคคลเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ

กรณีที่คณะบุคคลจัดทำรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ กรณีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นยกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการอาจมีจำนวน 10 ถึง 20

⁶⁴ พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า 20.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

คน โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใหม่ ๆ หรือเพิ่มได้เอกราชใหม่ ๆ มักจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้⁶⁷

(2.3) สถานิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ

การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสถานิติบัญญัตินั้นมักเป็นกรณีที่ต้องการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าทั้งฉบับ การกำหนดให้สถานิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญนี้มีข้อดีคือประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพราะสถานิติบัญญัติเป็นสภาที่ใช้อำนาจในการดำเนินการทางกฎหมายอยู่แล้ว แต่ก็อาจทำงานได้ล่าช้าเพราะต้องปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติไปด้วยในเวลาเดียวกัน สถานิติบัญญัติจะทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้⁶⁸

(2.4) สภาร่างรัฐธรรมนูญ⁶⁹

สภาร่างรัฐธรรมนูญ หมายถึง สภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ราษฎรทั่วทั้งประเทศได้ออกเสียงเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้โดยเฉพาะ และโดยปกติสภานี้จะยุบไปทันที เมื่อรัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้นนั้นได้รับการประกาศใช้แล้ว เพื่อให้ราษฎรทำการเลือกตั้งสมาชิกเข้ามาทำหน้าที่ในสถานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญใหม่ แต่ในบางกรณีก็มีความจำเป็นที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะยุบเลิกทันทีไม่ได้ ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่สถานิติบัญญัติต่อไปจนกว่าจะถึงเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสถานิติบัญญัติขึ้น การจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้มีข้อดีคือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากบุคคลหลายอาชีพ ทำให้ได้ความเห็นหลากหลายแตกต่างกันออกไป สามารถหุ่มเวลาให้กับการจัดทำรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญนี้ เป็นที่มาโดยตรงในการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญฉบับใดจะมีการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่นั้น ย่อมเป็นผลมาจากการตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับที่ผ่านมา บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมักจะมีเนื้อหาของนโยบายที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์หรือปัญหาของสังคมในช่วงเวลานั้น ๆ

2.2.3 เหตุผลของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญข้างต้นแล้วนั้น ทำให้ทราบว่า การจะกำหนดบทบัญญัติเรื่องใดไว้ในรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับความต้องการหรือเจตนารมณ์ของผู้ที่มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศอินเดีย รวมทั้ง

⁶⁷ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 56.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

⁶⁹ พรชัย เลื่อนฉวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*, หน้า 23.

ประเทศไทย ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ แต่อาจมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ในขณะที่บางประเทศ หรือรัฐธรรมนูญของประเทศไทยบางฉบับก็ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจึงจะทำการศึกษาถึงเหตุผลของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์อะไรที่ต้องการกำหนดบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องนี้ ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย ได้กล่าวถึงเหตุผลหรือความมุ่งหมายของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไว้ว่า⁷⁰ แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรทุกสภา การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นความคิดใหม่ แต่เดิมรัฐธรรมนูญมักจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบอบการปกครอง สิทธิและหน้าที่ของประชาชนและสถาบันต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของ การเมืองทั้งสิ้น ทั้งนี้ โดยมีความคิดเห็นว่ารัฐในระบอบประชาธิปไตยควรจะเป็นกลาง ทุกสิ่งทุกอย่าง จะต้องเป็นไปตามความคิดเห็นของฝ่ายข้างมากในขณะหนึ่ง ๆ แม้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเองก็ตาม ก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ กล่าวคือ ถ้าหากเสียงข้างมากในรัฐสภามีจำนวนมากพอที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ก็ต้องยอมให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนจากรบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองระบอบอื่นได้

ต่อมามีความคิดเห็นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยรัฐจะวางตนเป็นกลาง จนถึงกับยอมให้พรรคการเมืองหรือคณะบุคคลแอบอ้างประชาธิปไตยขึ้นบังหน้า และใช้ประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือทำลายระบอบประชาธิปไตยเองไม่ได้ ฉะนั้นในตอนหลัง ๆ นี้จึงได้เกิดความคิดเห็นว่า แม้จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีทางรัฐธรรมนูญ แต่ก็แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงกับเลิกล้างระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรักษาระบอบการปกครองและสถาบันส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นประชาธิปไตยไว้

จนกระทั่ง ในเวลาต่อมาได้มีความคิดว่าผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นราษฎร ทั้งประเทศหรือบุคคลเดียว หรือคณะบุคคลย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดจุดประสงค์ของรัฐบางประการ ความจริงการปฏิวัติหรือรัฐประหารทุกครั้งก็มีจุดประสงค์ทั้งนั้น จุดประสงค์สำคัญของการปฏิวัติฝรั่งเศสก็คือหลักสามประการ คือ สมภาพ (ความเสมอภาค) เสรีภาพและภราดรภาพ การเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2475 ก็มีหลัก 6 ประการของคณะราษฎร แต่หลักเหล่านี้ ได้ประกาศไว้โดยมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาก็ได้เกิดความคิดเห็นว่าควรที่จะกำหนดจุดประสงค์ของรัฐในรัฐธรรมนูญบางประการ กล่าวคือในการที่ราษฎรให้รัฐธรรมนูญแก่ตนเองโดยผ่านทางสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ดีหรือทางออกเสียงประชามติก็ดี ในการที่พระมหากษัตริย์สมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรก็ดี ก็ย่อมกำหนดแนวทางแห่งนโยบาย สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภาให้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางแห่งนโยบาย นั้นได้ ซึ่งเป็นโครงการสำหรับปฏิบัติจัดทำในภายหน้า

⁷⁰หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), หน้า 159 - 163.

เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นเครื่องผูกมัดรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแล้ว ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองและรัฐบาลไม่ต้องมีนโยบายของตนเองต่อไป เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแต่เพียงหลักการ (Principles) แห่งนโยบาย (Policy) ไม่ใช่ตัวนโยบาย เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐเดียวกัน พรรคการเมืองต่าง ๆ อาจมีนโยบาย (คือวิถีทางที่จะบรรลุถึง) ต่างกัน ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงยึดนโยบายของตนเองได้

นอกจากนี้ ดร.ชวนะ ไตรมาศ ได้อธิบายถึงเหตุผลของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไว้ สรุปได้ดังนี้⁷¹

1) เหตุผลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ นอกเหนือจากจะมีเนื้อหาสาระในส่วนของการจัดระเบียบองค์กรทางการเมืองการปกครองซึ่งเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองการปกครองด้วยกันเองแล้ว ยังมีเนื้อหาสาระในส่วนที่เป็นการวางแนวนโยบายพื้นฐานของประเทศ ซึ่งเป็นการระบุถึงขอบเขตภาระหน้าที่ของรัฐไว้สำหรับเป็นกรอบการกำหนดทิศทางของประเทศและแนวทางการปฏิบัติภารกิจของรัฐ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระที่ครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากนี้ ในการที่จะใช้รัฐธรรมนูญช่วยเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้บรรลุสู่เป้าหมายใดก็ตาม ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระบุถึงแนวทางการปฏิบัติเข้าไว้ด้วย ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยระบุถึงพันธะผูกพันของแนวทางในการปฏิบัติที่มีความเป็นไปได้ และสามารถคาดหวังผลที่เกิดขึ้นได้จริงทั้งในปัจจุบันและอนาคตระยะยาวด้วย เพื่อให้บทบัญญัตินี้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

2) เหตุผลเกี่ยวกับรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญในแง่มุมที่เกี่ยวกับรัฐแล้ว มีความมุ่งหมายดังนี้

2.1) การแก้ไขปัญหาพื้นฐานของรัฐ

เนื่องจากรัฐมีปัญหาพื้นฐานทางสังคมที่จำเป็นจะต้องแก้ไขอยู่อย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาช่องว่างของสังคม ปัญหาความบกพร่องทางสังคม ปัญหาความต้องการใหม่ ๆ ของสังคม ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ปัญหาความไม่สงบสุขของสังคม เป็นต้น

2.2) การทำหน้าที่พื้นฐานของรัฐ

รัฐมีหน้าที่พื้นฐานที่พึงกระทำอย่างน้อยใน 5 ประการ ได้แก่ หน้าที่จำเป็นที่ไม่อาจละเว้นได้ หากรัฐไม่กระทำก็อาจนำไปสู่การล่มสลายของรัฐได้ หน้าที่ที่ควรกระทำ แม้ไม่จำเป็นแต่ไม่ควรละเว้นการกระทำ หากแต่รัฐควรจัดลำดับความสำคัญในการเลือกกระทำตามความเหมาะสมและเมื่อสามารถกระทำได้ หน้าที่ที่พึงส่งเสริม แม้ว่ารัฐมิได้จัดทำเอง

⁷¹ชวนะ ไตรมาศ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, หน้า 11-26.

โดยตรง แต่พึงส่งเสริมให้ประชาชนและเอกชนได้รับความสะดวกในการทำหน้าที่แทน หน้าที่ในการบริการ และหน้าที่ในทางพาณิชย์กิจ เป็นการทำหน้าที่พิเศษในการช่วยพยุลงฐานะทางเศรษฐกิจ ส่วนรวมของสังคมและสนับสนุนการดำรงชีพขั้นพื้นฐานที่จำเป็นของสังคม รวมทั้งเป็นการช่วยสร้างรายได้ อาชีพและการมีงานทำด้วย

2.3) การนำรัฐไปสู่เป้าหมายพื้นฐานที่พึงปรารถนา

รัฐมีเป้าหมายพื้นฐานที่ต้องบรรลุถึงใน 5 ประการ ได้แก่ เป้าหมายในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป้าหมายในการสร้างสวัสดิการสาธารณะ เป้าหมายในการสร้างศีลธรรม เป้าหมายในการสร้างความมั่นคง และเป้าหมายในการสร้างความสำเร็จรุ่งเรือง

3) เหตุผลเกี่ยวกับการเมือง

จากการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนเกี่ยวกับคณะบุคคลที่มีการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงเข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายสาธารณะที่หมุนเวียนเปลี่ยนแปลงไปตามการกำกับควบคุมของกลุ่มอำนาจทางการเมือง ดังนั้น เพื่อให้นโยบายพื้นฐานของรัฐมีความสืบเนื่องและแน่นอนไม่ผันแปรไปตามการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงของคณะบุคคลที่สลับสับเปลี่ยนกันเข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมือง จึงมีการกำหนดเป็นกรอบนโยบายกลางของรัฐให้เป็นพันธะผูกพันไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกลุ่มอำนาจที่เป็นฝ่ายทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้ง การเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ซึ่งเป็นการปกครองทางอ้อมที่ผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐแทนประชาชนนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างหลักประกันทางการเมืองปกครองให้ประชาชนสามารถเชื่อมั่นและไว้วางใจได้ว่าผู้แทนจะใช้อำนาจนั้นบนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบ (accountability) และหลักการตอบสนอง (responsibility) โดยเฉพาะการคาดหมายได้ว่าผลทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงจากการใช้อำนาจนั้น เป็นประโยชน์และสนองความต้องการต่อประชาชนและสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดนโยบายของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและประเทศชาติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนี้ การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการช่วยปกป้องประชาชนจากการเลือกปฏิบัติของรัฐ และการคุ้มครองคนที่อ่อนแอเสียเปรียบกว่าในสังคมให้ได้รับความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะจากรัฐ

4) เหตุผลเกี่ยวกับการปกครอง

การกำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการสร้างหลักประกันเกี่ยวกับเป้าหมายความยุติธรรมทางการเมืองเพื่อให้มีผลบังคับโดยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการป้องกันไม่ให้ความสมดุลและความสัมพันธ์ผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นถูกระทบกระเทือนเสียหาย หรือถูกทำลายให้เบี่ยงเบนไปได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ยังเป็นการสร้างหลักประกันเกี่ยวกับวิธีการทางการเมืองการปกครองที่ยุติธรรม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับให้แนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐเป็นไปตามครรลองที่เหมาะสมสอดคล้องเข้ากันได้กับกระบวนการและวิธีการทางการเมืองการปกครอง

ที่ยุติธรรม นำไปสู่ทิศทางที่มุ่งไปสู่การบรรลุผลตามเป้าหมายที่สามารถคาดหวังผลสัมฤทธิ์ ในทางปฏิบัติที่แท้จริงได้ ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจแต่มิได้ใช้อำนาจเองก็จะสามารถใช้ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้น เป็นเครื่องมือหรือมาตรฐานอ้างอิงสำหรับ ทำการกำกับติดตามการทำงานของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่งด้วย

5) เหตุผลเกี่ยวกับการบริหาร

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ เป็นการวางแนวทางทั่วไป สำหรับการจัดทำกฎหมายและนโยบาย ซึ่งเป็นกฎหมายและนโยบายกลางที่ไม่ขึ้นกับเงื่อนไข ทางการเมือง ไม่ต้องผันแปรไปตามความต้องการหรืออำนาจอิทธิพลของกลุ่มการเมืองใด หรือแม้แต่ รัฐบาลใด แต่ทุกรัฐบาลจะต้องยึดถือผูกพันเป็นแนวปฏิบัติอย่างเดียวกัน อีกทั้ง ยังถือเป็นพันธะผูกพัน ตามรัฐธรรมนูญที่การดำเนินงานต้องมีความสืบเนื่องโดยมีลำดับขั้นตอนที่แน่นอนและนำไปสู่ทิศทาง ที่มีความก้าวหน้า แม้ว่ารัฐบาลใดไม่สามารถผลักดันการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้มีความคืบหน้าได้ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการในลักษณะที่เป็นการถอยหลังหรือถล่มถ้าง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้แต่ประการใด

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญยังเป็นการป้องกันการ เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญถือเป็น ผลประโยชน์ร่วมกันของสังคมส่วนรวมที่คนทุกคนได้รับอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะเป็นการประสาน ความสมดุล และความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศ ดังนั้นในการสร้างจุดร่วมของผลประโยชน์ในสังคมโดยการบูรณาการให้เกิดเอกภาพเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันได้นั้น จำเป็นต้องกำหนดไว้ให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐเพื่อให้การบังคับใช้นั้นตั้งอยู่ บนพื้นฐานของเป้าหมายผลประโยชน์ทั่วไป และส่งผลกระทบต่อคนในประเทศอย่างเสมอภาคกัน

นอกจากนี้การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ ยังถือเป็นการวางมาตรการทางปฏิบัติ เพื่อสร้างผลกระทบเชื่อมโยงไปถึงการสร้างสภาพบังคับใช้ให้แก่ บทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญให้มีผลทางปฏิบัติเพิ่มขึ้นร่วมอยู่ด้วย โดยเฉพาะการเพิ่ม บทบาททางการเมืองของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมด้านต่าง ๆ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน การกระจายอำนาจการปกครอง และการเสริมสร้างสวัสดิการสาธารณะให้แก่ประชาชน

6) เหตุผลเกี่ยวกับประชาชน

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ มุ่งหวังให้เกิดผล ต่อประชาชนในการได้รับโอกาสในการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานและการมีส่วนร่วม กล่าวคือ แนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐได้วางแนวทางในการส่งเสริมการใช้สิทธิเข้ามีส่วนร่วมในกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐไว้ ให้แก่ประชาชนโดยตรงทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งต้องการให้ประชาชนได้รับ ผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การอำนวยความสะดวก การให้บริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ และ สนองตอบความต้องการของประชาชน การอำนวยความสะดวก การศึกษาอบรม บริการ

สาธารณสุข การกระจายรายได้ การถือครองที่ดิน การมีงานทำและการคุ้มครองความเป็นธรรม ในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

2.2.4 ประโยชน์ของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายสูงสุดของประเทศที่กำหนดขึ้น โดยรัฐธรรมนูญประกอบกับในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น มีขอบเขตครอบคลุมถึงกิจการของรัฐอย่างกว้างขวาง ย่อมมีผลทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น เป็นเสมือนทั้งกติกาสูงสุดในด้านนโยบายของประเทศ และเป็นรากฐานสำคัญทางนโยบายของประเทศพร้อมกันไปด้วย ดังนั้น การนำเอาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปบังคับจึงส่งผลประโยชน์ต่อประเทศอย่างมากมาย ทั้งนี้ อาจกล่าวถึงประโยชน์ของแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้ดังต่อไปนี้⁷²

1) ทำให้เนื้อหาสาระของรัฐธรรมณุนั้นมีความสมบูรณ์มากขึ้น พร้อม ๆ กันไปกับการสร้างพันธะผูกพันในการนำไปปฏิบัติไว้ด้วย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดภาระหน้าที่สำคัญที่มีความจำเป็นต่อการทำหน้าที่ขึ้นพื้นฐานของรัฐ ทำให้รัฐธรรมณุนั้นได้ทำหน้าที่สำคัญเสมือนเป็นอุปกรณ์ในการวางหลักประกันให้ประชาชนได้เกิดความเชื่อมั่นว่า ความรับผิดชอบของรัฐในการที่จะต้องกระทำ หรือปฏิบัติให้เป็นไปตามภาระหน้าที่ขึ้นพื้นฐานนั้นจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องมีความวิตกกังวลอีกต่อไปว่าภาระหน้าที่พื้นฐานของรัฐที่มีความสำคัญ และจำเป็นต่อการอยู่รอดของประเทศและของประชาชน จะได้รับการเอาใจใส่ดูแลหรือผูกพันกับความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือไม่

2) ทำให้ปัญหาพื้นฐานของประเทศและประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยาหรือบรรเทาลงได้พร้อม ๆ กันไปกับการเพิ่มศักยภาพพื้นฐานของประเทศและประชาชนให้มีรากฐานที่มั่นคง ซึ่งจะนำประเทศและประชาชนไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ในการสร้างความสามารถทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการแข่งขันระหว่างประเทศในที่สุด

3) ทำให้การแข่งขันทางอำนาจระหว่างกลุ่มอำนาจที่เป็นฝักฝ่ายทางการเมือง และการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงคณะบุคคลที่เข้าควบคุมอำนาจทางการเมืองนั้น ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและนโยบายที่ผูกพันกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในขณะเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นก็จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการที่ประชาชนที่อ่อนแอเสียเปรียบและไม่มีอิทธิพล กีดกันทางการเมืองจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากรัฐบาล สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองนั้น ก็คือ ผลกระทบที่เกิดจากแผนพัฒนาการเมืองที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั่นเอง

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-41.

4) ทำให้เป้าหมายทางการปกครองที่ยุติธรรมได้รับหลักประกันในการดำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สูงสุดของส่วนรวมมากที่สุด โดยเฉพาะการสร้างความสมดุลและความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศ และในขณะเดียวกันวิธีการปกครองที่ยุติธรรมก็จะได้รับหลักประกันจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย โดยเฉพาะการมีเครื่องมือในการกำหนดมาตรการและมาตรฐานอ้างอิงในการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและรัฐบาลให้มุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญรวมตลอดทั้งการมีเงื่อนไขกำหนดเกี่ยวกับการกำกับและควบคุมตรวจสอบในการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายนั้นด้วย

5) ทำให้เกิดแนวบรรทัดฐานทั่วไปของทุกรัฐบาลในการจัดทำกฎหมายและนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยปลอดจากเงื่อนไขทางการเมืองเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะเวลา การดำเนินการของทุกรัฐบาลมีแนวทางกำหนดลำดับขั้นตอนที่แน่นอนซึ่งต้องมุ่งผลักดันให้เกิดผลอย่างต่อเนื่อง โดยที่ไม่อาจย่นถอยหลังกลับหรือล้มล้างหลักการสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ การที่รัฐบาลต้องยึดมั่นในการปกครองคุ้มครองผลประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน ให้สนองต่อเป้าหมายหลักของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างมีเอกภาพและเสมอภาคร่วมกันได้ การที่รัฐบาลต้องประสานปัจจัยทรัพยากรที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อเกื้อหนุนต่อการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้อย่างแท้จริง และการที่รัฐบาลต้องทำการเชื่อมโยงการดำเนินการระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราอื่นให้มีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันด้วย

6) ทำให้ประชาชนได้รับหลักประกันในสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสำคัญของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และในขณะเดียวกันผลพวงจากการได้รับสิทธิและการเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมตามมาอีกหลายประการ กล่าวอีกนัยก็คือ เมื่อประชาชนได้รับหลักประกันในสิทธิเสรีภาพ และได้เข้ามามีส่วนร่วมในด้านใดก็ตาม ประชาชนก็ย่อมจะได้รับผลประโยชน์ในด้านนั้นเช่นกัน ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานไว้ให้รองรับสิทธิ เสรีภาพ และเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ประชาชนก็ย่อมได้รับผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ตามมาจากสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมนั้นตามมาหลายประการด้วย เช่น การได้รับการอำนวยความสะดวก การได้รับการบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ และสนองตอบตามความต้องการของประชาชน การอำนวยความสะดวก การศึกษาอบรมบริการสาธารณสุข การกระจายรายได้ การถือครองที่ดิน การมีงานทำ และการคุ้มครองความเป็นธรรมในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

2.2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐ

หากจะพิจารณาถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า มีการกระทำในลักษณะใดบ้างที่ถือว่าการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ อันอาจทำให้เกิดสภาพบังคับกับการกระทำดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐประกอบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว อาจแยกแยะการกระทำที่ถือว่าการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้แก่

1. กรณีที่รัฐดำเนินการตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
2. กรณีที่รัฐละเลยไม่ตรากฎหมายตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
3. กรณีที่รัฐกระทำการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
4. กรณีที่รัฐละเลยไม่กำหนดนโยบายหรือละเลยไม่กระทำการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

ผู้เขียนเห็นว่า ลักษณะการกระทำต่าง ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือการไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐข้างต้น เป็นเหตุให้เกิดสภาพบังคับขึ้นได้ โดยเมื่อพิจารณาถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐอาจจำแนกลักษณะของสภาพบังคับได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ สภาพบังคับทางการเมือง และสภาพบังคับทางกฎหมาย ดังนี้

2.2.5.1 สภาพบังคับทางการเมือง

ในประเทศที่มีการนำเอาหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามาใช้นั้น ย่อมมีการนำหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาใช้ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา ในขณะที่เดียวกันนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็อาจแนะนำให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้⁷³ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด

เมื่อแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลใช้สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว รัฐบาลซึ่งได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่ง และมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน จึงสมควรต้องดำเนินการตามแนวทางที่แนวนโยบายแห่งรัฐวางไว้ โดยใช้เป็นหลักการในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งควบคุมติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หากปรากฏว่ารัฐบาลไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ รัฐบาลย่อมต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ซึ่งเรียกได้ว่าเป็น “สภาพบังคับทางการเมือง” นั้นเอง

⁷³ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 101.

โดยปกติแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ จะบัญญัติถึงวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการการของรัฐสภา และการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งมาตรการในการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองเหล่านี้ย่อมนำไปใช้กับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย

1) การตั้งกระทู้ถาม

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มีผลใช้บังคับแล้ว ขณะนั้นรัฐสภายังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภา ระเบียบปฏิบัติของกระทู้ถามไม่มีความรัดกุมเพียงพอ ประกอบกับรูปแบบและระเบียบปฏิบัติของรัฐสภานั้นเป็นของใหม่ในสังคมการเมืองไทย การมีรัฐธรรมนูญและการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ลอกเลียนมาจากตะวันตก ดังนั้น กระทู้ถามจึงมีความกำกวมกันตามแหล่งที่มาของรัฐธรรมนูญและรูปแบบของรัฐสภาโดยกระทู้ถามในรัฐสภาของประเทศยุโรปแถบฝรั่งเศส อิตาลี ตรงกับคำศัพท์ว่า “Interpellation” ส่วนในรัฐสภาอังกฤษตรงกับคำศัพท์ว่า “Question”⁷⁴

Interpellation แปลตามศัพท์หมายความว่า การสอดแทรกหรือการทำให้ชะงักงัน ซึ่งเมื่อนำมาใช้ในกิจกรรมทางการเมืองในรัฐสภาแล้วจึงหมายความว่า การท้วงติงหรือการซักถามการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การกระทำดังกล่าวเป็นผลทำให้การบริหารงานของรัฐบาลต้องหยุดชะงักลงอย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ผู้ที่จะทำการท้วงติงหรือซักถามการบริหารงานของรัฐบาลได้ต้องเป็นสมาชิกสภาเท่านั้น และจากผลของการซักถามหรือท้วงติงการบริหารงานของรัฐบาลจนก่อให้เกิดการชะงักงันของงานในหน้าที่ของรัฐบาลดังกล่าวอาจจะเรียกร้องความสนใจจากสมาชิกคนอื่น ๆ จนกระทั่งนำไปสู่การอภิปรายทั่วไปได้ ซึ่งผลขั้นสุดท้ายอาจนำมาซึ่งการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้

ส่วนคำว่า Question หมายถึง การซักถามของสมาชิกสภาต่อรัฐมนตรีในฝ่ายบริหารเกี่ยวกับงานในหน้าที่และเรื่องที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนคำตอบนั้นมิได้อยู่ 2 วิธีคือ การตอบด้วยวาจาหรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งขึ้นกับการกำหนดของสมาชิกสภา ในกรณีต้องการคำตอบด้วยวาจาจะต้องให้เวลารัฐมนตรีอย่างน้อยที่สุดสองวัน ในการประชุมแต่ละวันสมาชิกจะได้รับอนุญาตให้ซักถามได้ไม่เกินคนละหนึ่งเรื่อง โดยมีเวลาของการซักถามและตอบคร่าวละหนึ่งชั่วโมง คำตอบที่ไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาที่กำหนดจะตกไป และจะนำไปจัดพิมพ์ลงใน “Hansard” เอกสารของรัฐสภาซึ่งพิมพ์เผยแพร่กระทู้ถามที่ระบุให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร นอกเสียจากว่าสมาชิกจะร้องขอให้เลื่อนหรือถอนคำถามนั้นเสีย

เมื่อพิจารณากระทู้ถามในรัฐสภาไทยจะพบว่า สมัยแรก ๆ มีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่าง Question กับ Interpellation อยู่มาก เพราะทั้งนี้ยังไม่มีกฎข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้การถามด้วยปากเปล่า และมีการอภิปรายร่วมกัน จนเมื่อมีข้อบังคับการประชุม

⁷⁴บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 142-143.

กำหนดระเบียบปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน เรื่องของกระทู้ถามจึงมีวิวัฒนาการเรื่อยมา และมีความหมายชัดเจนใกล้เคียงกับคำว่า Question จะแตกต่างกันบ้างก็เพียงข้อปลีกย่อยเท่านั้น ส่วนคำว่า Interpellation นั้น อาจพอเทียบเคียงได้กับการขอเปิดอภิปรายทั่วไป แต่หลักการและวิธีการก็ยังแตกต่างกันอยู่มาก⁷⁵

ในปัจจุบันอาจให้ความหมายของกระทู้ถามได้ว่า คำถามของสมาชิกรัฐสภาถามรัฐมนตรีในที่ประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ทราบถึงข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เมื่อสมาชิกรัฐสภามีความข้องใจหรือในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือการปฏิบัติตามนโยบายทั่วไปของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี⁷⁶ การตั้งกระทู้ถามนั้นถือเป็นกลไกที่แสดงถึงสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐประการหนึ่ง กล่าวคือ หากสมาชิกรัฐสภามีข้อสงสัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีว่าอาจขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือในการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ สมาชิกรัฐสภาก็อาจตั้งกระทู้เพื่อขอให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบ โดยอาจจะตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี หรืออาจตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามจะมีได้มีผลกระทบต่อรัฐบาลมากนัก เนื่องจากกลไกดังกล่าวมิได้มีผลในการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล แต่การตั้งกระทู้ถามมีผลเพียงต้องการควบคุมตรวจสอบการกำหนดนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างมีเหตุผล มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถทำให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่เสมอ เนื่องจากการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาเป็นการบังคับให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีต้องชี้แจง โต้ตอบหรือแถลงข้อเท็จจริงหรือนโยบายต่าง ๆ โดยเปิดเผยต่อหน้าสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนประชาชนผู้เข้าฟังการประชุมหรือติดตามข่าวสารการประชุมรัฐสภา ถ้าวรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบกระทู้ถามไม่ดี สมาชิกรัฐสภาที่ไม่พอใจในคำตอบก็อาจเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้⁷⁷ นอกจากนี้ หากปรากฏจากการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาว่ารัฐบาลไม่ดำเนินการกำหนดนโยบายหรือดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพย่อมเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนว่ารัฐบาลไม่ให้ความสำคัญหรือไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และอาจส่งผลต่อคะแนนนิยมของรัฐบาลหรือการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งได้ เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นการแสดงออกถึงสภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายแห่งรัฐได้ประการหนึ่ง

⁷⁵ อัจฉราพร กมฺพพิสัย, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลประเภทกระทู้ถามในรัฐสภาไทย,” *จุลสารไทยคดีศึกษา สถาบันไทยคดีศึกษา*, (มีนาคม 2528), หน้า 25-35.

⁷⁶ ทิศนา วงษานุทัศน์, “หลักและเทคนิคในการร่างญัตติร่างกระทู้ถาม”, *รัฐสภาสาร*, 40 (เมษายน 2535), หน้า 2-3.

⁷⁷ ประเสริฐ โยธิตัทย์, “การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย” (*วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์*, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 90-92.

2) การตั้งคณะกรรมการธิการของรัฐสภา

เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมทุกด้านของประเทศ และจะต้องพิจารณาปัญหากฎหมายมากมายหลายประการ แต่การที่ข้อจำกัดของรัฐสภาที่มีขนาดใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก มีระยะเวลาในการประชุมที่จำกัด ทำให้ไม่สามารถตอบสนองปริมาณงานของรัฐสภาที่มีมากมายและสลับซับซ้อนในกิจกรรมทุก ๆ ด้านได้อีกทั้งการที่สมาชิกรัฐสภาแต่ละบุคคลมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่แตกต่างกันตามความสนใจในปัญหาของแต่ละบุคคล ย่อมทำให้เกิดความแตกต่างในการเข้าใจถึงปัญหาแต่ละด้าน ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการธิการขึ้น เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่อง หรือเพื่อดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภาหรือตามที่สภามอบหมาย ทำให้สมาชิกสามารถเข้าใจถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง

การที่รัฐสภาสามารถเลือกสรรสมาชิกสภาที่มีความชำนาญเฉพาะด้านเป็นตัวแทนของสภาเพื่อพิจารณารายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ของสภาได้ ทำให้ประหยัดเวลาและแบ่งเบาภาระของรัฐสภา เพราะการประชุมคณะกรรมการธิการมีระยะเวลาในการประชุมใดไม่จำกัดและไม่เคร่งครัดต่อระเบียบหรือข้อบังคับการประชุมของสภา นอกจากนี้ คณะกรรมการธิการอาจเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคล ภายนอกเข้าร่วมประชุมในที่ประชุมคณะกรรมการธิการได้ง่ายกว่ากรณีของรัฐสภา และการประชุมของคณะกรรมการธิการอาจเป็นการประชุมโดยไม่เปิดเผยได้ จึงทำให้การอภิปรายเป็นไปอย่างตรงไปตรงมา เพราะสมาชิกไม่หวังผลในการหาเสียงกับประชาชน ตลอดจนสามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของรัฐสภาที่จะได้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากการพิจารณาเรื่องราวที่ร้องเรียนมาโดยผ่านทางคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จึงทำให้คณะกรรมการธิการสามารถพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ได้ข้อเท็จจริงถูกต้องและใกล้ความเป็นจริงที่สุด

การตั้งคณะกรรมการธิการของรัฐสภานั้น รัฐสภาจะแต่งตั้งบุคคลคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดหรือมีบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภารวมอยู่ด้วย เพื่อให้พิจารณาหรือสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี หรือพิจารณาเรื่องอื่นใดที่อยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา เมื่อคณะกรรมการธิการทำการพิจารณาหรือสอบสวนได้ข้อมูลอย่างไรแล้วก็จะทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาและวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร

ในประเทศที่มีการปกครองโดยระบบรัฐสภานั้น โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญย่อมบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อทำการสอบสวนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้ แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส แม้ไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงเรื่องดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ก็ถือกันมาจนเป็นประเพณีว่า สภามีสิทธิตั้งคณะกรรมการธิการสอบสวนการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน⁷⁸

คณะกรรมการธิการที่ใดแต่งตั้งจากสภามีอยู่ 4 ประเภท ได้แก่

⁷⁸ เตือน บุนนาค, การแบ่งแยกอำนาจ (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2487) หน้า 40.

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee)

ใดแก่ คณะกรรมการซึ่งสภาตั้งขึ้นเพื่อมอบหมายให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา คณะกรรมการสามัญประจำสภาประกอบด้วยบุคคลซึ่งสภาเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาเท่านั้น ผู้ที่ไม่ได้เป็น สมาชิกของสภาไม่มีสิทธิที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการประเภทนี้ มีอายุตลอดสมัยประชุมและปฏิบัติงานในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาตามที่สภามอบหมาย โดยมีชื่อ แตกต่างกันไป ตามกิจการด้านต่าง ๆ ตามความจำเป็นของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา

2. คณะกรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Committee) หมายถึง

คณะบุคคลที่สภาตั้งขึ้นเพื่อให้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นครั้งคราวไปโดยไม่จำกัดจำนวนของคณะกรรมการ ตลอดจนจำนวนกรรมการไว้จึ่งแล้วแต่ที่ประชุมสภาจะพิจารณาเห็นสมควร โดยปกติแล้วสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นก็เมื่อมีเหตุผลความจำเป็น ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 5 ประการ คือ

- (1) เพื่อให้รับผิดชอบเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ
- (2) เรื่องที่มอบหมายให้พิจารณาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือพิเศษ

พิเศษ

(3) เรื่องที่มอบหมายให้พิจารณาเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใด

(4) เรื่องที่มอบหมายให้พิจารณาเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายชุด หรือ

(5) เป็นเรื่องที่ต้องการให้รัฐบาลหรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือผู้เสนอญัตติได้มีส่วนร่วมตลอดจนมีสิทธิออกเสียงในการพิจารณาด้วย

คณะกรรมการวิสามัญในรัฐสภาไทยมีลักษณะเฉพาะกิจ คือ เมื่อดำเนินการที่ได้ รับมอบหมาย เสร็จสิ้น และรายงานต่อสภาแล้วก็จะหมดสภาพไป คณะกรรมการวิสามัญคณะใดจะประกอบด้วยจำนวนกรรมการกี่คนเป็นเรื่องที่สภาจะได้กำหนดตามความเหมาะสมเป็นคราว ๆ ไป

คณะกรรมการวิสามัญมีชื่อไม่แน่นอน เหมือนกับ คณะกรรมการสามัญประจำสภา จะเปลี่ยนไปตามเรื่องหรือร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้มอบหมายให้พิจารณา เช่น "คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ..." คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาหาค่าพืชผลเกษตรตกต่ำ เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญโดยทั่ว ๆ ไป เป็นเรื่องที่สภามอบหมายให้กระทำ และมีอำนาจที่จะเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดง ความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการวิสามัญมิได้แตกต่างไปจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่อย่างใด จะมีความแตกต่างก็แต่เฉพาะวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ชื่อ คุณสมบัติ อัตราส่วนกรรมการ ขอบเขตความรับผิดชอบ และเหตุสิ้นสุดของคณะกรรมการเท่านั้น

3. คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ได้แก่ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนของสภาที่อยู่ในที่ประชุมเป็นกรรมการประธานสภาหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานของที่ประชุมสภาเป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการประเภทนี้จะเกิดขึ้นเมื่อสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรับหลักการในการพิจารณาวาระที่หนึ่งแล้ว และสภาได้มีมติให้มีการพิจารณาวาระที่สองโดยคณะกรรมการเต็มสภา

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานั้น เป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรารวมกันไปในตัว คณะกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกจำนวนที่ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภากำหนดไว้ได้ร้องขอ กล่าวคือ ในสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่น้อยกว่า 20 คน และในวุฒิสภาต้องไม่น้อยกว่า 30 คน และที่ประชุมอนุมัติ ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

4. คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา (Joint Committee) ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา สำหรับรัฐสภาที่มีระบบสองสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง เมื่อสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของอีกสภาหนึ่ง ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้ เรียกว่า "คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา" ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากสภาทั้งสอง ซึ่งกรรมการนั้นแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้ โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด

คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภานี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการวิสามัญตรงที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ เมื่อดำเนินกิจการใดเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะหมดสภาพไป ในการปฏิบัติงานร่วมกันของสภาทั้งสองสภานี้ไม่มีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาไว้ เพื่อรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ดังเช่นที่ปฏิบัติกันอยู่ในแต่ละสภา ทั้งนี้เพราะโอกาสที่สภาทั้งสองจะปฏิบัติงานร่วมกันมีน้อยมาก และเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นจริง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

การตั้งคณะกรรมการของรัฐสภานั้น ถือเป็นกลไกหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึง "สภาพบังคับทางการเมือง" ของแนวนโยบายแห่งรัฐ เนื่องจากรัฐสภาอาจใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบว่า นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา หรือการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ โดยการตั้งการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงนี้จะป็นวิธีการที่จะทำให้รัฐสภาได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับบทบัญญัติ

ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ เพื่อมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการแผ่นดินมากนักน้อยเพียงใด หรือมีการกำหนดนโยบายหรือดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ ดังนั้น ผลการพิจารณาของการตั้งคณะกรรมการการจึงมีความสำคัญในการที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ และย่อมส่งผลให้มีการนำข้อมูลของคณะกรรมการการนี้ไปขยายผลทางการเมืองหรือนำไปสู่การตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารที่เข้มข้นมากขึ้นได้ การตั้งคณะกรรมการการของรัฐสภาจึงแสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐได้ประการหนึ่ง

3) การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยวิธีทางทางการเมืองประการหนึ่ง เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น คำหัตถ์ติเตียน วิพากษ์วิจารณ์ หรือเสนอแนะประเด็นต่าง ๆ แก่รัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาต่าง ๆ ตามที่สมาชิกรัฐสภาอภิปราย การเปิดอภิปรายนี้บางครั้งเรียกว่า กระทำหัตถ์ เพราะเมื่อเปิดอภิปรายแล้ว สมาชิกคนใดจะขออภิปรายก็ได้ จะถามหรือวิพากษ์วิจารณ์ หรือเสนอข้อมูลหักล้างอย่างไรก็ได้ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นสมาชิกผู้เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายเท่านั้น จึงนับว่าแตกต่างจากกรณีการตั้งกระทู้ถาม⁷⁹ สำหรับประเด็นที่สมาชิกรัฐสภาขอเปิดอภิปรายนั้น มักเป็นเรื่องที่มีความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การเปิดอภิปรายทั่วไปจึงมีความสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล

การเปิดอภิปรายทั่วไปมี 2 ลักษณะ คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปในแต่ละลักษณะจะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามแต่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะได้กำหนดไว้ โดยผู้เขียนจะได้นำการศึกษาถึงรายละเอียดของการตั้งกระทู้ถามทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทที่ 4 ต่อไป

สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมตินั้น มีบทบาทโดยตรงในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐของฝ่ายบริหาร แม้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติจะไม่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรงนัก แต่การอภิปรายในรัฐสภาซึ่งมีการถ่ายทอดให้ประชาชนทั่วไปรับรู้ นั้น จะทำให้ประชาชนได้รับทราบและสามารถติดตามผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐบาลได้ว่ามีความบกพร่องหรือไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมทั้งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด อันจะส่งผลให้ประชาชนสามารถตัดสินใจทางการเมืองได้ว่าจะให้การสนับสนุนรัฐบาลชุดนั้นในการเลือกตั้งสมัยต่อไปหรือไม่ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นกลไกการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง และสะท้อนให้เห็นถึงสภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายแห่งรัฐได้อย่างชัดเจนว่า หากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลดำเนินการ

⁷⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 148.

ตามแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หรือดำเนินการไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็อาจถูกตรวจสอบโดยวิธีการทางการเมืองเช่นนี้ได้

ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญที่สุด และอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากที่สุด ทั้งนี้เพราะในระบบรัฐสภานั้น รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐบาลจะบริหารประเทศได้เพียงเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ เมื่อใดก็ตามที่รัฐสภาไม่ไว้วางใจ รัฐบาล รัฐบาลก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป⁸⁰ อาจกล่าวได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐสภาในทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงมีบทบาทในการแสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายแห่งรัฐได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ หากรัฐบาลไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐสภาก็สามารถหยิบยกขึ้นเป็นเหตุขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และรัฐสภาก็อาจมีมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ อันจะส่งผลให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งเสมือนกับถูกกลืนโทษในทางการเมือง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐสภามักจะมีมติไว้วางใจรัฐบาลอยู่เสมอเนื่องจากรัฐบาลเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากอยู่ในรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอาจเป็นข้อมูลให้ประชาชนตัดสินใจทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งถัดไปได้ หากประชาชนเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน ประชาชนก็อาจไม่ตัดสินใจเลือกรัฐบาลนั้นเข้ามาบริหารประเทศอีกต่อไป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายแห่งรัฐที่รุนแรงที่สุด คือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เพราะสามารถส่งผลให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งได้หากไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา

มาตรการดังกล่าวข้างต้นเป็นมาตรการที่สำคัญที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลว่าได้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่อย่างไร หากมีกรณีที่ฝ่ายบริหารดำเนินการขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถใช้มาตรการต่าง ๆ ข้างต้น ซักถามหรือตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ และอาจส่งผลให้ฝ่ายบริหารไม่ได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติต่อไปได้ ตัวอย่างเช่น ในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลระหว่างวันที่ 28 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2546⁸¹ ได้มีการอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหลายกรณี เช่น ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้มีการหยิบยกประเด็นการไม่ใส่ใจดำเนินการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในธุรกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกร อันเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁸⁰ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 103.

⁸¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 28 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันที่ 28 พฤษภาคม 2546 และ ครั้งที่ 29 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันที่ 29 พฤษภาคม 2546.

มาตรา 87 ทั้งที่ได้มีการตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรแล้วและรัฐมนตรีได้รับว่าจะดำเนินการดูแลในเรื่องดังกล่าว หรือในกรณีการอภิปรายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ซึ่งผู้ยื่นญัตติถือว่าเป็นความบกพร่องของรัฐมนตรีที่ไม่ให้ความสำคัญต่อการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 84 อย่างไรก็ตาม ผลการลงมติครั้งดังกล่าว ปรากฏว่ารัฐมนตรีได้รับการลงคะแนนไว้วางใจ

ถึงแม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วการตรวจสอบทางการเมือง โดยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้ รัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายมักจะได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ เนื่องจากอยู่ในพรรคการเมืองที่ได้ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่การตรวจสอบทางการเมืองในกรณีต่าง ๆ นี้ ก็สามารถใช้เป็นข้อมูลให้ประชาชนสามารถตัดสินใจทางการเมืองได้ว่าจะให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองนั้นในการเลือกตั้งครั้งต่อไปหรือไม่ รวมทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้รัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างตั้งใจมากขึ้นด้วย ดังนั้นมาตรการตรวจสอบทางการเมืองต่าง ๆ จึงถือเป็นสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพราะหากประชาชนอาศัยข้อมูลจากการตรวจสอบทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วอาจส่งผลให้รัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองนั้นไม่ได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไปได้

2.2.5.2 สภาพบังคับทางกฎหมาย

ในการศึกษาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ในเบื้องต้นต้องทำการศึกษาถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุด

ความเป็นกฎหมายสูงสุด (Supremacy of law) หมายถึง ภาวะสูงสุดของกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงภาวะของกฎหมายนั้น ๆ ว่าอยู่ในลำดับสูงเหนือกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวง ลำดับเช่นนี้มีผู้เรียกว่าศักดิ์ของกฎหมายหรือชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of law) เพราะในบรรดากฎหมายที่มีอยู่มากมายหลายรูปแบบนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันเป็นธรรมดาตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจออกกฎหมาย ถ้าจะให้กฎหมายทั้งหลายเท่าเทียมกันหมดแล้วก็จะจะมีรูปแบบเดียวและจัดอยู่ในลำดับเดียวกันทั้งหมด แต่ที่ต้องมีหลายรูปแบบก็เพราะผู้มีอำนาจออกกฎหมายทราบดีว่า เนื้อหาของกฎหมายแต่ละเรื่องนั้นมีน้ำหนักแตกต่างกัน บางเรื่องสำคัญมาก บางเรื่องสำคัญน้อย⁸²

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ถือกำเนิดในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ในช่วงศตวรรษที่ 17-18 และพัฒนาเรื่อยมาภายใต้กรอบทางประวัติศาสตร์ และเงื่อนไขทางการเมืองของแต่ละประเทศ การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ส่งผลโดยตรงให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องผูกพันตนต่อรัฐธรรมนูญในการแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐ โดยนัยนี้รัฐธรรมนูญจึงเป็นทั้งกรอบของการใช้อำนาจรัฐ และเป็นมาตรฐานสำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในเวลาเดียวกัน เพื่อให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้รับการเคารพและมีผลในทางปฏิบัติจึงมี

⁸²วิชญ์ เจริญงาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 669.

ความจำเป็นต้องมืองค์กรของรัฐขึ้นมาคุ้มครองรัฐธรรมนูญมิให้ถูกล่วงละเมิด เนื่องรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบกติกาในทางการเมือง องค์กรของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าวจึงอาจเป็นองค์กรในทางการเมือง (รัฐสภาหรือรัฐบาล) หรือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ (ศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญ) ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมือง สังคมและกฎหมายของรัฐนั้น ๆ⁸³

สำหรับเหตุผลที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีหลายทฤษฎีที่อธิบายไว้ดังต่อไปนี้⁸⁴

1) คำอธิบายในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้น ๆ รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคม ทุกฝ่ายต้องเคารพรัฐธรรมนูญ

2) คำอธิบายในเชิงกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญต่างไปจากกฎหมายทั่วไปที่ตราโดยรัฐสภา การจัดทำรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการพิเศษ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องรับฟังความเห็นของประชาชน ประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น อาจมีการจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญนั้นโดยประชาชน เมื่อกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญมีกระบวนการพิเศษที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ต่างจากกฎหมายทั่วไป รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด

3) คำอธิบายในเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Power Constituent) ที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้นสูงสุด ก่อนมีรัฐธรรมนูญไม่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบองค์กรอยู่เลย อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ เป็นผู้สร้างรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญก็สร้างองค์กรทางการเมืองโดยมอบให้ใช้อำนาจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ ดังนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด

4) คำอธิบายในเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะรัฐธรรมนูญจัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้น และจัดแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ถ้ารัฐธรรมนูญจะให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคแก่ประชาชน โดยการจำกัดอำนาจรัฐให้ได้ผล รัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายใดทั้งหมด

⁸³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 153.

⁸⁴ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 17-22.

5) คำอธิบายเชิงรูปแบบ ในทัศนะนี้ พิจารณาเพียงว่า เมื่อเป็น “รัฐธรรมนูญ” หรือ มีชื่อว่า “รัฐธรรมนูญ” และจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขึ้นก็เพียงพอที่จะสูงสุดได้ในตัวเองแล้ว โดยไม่ต้องพิเคราะห์เรื่องอื่นได้อีก แต่การอธิบายในเชิงรูปแบบนี้ อาจเป็นคำอธิบายที่ฟังไม่ขึ้นเพราะ รัฐธรรมนูญบางประเทศแม้จะมีชื่อว่ารัฐธรรมนูญ ก็ไม่ได้มีความเป็นกฎหมายสูงสุด เช่น ประเทศอิสราเอล รัฐธรรมนูญเป็นเพียงกฎหมายธรรมดาที่รัฐสภาจะแก้ไขเมื่อใดก็ได้ นอกจากนี้ การอธิบายในเชิงรูปแบบอาจเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยได้ เนื่องจาก หากพิจารณาเชิงรูปแบบว่ามีชื่อ “รัฐธรรมนูญ” ก็เป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว อาจทำให้ประเทศต้องตกอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนในการร่างเลย

เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ทำให้เกิดผลดังต่อไปนี้⁸⁵

1) รัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงที่เป็นกฎหมายภายใน กฎหมายทั้งปวงไม่ว่าที่มีมาก่อนหรือหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ไม่ถูกละเมิดจึงจำเป็นต้องมีองค์กรหรือสถาบันทำหน้าที่ดูแลรักษารัฐธรรมนูญและมีอำนาจตรวจสอบ รวมทั้งวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจริงหรือไม่ กระบวนการเช่นนี้เรียกว่า Judicial review โดยมีระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ (Control of constitutional validity of legislation)

2) ผลประการแรกทำให้เกิดผลประการที่สองตามมาว่า นอกจากการละเมิดรัฐธรรมนูญอาจเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการออกกฎหมายต่าง ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ฝ่ายบริหารเองก็อาจทำการต่าง ๆ ขัดรัฐธรรมนูญได้ เช่น การมีมติหรือคำสั่งต่าง ๆ เจ้าพนักงานของรัฐอาจทำผิดรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในบางประเทศกระบวนการที่เรียกว่า Judicial review จึงครอบคลุมถึงการกระทำของฝ่ายบริหารดังกล่าวด้วย ซึ่งค่อนข้างจำเป็นสำหรับประเทศที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดเพราะสภาไม่อาจเข้าไปตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ เมื่อไม่มีมาตรการควบคุมทางการเมืองก็ต้องสร้างมาตรการทางกฎหมายขึ้นและเมื่อมีมาตรการทางกฎหมายแล้วก็ต้องให้เป็นอำนาจขององค์กรที่เป็นกลางที่สุด และตรวจสอบได้ทั้งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารพร้อมกัน ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา การควบคุมฝ่ายบริหารมีวิธีการที่ค่อนข้างหลากหลายกว่าวิธีที่ใช้ในระบบประธานาธิบดี กล่าวคือ ในเบื้องต้น ถ้าเป็นดุลพินิจทางบริหาร (Executive discretion) หรือปัญหาทางการเมือง (Political question) เรื่องความเหมาะสม ความควรไม่ควร การควบคุมจะเป็นเรื่องของรัฐสภาตามหลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรอื่น

3) เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเองก็ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา

จากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ได้ศึกษาข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว มีข้อที่น่าพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้จะมีสถานะอย่างไร ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า เมื่อมีการนำ

⁸⁵วิชณู เจริญงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 677-679.

บทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินี้ย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดไม่ต่างจากบทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้บทบัญญัตินี้มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องผูกพันดำเนินการภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐนำบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐมาใช้เป็น “แนวทาง” ในการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อันถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐในการขับเคลื่อนประเทศโดยอาศัยเครื่องมือที่สำคัญคือกฎหมายและนโยบาย ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องการให้บทบัญญัตินี้บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญเพื่อแสดงให้เห็นถึงหลักการหรืออุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่ชัดเจน เป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่ารัฐจะดำเนินการตามหลักการต่าง ๆ เพื่อนำพาประเทศไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งต้องการให้รัฐให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าวและนำไปเป็นปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง

เมื่อพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ หากปรากฏว่ามีกฎหมาย กฎ หรือกระทำการต่าง ๆ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ผลที่ตามมาจะเป็นเช่นไรนั้น ในการนี้ ต้องทำความเข้าใจกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ

(1) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เมื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ดังนั้น กฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรของฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างไร และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของฝ่ายบริหารเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นด้วย⁸⁶ นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ชาร์ล กาดู อธิบายว่า⁸⁷ การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุด จึงจำเป็นต้องอ้างไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญให้ได้ โดยนิติกรรมใด ๆ ที่เกิดจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรืออย่างน้อยก็จะต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรทุกฉบับจึงต้องมีกลไกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

⁸⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551), หน้า 21.

⁸⁷ Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques : Theorie generale des institutions politiques*, 4 edition (Cujas, 1995), p. 195, อ้างถึงใน ชาวยุชย์ แสงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 269.

สำหรับทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มี 2 กระบวนการ⁸⁸ คือ การร้องขอต่อศาลให้เพิกถอนกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และการยกเป็นประเด็นข้อโต้แย้งขึ้นมาในคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

1) การร้องขอต่อศาลให้เพิกถอนกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กระบวนการนี้คือการร้องขอต่อศาลให้เพิกถอนกฎหมายที่ผู้ร้องเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็จะถูกเพิกถอนโดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งหมายความว่าไม่มีผลใช้บังคับกับพลเมืองได้ทุกคนโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นคู่กรณีในคดี ผลที่ตามมาก็คือ รัฐสภาจะต้องยกร่างกฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นใหม่มิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของสถาบันการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการร้องขอและจำกัดองค์กรผู้มีสิทธิร้องขอ

2) การยกเป็นประเด็นข้อโต้แย้งขึ้นมาในคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

กระบวนการนี้ถูกจำกัดไว้สำหรับคู่กรณีในคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ซึ่งอาจยกปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้น ซึ่งศาลที่พิจารณาคดีนั้นต้องหยุดการพิจารณาคดีนั้นไว้ก่อน แล้วส่งประเด็นปัญหาดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเสียก่อน หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลที่พิจารณาคดีนั้นก็จะไม่นำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนั้น แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ถูกเพิกถอน แม้ว่าโดยนิตินัยกฎหมายดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ แต่โดยพฤตินัยก็จะมีผู้ใดกล้าบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต่อไป และรัฐสภาก็ต้องดำเนินการให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวมิให้ขัดรัฐธรรมนูญอีกต่อไป

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญเท่านั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้⁸⁹

(2.1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หลักการนี้กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ และกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ นอกจากนี้ หลักการกระทำ

⁸⁸ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ, หน้า 274-275.

⁸⁹วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549), หน้า 18-23.

ทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ย่อมหมายรวมถึง การที่องค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจออกกฎ หรือ ระเบียบ หรือกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ รวมตลอดถึงกฎหมายจารีตประเพณีทางปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไปด้วย

(2.2) **หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ** หลักการนี้ กำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ทางกฎหมายรองรับ การที่องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ให้อำนาจนั้น เนื่องมาจากตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน จึงเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่ประชาชน และอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถออกกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ ที่อาจไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และต้องเป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้ การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้⁹⁰

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหลักว่าการกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย หากมิชอบจะต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอนก็ตาม แต่หลักดังกล่าวมีข้อยกเว้นที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ “**การกระทำทางรัฐบาล**” กล่าวคือ เมื่อพิจารณาถึงองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีผู้เป็นตัวแทนที่ใช้อำนาจทางการบริหารแทนรัฐ จะพบว่า มี 2 สถานะ กล่าวคือฝ่ายบริหารซึ่งใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ และฝ่ายปกครอง สำหรับในสถานะฝ่ายบริหารนั้น คณะรัฐมนตรีจะทำงานในลักษณะที่เป็นองค์กรกลุ่มคือทำงานร่วมกันเป็นคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ในสถานะฝ่ายปกครองนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนจะทำงานหรือบริหารงานในลักษณะตัวบุคคลคือต่างคนต่างก็มีกระทรวงที่ตนเองรับผิดชอบและทำงานดังกล่าวไปตามอำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่ตามกฎหมาย การทำงานในสถานะที่เป็นฝ่ายบริหารนั้น คณะรัฐมนตรีจะมีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเพื่อเป็นแนวทางในดำเนินการต่อไป โดยมีมติคณะรัฐมนตรี มีอยู่ 2 ประเภทหลัก ๆ คือ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำ มติคณะรัฐมนตรีประเภทแรกนี้ในทางทฤษฎีแล้วจะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองและอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของ

⁹⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือ การกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 21.

การกระทำทางปกครอง ในขณะที่มติคณะรัฐมนตรีอีกประเภทหนึ่งคือมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินจะมีลักษณะเป็นงานนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีประเภทหลังนี้ในทางทฤษฎีแล้วจะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภาหรือโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินจึงไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็น กฎ ข้อบังคับ หรือกฎหมายแต่อย่างใด และมติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเมื่อไรก็ได้ตามความเหมาะสมของเหตุการณ์ กล่าวโดยสรุปคือ มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองประเภทมีสถานะที่แตกต่างกัน มติคณะรัฐมนตรีประเภทแรกซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำนั้น โดยทั่วไปแล้วคณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้นผลที่เกิดจากการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีประเภทนี้จึงมีสถานะเป็น “การกระทำทางปกครอง” (acte administratif) ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง ในขณะที่มติคณะรัฐมนตรีประเภทหลังซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทั่วไปแล้วคณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นผลที่เกิดจากการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีประเภทนี้จึงมีสถานะเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” (acte de gouvernement) ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภา หรือองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ⁹¹

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับ “การกระทำทางรัฐบาล” ในประเทศต่าง ๆ นั้น จากการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศส มีแนวคิดว่าการกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำของรัฐที่ศาลจะไม่เข้าไปทำการควบคุมตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นเรื่องดุลยพินิจหรือเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เพราะในสังคมภายใต้ระบบการเมืองปัจจุบันต้องมีกิจการที่สำคัญหรือมีความจำเป็นบางอย่าง ที่ไม่ควรถูกพิจารณาโดยข้อกฎหมายหรือโดยองค์กรตุลาการ⁹² นอกจากนี้ เรอเน่ ชาปู (Rene Chapus) ได้อธิบายการกระทำทางรัฐบาลว่าเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งมีความแตกต่างกับการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองของฝ่ายบริหาร⁹³ ดังนั้น จึงสามารถแบ่งประเภทของการกระทำทางรัฐบาลตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสได้เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เช่น การเรียกประชุมรัฐสภา การออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น กับการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลในประเทศเยอรมันได้รับอิทธิพลมาจากหลักการกระทำของรัฐ (Act of State doctrine) ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวคิดการกระทำทางรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศส

⁹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 190 สำหรับวันจันทร์ ที่ 7 กรกฎาคม ถึงวันอาทิตย์ที่ 20 กรกฎาคม 2551 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1235> [20 ธันวาคม 2555].

⁹² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคนอื่น ๆ, การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 80.

⁹³ Chapus, L'acte de gouvernement monster ou victim. (Paris: Recueil Dalloz, 1958), p. 5-10. อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคนอื่น ๆ, การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 81.

กล่าวคือเป็นหลักการที่จำกัดอำนาจของศาลในการเข้ามาวินิจฉัยกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางนโยบายหรือรัฐประศาสนนโยบาย⁹⁴ โดยแบ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจของรัฐบาลในกิจการต่างประเทศ

ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจตุลาการที่จะเข้าไปตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลเช่นเดียวกัน โดยเรียกว่า “ทฤษฎีปัญหาในทางการเมือง” (Theory of political questions) หรือ “หลักการว่าด้วยปัญหาทางการเมือง” (The political question doctrine) ซึ่งแม้ในรายละเอียดจะมีความแตกต่างกันกับทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศส แต่โดยผลแล้วก็เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือเป็นการจำกัดอำนาจในการตรวจสอบขององค์กรตุลาการที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นทางรัฐประศาสนนโยบาย โดยศาลสูงเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องทางการเมือง และควรแก้ไขโดยวิธีทางการเมืองเท่านั้น⁹⁵

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลของประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดล ได้ให้ความหมายของของการกระทำทางรัฐบาลว่า การกระทำบางอย่างของรัฐ ซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ผู้อยู่ใต้การปกครองก็ตาม กล่าวคือ เอกชนจะฟ้องร้องรัฐว่าการทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ใช้ค่าเสียหายไม่ได้ การฟ้องคดีเช่นนี้ศาลจะไม่รับฟ้อง ทั้งนี้ เพราะการกระทำทางรัฐบาลมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับการกระทำในทางปกครอง ผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่อาจถือเป็นเหตุฟ้องร้องรัฐได้⁹⁶ นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลว่า การกระทำทางรัฐบาลเป็นข้อยกเว้นของทฤษฎีการกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนับว่าเป็นช่องโหว่เพราะเท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้ เป็นการยกเว้นให้ฝ่ายปกครองซึ่งกระทำการในนามของฝ่ายบริหารไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้ในยามปกติได้ในกรณีจำเป็น ด้วยเหตุนี้จึงมีการจำกัดขอบเขตของการกระทำทางรัฐบาลให้แคบลง เพื่อบังคับให้ ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกฎหมายและเพื่อจำกัดขอบเขตของการกระทำ เช่นว่านี้ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จึงไม่พยายามที่จะให้คำนิยามว่าการกระทำทางรัฐบาลคืออะไร และมีขอบเขตเพียงใด โดยจะให้อิสระแก่ศาลที่จะพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ในทางปฏิบัติศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้กำหนดและวางหลักว่าการกระทำใดเป็นการกระทำทางรัฐบาลเมื่อมีการฟ้องคดีปกครองขึ้น⁹⁷

กล่าวโดยสรุป การกระทำทางรัฐบาลเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจเพื่อเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นนโยบายชั้นสูงหรือนโยบายทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่งเป็นกิจการงานที่มีลักษณะเป็นไปในทางการเมือง เพราะเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภา และการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่

⁹⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคนอื่น ๆ, การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 114.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

⁹⁶ ประยูร กาญจนดล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, แผ่นปลิวคำบรรยายเป็นเล่ม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 32. อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 285.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 285-256.

จำเป็นต้องพิจารณาจากองค์ประกอบสามประการ คือ องค์กรผู้กระทำการ ที่มาของอำนาจกระทำการ และลักษณะของการกระทำควบคู่กันไป โดยต้องพิจารณาจากองค์กรผู้กระทำเป็นลำดับแรก หากเป็นการกระทำโดยองค์กรรัฐบาล (พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี) ก็ต้องพิจารณาในลำดับถัดมาว่า เป็นเรื่องของการกระทำโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญหรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็น งานนโยบาย ถ้าเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง ก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็น การกระทำทางรัฐบาล เพราะเมื่อรัฐบาลตัดสินใจกระทำการลงแล้ว ต้องพร้อมที่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองคือรัฐสภา ในกฎหมายไทยโดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญสามารถจำแนกประเภทลักษณะการกระทำของรัฐบาล⁹⁸ ได้ดังนี้

(1) การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา การแต่งตั้งและการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(2) การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามแบบพิธี ได้แก่ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งและการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และการแต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและเทียบเท่าพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

(3) การกระทำที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ได้แก่ การประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก และการประกาศสงคราม

(4) การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ การแต่งตั้งทูตของประเทศไทยและการรับทูตของต่างประเทศ การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

(5) การกระทำอันเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ ได้แก่ การสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และการพระราชทานและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

(6) การกระทำเกี่ยวกับความเป็นธรรม ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษ

(7) การกระทำเกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภา ได้แก่ การยุบสภา การเรียกประชุมรัฐสภา การขยายเวลาสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา การปิดประชุมรัฐสภา การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ การตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา และการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

(8) การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

(9) การกระทำในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

⁹⁸ สาโรช โชติพันธุ์, “การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 253 – 385, อ้างถึงใน บุญเสริม นาคสาร, ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1115> [20 ธันวาคม 2555].

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักการกระทำทางรัฐบาลประกอบกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้วจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจในทางบริหารของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ถือเป็นการกระทำในทางนโยบายจึงไม่อยู่ในการควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการ เพราะฉะนั้น กรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจกำหนดนโยบายหรือดำเนินการบริหารนโยบายขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงอาจไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ศาลจะเข้าไปควบคุมได้ คงมีแต่เพียงสภาพบังคับทางการเมือง โดยการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยรัฐสภาเท่านั้น

จากหลักการเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองข้างต้น การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือการควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการตามหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี หรือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลาการแยกต่างหากจากองค์กรตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งคำบัญชาจากองค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ⁹⁹

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว หากปรากฏว่ามีการออกกฎหมาย หรือกฎ หรือมีการกระทำทางปกครองต่าง ๆ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งเป็นบทบัญญัติหนึ่งในรัฐธรรมนูญ กรณีย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่ต้องเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำดังกล่าว อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง “สภาพบังคับทางกฎหมาย” ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตามการพิจารณาถึงสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ แนวคิดและลักษณะของการบัญญัติบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ และโดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการและหลักการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงอาจทำให้หรือสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแตกต่างออกไปจากหลักการและแนวคิดเดิม ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป

⁹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 22.

บทที่ 3

ความเป็นมาและสาระสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่าประเทศต่าง ๆ ได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเทศไทยก็นำแนวคิดเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ด้วยเป็นฉบับแรกโดยใช้ชื่อหมวดว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งต่อมาก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาโดยตลอด และมีการพัฒนาแนวคิดและหลักการหลายประการจนกลายมาเป็นบทบัญญัติว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงความเป็นมาและสาระสำคัญของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นต้นแบบของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศึกษาถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยต่อไป

3.1 ความเป็นมาและลักษณะของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ของหลายประเทศได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับภาระหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติหรือแนวนโยบายแห่งรัฐเอาไว้ ซึ่งอาจจะมีลักษณะของการบัญญัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึงแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีความสำคัญสำหรับการทำความเข้าใจเบื้องต้นถึงความเป็นมาและลักษณะของแนวนโยบายแห่งรัฐในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยรับเอาแนวคิดในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐจากประเทศอื่นมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมัน ค.ศ. 1919 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติถึงเรื่องโครงการที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำในทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม เมื่อรัฐธรรมนูญไวมาร์ได้ประกาศใช้แล้ว ผู้เขียนตำราเยอรมันที่อธิบายรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้โต้เถียงกันมากกว่าการบัญญัติเช่นนั้นจะเป็นประโยชน์อย่างไร เพราะเป็นแต่โครงการเท่านั้น แต่ผู้เขียนตำราส่วนมากเห็นว่าเป็นประโยชน์ในเวลาภายหลัง และการกำหนดเช่นนี้ก็เหมือนกับการตั้งบริษัท เมื่อผู้ถือหุ้นบริษัทยอมมีสิทธิกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทได้ฉันใด ผู้ที่ให้รัฐธรรมนูญก็ยอมมีอำนาจกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ปฏิบัติจัดทำในภายหน้าได้ฉันนั้นโดยในชั้นแรกรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหมู่ต่างหาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมันได้บัญญัติแทรกเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน นอกจากนั้น

รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. 1948 ก็มีได้แบ่งแยกแนวนโยบายแห่งรัฐ ออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก

สำหรับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยกแนวนโยบายแห่งรัฐ ออกไปเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยแยกออกไปจากหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ใช้คำว่า “แนวนโยบายสังคม” (Directive Principles of Social Policy) โดยก่อนหน้านั้นได้มีรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ (ค.ศ. 1935) ซึ่งบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในหมวดการประกาศหลักการ (Declaration of Principles) แต่ได้กล่าวถึงเรื่องอื่น ๆ เช่น ระบอบการปกครองรวมไว้ด้วย หาได้แยกออกเป็นหมวด เฉพาะเรื่องแนวนโยบายไม่ ต่อจากนั้นรัฐธรรมนูญจีนคณะชาติ (ค.ศ. 1947) ก็ได้บัญญัติหมวด แนวนโยบายแห่งชาติอันเป็นรากเหง้า (Fundamental National Policies) รัฐธรรมนูญพม่า (ค.ศ. 1947) และรัฐธรรมนูญอินเดีย (ค.ศ. 1949) ก็มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) ออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2495 ได้เห็นประโยชน์ที่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ จึงได้ร่างไว้ เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก และมีการถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน¹

ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษารายละเอียดของการบัญญัติแนวนโยบาย แห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศที่อาจถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง ถือว่าเป็นต้นแบบของการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยด้วย ดังนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญไวมาร์แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1919

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 แล้ว ประเทศเยอรมันได้มีการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองที่สำคัญ กล่าวคือ ได้มีการเปลี่ยนรูปของรัฐเยอรมันจากราชอาณาจักร (Kingdom) มาเป็นสาธารณรัฐ (Republic) โดยในส่วนของกรร่างรัฐธรรมนูญ มีปัญหาในเบื้องต้นว่าจะใช้ แนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาตามแนวทางของชาติตะวันตก หรือจะใช้ แนวทางสภาโซเวียตตามแนวทางสังคมนิยมแบบที่ประสบความสำเร็จในรัสเซีย แต่ในท้ายที่สุดก็ได้มี การประนีประนอมกันและประกาศให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1919² โดยใช้การปกครองระบอบรัฐสภา มีสภาแห่งอาณาจักรทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร สภาที่ปรึกษาแห่งอาณาจักรทำหน้าที่เป็นตัวแทนแห่งมลรัฐรัฐบาลแห่งอาณาจักร (Reichsregierung) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และรัฐมนตรีต่าง ๆ ในส่วนประมุขของประเทศ ได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์³

รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันประกอบด้วย โครงสร้างสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยโครงสร้างและภารกิจแห่งอาณาจักร และส่วนที่สองว่า

¹ หยุค แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, หน้า 159 - 163.

² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 118.

³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญแห่งเยอรมัน* (กรุงเทพฯ: โครงการ การตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 3.

ด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่ขั้นพื้นฐานของชนชาวเยอรมัน โดยในส่วนตัวว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของชาวเยอรมัน ตั้งแต่มาตรา 109 ถึงมาตรา 165 รวมทั้งสิ้น 57 มาตรานั้น นอกจากจะบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชาวเยอรมันแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐแทรกอยู่ในมาตราต่าง ๆ ด้วย เช่น ในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางการศึกษามีแนวโน้มนโยบายในการจัดการศึกษา อำนาจในการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาภาคบังคับ ในเรื่องของศาสนาก็กำหนดแนวโน้มนโยบายการเป็นรัฐที่แยกออกจากศาสนา หรือในสิทธิเสรีภาพด้านเศรษฐกิจก็มีการแทรกบทบัญญัติที่กำหนดแนวโน้มนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐไว้ด้วย โดยกำหนดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองความเป็นธรรมในการจ้างงาน การจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงาน เป็นต้น⁴

สำหรับสภาพบังคับของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์นั้น ได้มีข้อถกเถียงกันในหมู่ผู้เขียนตำราเยอรมันที่อธิบายรัฐธรรมนูญกันเป็นอย่างมากว่าการบัญญัติเช่นนี้จะมีประโยชน์อย่างไร เพราะเป็นแต่โครงการเท่านั้น แต่ผู้เขียนตำราเยอรมันส่วนมากเห็นว่าการบัญญัติเช่นนี้จะเป็นประโยชน์ในเวลาภายหลัง และการกำหนดเช่นนี้ก็เหมือนกับการตั้งบริษัท เมื่อผู้ถือหุ้นบริษัทยอมมีสิทธิกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทได้ฉันใด ผู้ที่ให้รัฐธรรมนูญก็ยอมมีอำนาจกำหนดแนวโน้มนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ปฏิบัติจัดทำในภายหลังได้ฉันนั้น⁵ นอกจากนี้ ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์เองนั้น เช่น สิทธิที่จะมีงานทำของพลเมือง ตามมาตรา 163 วรรคสอง รัฐก็ไม่สามารถสนองตอบให้ประชาชนได้ในทางปฏิบัติเพราะถือว่ารัฐมิได้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยตรงถึงขนาดที่จะสร้างงานมารองรับสิทธิดังกล่าวได้ ทำให้นักกฎหมายเยอรมันตีความว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ นั้น เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเอาที่อำนาจรัฐ ประชาชนยังไม่อาจอ้างรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ต้องรอจนกว่าจะมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธินั้นออกมาเสียก่อน การตีความดังกล่าวทำให้สถานะของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสียไป ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ ที่แทรกอยู่ในส่วนตัวว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์นี้ นักกฎหมายเยอรมันในสมัยนั้นมีการตีความไปในทางที่ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายซึ่งจะสามารถผูกมัดรัฐให้ต้องปฏิบัติจัดทำแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมานั้น เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับไวมาร์นี้ ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้รัฐปฏิบัติตามเพื่อเสริมบทบัญญัติในส่วนของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บรรลุผลขึ้นจริง แม้ว่าในทางปฏิบัติบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์นี้จะมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับดังกล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ว่าได้เป็น

⁴ H. Oppenheimer, *The Constitution of the German Republic* [Online] available from: www.en.wikipedia.org

⁵ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (พระชนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 131.

⁶ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 120.

ต้นแบบให้ประเทศต่าง ๆ นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งก็มีลักษณะของการบัญญัติที่แตกต่างกันไป โดยบางประเทศก็ได้บัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วย สิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ของเยอรมัน หรืออาจบัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่ต่างหาก ซึ่งทั้งหมดก็ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์นั่นเอง

3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติเรื่องบทบาทและ ภาระหน้าที่ของรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยแยกเทศแยกออกจากหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และถือเป็นแบบแผนการกำหนดบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีอิทธิพลต่อหลาย ๆ ประเทศ ที่ร่างรัฐธรรมนูญภายหลังยึดถือเป็นแนวทาง เช่น รัฐธรรมนูญอินเดีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีน (จีนคณะชาติ) รัฐธรรมนูญบังกลาเทศ รวมทั้งรัฐธรรมนูญของไทยด้วย

สำหรับประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์นั้น⁷ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศ ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1919 ในเวลาที่ประเทศไอร์แลนด์ยังอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ต่อมาเมื่อประเทศไอร์แลนด์ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1922 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีพื้นฐานมาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศอังกฤษและประเทศไอร์แลนด์ ซึ่ง ยังคงสะท้อนบทบาทของประเทศอังกฤษที่ยังคงมีอยู่ในระบบการปกครองของประเทศไอร์แลนด์ ในบางเรื่อง ทำให้ต่อมาในปี ค.ศ. 1937 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศ ซึ่งเป็น ผลจากความความเคลื่อนไหวในการกำจัดอิทธิพลของประเทศอังกฤษในการมีบทบาทเหนือระบบ การเมืองการปกครองของประเทศไอร์แลนด์ให้หมดไป ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สามของประเทศ และเป็นฉบับที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้งแล้วก็ตาม

สำหรับลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ก็เป็นไปตามรูปแบบของ รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย กล่าวคือกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กำหนดที่มาของประมุขของรัฐ (ประธานาธิบดี) ต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนรัฐสภานั้นประกอบด้วย สองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และกำหนดหลักการแบ่งแยกองค์กรและหลักความเป็น อิสระขององค์กรตุลาการ และเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในประเทศอื่น ๆ อีกบาง ประเทศ ที่ได้มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน รวมทั้งยังมีบทบัญญัติ ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ด้วย⁸

บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 13 ในมาตรา 45 โดยเรียกว่า “แนวนโยบายทางสังคม” (Directive Principles of Social Policy) ซึ่งลักษณะของ แนวนโยบายตามมาตรา 45 นั้น เป็นแนวนโยบายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เท่านั้น กล่าวคือ ได้รับรองระบบการค้าเสรีและกรรมสิทธิ์ของเอกชนในทรัพย์สิน แม้จะกำหนดว่า

⁷Neil Collins and Terry Cradden, *Irish Politics Today*. 3rd edition (New York : Manchester University Press, 1997), p. 96-97.

⁸Ibid, p.97.

จะต้องถูกควบคุมภายใต้ผลประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้งการกำหนดหลักการดำเนินนโยบายและกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁹

1. วางหลักการทางเศรษฐกิจและสังคม โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้หลักการเหล่านี้บรรลุผลจริงในทางปฏิบัติ เช่น การให้พลเมืองทั้งชายหญิงมีสิทธิที่จะมีปัจจัยเพียงพอสำหรับการดำรงชีพ รวมถึงมีสิทธิที่จะประกอบอาชีพที่เหมาะสมและการตอบสนองความต้องการของตน ในส่วนหลักการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นกำหนดให้กรรมสิทธิ์และอำนาจการจัดการทรัพยากรของส่วนรวมจะต้องถูกจัดสรรระหว่างปัจเจกชนและชนชั้นต่าง ๆ ให้ดีที่สุดสำหรับการดำรงรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม ส่วนในทางเศรษฐกิจนั้น กำหนดว่าการประกอบกิจการในระบบการแข่งขันเสรีซึ่งมีผลเป็นการรวมศูนย์กรรมสิทธิ์และอำนาจการควบคุมสินค้าจำเป็นพื้นฐานตกอยู่ในมือของเอกชนจนกระทั่งเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมจะกระทำไม่ได้ ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการสินค้าอเนกประสงค์มุ่งหมายไปยังการสร้าง ความมั่นคงและความเข้มแข็งเพื่อสร้างสวัสดิการของประชาชน รวมทั้งยังกำหนดให้ประชาชนทุกระดับสามารถมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจเท่าที่จะเป็นไปได้

2. กำหนดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ เช่น กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการริเริ่มอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมโดยเอกชน กำหนดให้รัฐพึงพยายามที่จะรักษาให้วิสาหกิจเอกชนต้องดำเนินการเพื่อประกันความมีประสิทธิภาพในการผลิตและการจัดจำหน่ายสินค้า เพื่อปกป้องสาธารณชนจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐพึงป้องกันรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคส่วนที่อ่อนแอในสังคมเป็นพิเศษ และพึงพยายามสนับสนุนสวัสดิการให้กับคนป่วย หญิงหม้าย เด็กกำพร้า และคนชรา

3. กำหนดบทบาทของรัฐในทางสังคม เช่น กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสวัสดิการเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตแก่ประชาชน กำหนดให้รัฐต้องพยายามให้หลักประกันว่า ผู้ใช้แรงงานชาย หญิง และเยาวชนจะต้องไม่ถูกใช้งานโดยไม่เหมาะสมกับสุขภาพและวัย รวมทั้ง ประกันว่าพลเมืองทั้งหลายจะต้องไม่ถูกบังคับโดยความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่จะเข้าทำงานซึ่งไม่เหมาะสมกับเพศ วัย หรือความแข็งแรงของพวกเขา

ในส่วนของสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายสังคมนั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางหลักการของบทบัญญัติในหมวดนี้ไว้ในมาตรา 45 วรรคแรกว่า “หลักการของนโยบายทางสังคมซึ่งจัดไว้เป็นสัจธรรมในมาตรานี้ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อยู่ภายในเขตอำนาจพิจารณาของศาลใด ๆ”¹⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้มีความมุ่งหมายให้เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” (General guidance) สำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายเท่านั้น แต่ไม่อาจก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิด

⁹Constitution of Ireland [Online]. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Ireland.

¹⁰Article 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 cognisable by any Court under any of the provisions of this Constitution.

สิทธิในการฟ้องร้องแก่ประชาชนได้ หากว่ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าว เพราะถือว่าบทบัญญัตินี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาล

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายทางสังคมของประเทศไอร์แลนด์นี้ กล่าวได้ว่า มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศอินเดีย รัฐธรรมนูญแห่งประเทศพม่า รัฐธรรมนูญในประเทศแถบเอเชียกลาง ได้แก่ ปากีสถาน ศรีลังกา รัฐธรรมนูญในประเทศแถบแอฟริกา ได้แก่ ไนจีเรีย แทนซาเนีย กาน่า รวมทั้งรัฐธรรมนูญในประเทศแถบหมู่เกาะแปซิฟิก ได้แก่ ปาปัวนิวกินี วานูอาตู หมู่เกาะโซโลมอน เป็นต้น¹¹ ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า ประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายทางสังคมในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไอร์แลนด์มักจะเป็นประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศอื่น ๆ หรือประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่

3.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1949

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียในปัจจุบันเป็นฉบับเดียวกับที่ประกาศใช้ใน ค.ศ. 1949 ภายหลังจากอินเดียได้รับเอกราช โดยหลังจากอังกฤษได้มอบเอกราชให้แก่อินเดียอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1947 แล้วก็ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญ แนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของอินเดียนี้มีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น หลักรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมัน รัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย และรัฐธรรมนูญแคนาดา¹²

แนวความคิดที่เป็นที่มาของแนวนโยบายแห่งรัฐของอินเดียดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น อาจพิจารณาได้จากในคำปรารภของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเอง ซึ่งกล่าวว่า “เราประชาชนแห่งอินเดีย มีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะสร้างอินเดียให้เป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยที่มีอธิปไตยเป็นของตน” และในข้อความต่อไปของคำปรารภนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาหลักการของลัทธิเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาบัญญัติไว้เป็นแนวทางในการสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน ดังมีข้อความว่า “เรา...จะทำให้พลเมืองทั้งหมดของเราได้รับความยุติธรรมทั้งทางสังคม ทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง มีอิสระในความคิด การแสดงออก ความเชื่อถือ ความศรัทธาและการกราบไหว้บูชา มีความเท่าเทียมกันในฐานะและโอกาส...” และยังได้นำเอาหลักการภราดรภาพ (fraternity) มาบัญญัติไว้เป็นแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในวรรณะต่าง ๆ และประชาชนซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างศาสนา และพูดภาษาต่างกันหลายร้อยภาษาด้วยข้อความว่า “เราจะส่งเสริมให้มีภราดรภาพในหมู่ประชาชนทั้งหมด เพื่อเป็นการประกันศักดิ์ศรีของเอกชนและเอกภาพของ

¹¹Kabudi “The Directive Principles of State Policy” in Binchy & Finnegan (eds) *Human Rights, Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives* (Dublin, Clarus Press, 2006) p. 21 - 24.

¹²ประณต นันทียกุล, *การเมืองการปกครองอินเดีย* (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการเขียนตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 162-165.

ชาติ”¹³ ทั้งนี้ คำปรารภดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการที่อยู่เบื้องหลังการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เป็นอย่างดีว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการสร้างเอกภาพให้แก่ประเทศอินเดียที่มีดินแดนกว้างใหญ่ไพศาล มีการปกครองแยกเป็นรัฐต่าง ๆ มากมาย และมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมสูง จึงจำเป็นที่รัฐธรรมนูญจะต้องวางแนวทางนโยบายแห่งรัฐเอาไว้เป็นหลักการของประเทศหรืออีกนัยหนึ่งคือการกำหนด “เป้าหมาย” ในระดับชาติให้ชัดเจนนั่นเอง

ในส่วนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียนั้น ได้มีการแยกออกเป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งรูปแบบดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์¹⁴ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 36 ถึงมาตรา 51 รวมทั้งสิ้น 16 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญของบทบัญญัติในหมวดนี้ คือ ในมาตรา 37 ได้กำหนดว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อาจนำไปฟ้องร้องในศาลใด ๆ ได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังคงเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารประเทศและเป็นหน้าที่ของรัฐที่พึงต้องยึดถือหลักการดังกล่าวนี้ในการตรากฎหมาย

แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอินเดียประกอบด้วยหลักการที่สำคัญสามด้าน กล่าวคือ¹⁵ การวางหลักการเรื่องอุดมการณ์ของรัฐ โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากความพยายามจัดการของรัฐธรรมนูญที่รัฐจะต้องพยายามให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว ด้านที่สอง คือ การวางหลักการเกี่ยวกับแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารประเทศ และด้านที่สาม คือการวางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมือง ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถนำไปฟ้องบังคับในศาลได้ดังเช่นสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน แต่ก็เป็นที่รัฐจะต้องกำหนดเป็นเป้าหมายแน่นอน โดยการกำหนดด้วยการบัญญัติกฎหมายและนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาในด้านเนื้อหาสาระแล้ว บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอินเดียประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ¹⁶ การกำหนดแนวนโยบายที่รัฐต้องถือเป็นภาระหน้าที่ต้องดำเนินการให้สิ่งเหล่านี้บรรลุผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ การที่พลเมืองทั้งหลายสามารถมีปัจจัยเพียงพอสำหรับการดำรงชีพ รวมถึงมีสิทธิที่จะประกอบอาชีพที่เหมาะสมและการตอบสนองความต้องการของตน กำหนดหลักการทางเศรษฐกิจ โดยกรรมสิทธิ์และสิทธิเหนือทรัพยากรของส่วนรวมจะต้องถูกกระจายออกไปเพื่อสนับสนุนความเป็นอยู่ที่ดีของส่วนรวม รวมทั้งกำหนดให้การดำเนินการในระบบเศรษฐกิจจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของส่วนรวม จะต้องมีการจ่ายเงินค่าจ้างอย่างเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง การคุ้มครองสุขภาพพลานามัยของคนงานทั้งชายและหญิง รวมถึงการคุ้มครองเด็กที่อยู่ในวัยที่ยังไม่สมควรจะถูกใช้แรงงานและ

¹³ กระทบ ทงธรรมชาติ และคนอื่น ๆ, การเมืองการปกครองเอเชียโดยเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 21.

¹⁴ ประณต นันทียกุล, การเมืองการปกครองอินเดีย, หน้า 164.

¹⁵ Durga Das Basu, *Introduction to the Constitution of India*, 13th edition, (New Delhi: Prentice Hall of India Private Ltd., 1990), p. 137.

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

พลเมืองจะต้องไม่ถูกบังคับจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้ต้องเข้าไปทำงานที่ไม่เหมาะสมกับวัยหรือสุขภาพของเขา รวมทั้งการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการถูกนำมาใช้แสวงหากำไรหรือจากการถูกทอดทิ้ง

นอกจากการกำหนดหลักการดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญอินเดียยังกำหนดแนวนโยบายในด้านอื่น ๆ อีก เช่น

1. ในด้านการปกครอง กำหนดหลักการปกครองตนเอง โดยรัฐพึงจัดระเบียบองค์กรในระดับชุมชน คือ สภาปญญาต โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นที่จะทำให้องค์กรเหล่านั้นสามารถเป็นหน่วยหนึ่งขององค์กรปกครองตนเองได้อย่างบังเกิดผล

2. ในด้านกระบวนการยุติธรรม กำหนดให้รัฐพึงทำให้มีความมั่นคงว่า ประชาชนทุกคนต่างอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายเดียวกันโดยตลอดทุกพื้นที่ของประเทศ

3. ในด้านการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพทางสังคมและสวัสดิการทางสังคม กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเพื่อสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในการทำงาน ในการศึกษา และในกรณีอื่น ๆ ที่สมควร จะได้รับความช่วยเหลือ รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงตรากฎหมายเพื่อสร้างหลักประกันในเรื่องความยุติธรรม สภาวะการในการทำงาน และการสงเคราะห์หญิงที่เป็นมารดา

4. ในด้านการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมด้วยความใส่ใจเป็นพิเศษต่อผลประโยชน์ทางการศึกษาและทางเศรษฐกิจของประชาชนในส่วนที่เป็นผู้อ่อนแอ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เนื่องมาจากวรรณะและชนเผ่า และคุ้มครองคนกลุ่มดังกล่าวจากความอยุติธรรมทางสังคมและการเอารัดเอาเปรียบรูปแบบต่าง ๆ

5. ในด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐต้องพยายามดำเนินการให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายจนกระทั่งอายุครบสิบสี่ปีบริบูรณ์ ภายในสิบปีหลังจากรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ

6. ในด้านการสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพึงยกระดับความเป็นอยู่และมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน และพัฒนาการสาธารณสุขเป็นภาระหน้าที่ในลำดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐต้องพยายามห้ามมิให้มีการบริโภคเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์และสารเสพติดซึ่งจะทำลายสุขภาพ เว้นแต่การใช้ในวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาทางการแพทย์

7. ในด้านศิลปวัฒนธรรม กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสงวนรักษาบรรดาอนุสรณ์สถานหรือสถานที่หรือวัตถุสิ่งของที่มีคุณค่าทางศิลปะหรือทางประวัติศาสตร์

8. ในด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงพยายามที่จะส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในระดับนานาชาติ การธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและการให้เกียรติกันในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสนับสนุนการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศและความผูกพันตามสนธิสัญญา ในการสร้างความสัมพันธ์อันดีของประชาชนระหว่างชาติ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอินเดียแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญของอินเดียได้รับอิทธิพลจากแนวนโยบายทางสังคมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายทางสังคม และเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดสังคมนิยม โดยมีการให้หลักประกันในสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ด้อยโอกาสทางสังคม และเศรษฐกิจ การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดียนั้น จึงสะท้อนปรัชญาทางการเมืองของอินเดียในอดีต และสนองความต้องการในการปกครองซึ่งมุ่งจะปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวางอย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญอินเดียนี้ก็ได้มีบทบัญญัติในด้านอื่น ๆ นอกจากเรื่องสังคมด้วย ซึ่งเป็นการพัฒนาที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ซึ่งเป็นแม่แบบในเรื่องนี้อีกชั้นหนึ่ง

ในส่วนของสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ ไม่สามารถถูกบังคับในศาลใด ๆ ได้ หากแต่เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ และเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐทั้งหลายในการนำหลักการดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย”¹⁷ การบัญญัติสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนทั่วไป เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญอินเดียในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ในขณะที่รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ให้คำบังคับแก่แนวนโยบายแห่งรัฐในลักษณะที่เป็น “คำแนะนำทั่วไป” สำหรับรัฐสภาในการนำไปเป็นแนวทางตรากฎหมาย แต่ในรัฐธรรมนูญอินเดียนั้น ได้กำหนดให้เป็น “หลักการพื้นฐานในการปกครองของรัฐ” และก่อให้เกิด “หน้าที่” ต่อรัฐ ซึ่งคำว่า “รัฐ” ในที่นี้ รัฐธรรมนูญได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึงรัฐบาลและรัฐสภาในระดับสหพันธ์ และรัฐบาลและสภานิติบัญญัติในรัฐต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอินเดีย (รัฐธรรมนูญมาตรา 12 ประกอบมาตรา 36) จึงจะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดห้ามมิให้มีการนำหลักการว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไปฟ้องคดีต่อศาล แต่ก็พยายามให้คำบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวให้มีน้ำหนักมากขึ้น ซึ่งเมื่อถือเป็น “หน้าที่” แล้ว หากไม่มีการดำเนินการ หรือดำเนินการขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองโดยกลไกในระบบรัฐสภาและกลไกตามระบบสหพันธ์ได้ นอกจากนี้ ศาลสูงแห่งสหพันธ์ได้เคยวางหลักไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 ในคดี Deep Chand v. U.P. ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่หน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ใช่การจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกฎหมายที่ตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ก็ย่อมมีผลใช้บังคับได้ตราบใดที่ยังไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากแม้จะกำหนดว่าเป็นหน้าที่ แต่หน้าที่ดังกล่าวก็มีใช้หน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่เป็น “หน้าที่ทางศีลธรรม” ที่รัฐควรต้องคำนึงถึงในการตรากฎหมายต่าง ๆ หากแต่ก็ไม่มีผลผูกมัด

¹⁷The 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.

ทางกฎหมายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด และตามรัฐธรรมนูญก็ห้ามมิให้มีการนำบทบัญญัติดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีในศาล ดังนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่จะประกาศว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันโดยศาลสูงสุดอีกในหลายคดี¹⁸ จึงอาจสรุปได้ว่าสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอินเดียเน้นการมีสภาพบังคับในทางการเมืองเป็นหลัก

3.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982

ประเทศจีนเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานประเทศหนึ่งในโลก ประชาชนต่าง ๆ ในประเทศจีนได้ร่วมกันสร้างสรรค์อารยธรรมอันรุ่งโรจน์ โดยภายหลังปี ค.ศ. 1840 ประเทศจีนที่เป็นศักดินาได้ค่อย ๆ เปลี่ยนเป็นประเทศกึ่งอาณานิคมกึ่งศักดินา ประชาชนชาวจีนได้ทำการต่อสู้อย่างองอาจหาญหาญ เพื่อประเทศจะได้เป็นเอกราช ประชาชนจะได้รับการปลดแอก ประชาชนจะได้รับเสรีภาพและเป็นต่อมาในปี ค.ศ. 1911 ท่านซุน ยัต เซ็น ได้เป็นผู้นำทำการปฏิวัติจีนให้เลิกล้มระบอบราชาธิปไตยศักดินาสถาปนาประเทศสาธารณรัฐจีนขึ้น แต่ภารกิจทางประวัติศาสตร์ของประชาชนชาวจีนในการต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมและลัทธิศักดินายังดำเนินการไม่สำเร็จลุล่วง¹⁹

ในเวลาต่อมา ภายใต้การนำของท่านประธานเหมา เจ๋อตง ผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ทำการนำประชาชนชนชาติต่างๆ ของประเทศจีน หลังจากได้ผ่านการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธและการต่อสู้รูปแบบอื่น ๆ ด้วยความยากลำบากเป็นเวลายาวนานในที่สุดก็ได้โค่นล้มการปกครองของจักรวรรดินิยม ศักดินานิยมและทุนขุนนางลง ได้รับชัยชนะอันยิ่งใหญ่ของการปฏิวัติประชาธิปไตยใหม่สถาปนาประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้น อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1949 และหลังจากนั้น สภาพที่ปรึกษาทางการเมืองของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีมติเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการระบุถึงนโยบายขั้นพื้นฐานที่ใช้สำหรับการปกครองประเทศไว้ด้วย²⁰ ต่อมาในปี ค.ศ. 1954 จึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญสังคมนิยมฉบับแรกของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ประกาศอุดมการณ์ของประเทศว่า ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐประชาธิปไตยของประชาชนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของพันธมิตรผู้ใช้แรงงานและชาวนาชาวลาว โดยที่อำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญกล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำสภา ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐ คณะรัฐมนตรีและศาลประชาชน รวมทั้งองค์กรของรัฐที่สำคัญอื่น ๆ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาคของประชาชน รวมทั้งยังบรรจุเรื่องสิทธิต่าง ๆ ของพลเมือง²¹ รวมทั้งยังได้บัญญัติถึงแนวนโยบายต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่

¹⁸ H. M. Seervai, *Constitutional Law of India*, p. 1033. และโปรดดู Durga Das Basu, *Introduction to the Constitution of India*, p. 139-142.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน แปลโดย นายกิติ ปิณฑนติก [ออนไลน์] แหล่งที่มา http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e_constitution003.pdf

²⁰ ธวัช ทันโตภาส, *การเมืองการปกครองจีน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 361.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 362.

เศรษฐกิจแบบสังคมนิยมอันเป็นอุดมการณ์ของการปกครอง โดยแนวนโยบายดังกล่าวมีอยู่ด้วยกันหลายหัวข้อที่แสดงถึงหลักการทั่วไปทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และแนวนโยบายดังกล่าวนั้นหลายเรื่องก็ถูกเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อมา ตามทิศทางนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ในแต่ละช่วงเวลา

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเคยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 3 ฉบับ คือฉบับปี ค.ศ. 1954 ฉบับปี ค.ศ. 1975 และฉบับปี ค.ศ. 1978 โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งก็มีการแก้ไขหลักการต่าง ๆ หลายประการ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1975 ได้ร่างขึ้นโดยพยายามรักษาหลักการพื้นฐานต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ไว้ แต่ได้มีการตัดและเพิ่มเติมบทบัญญัติบางเรื่องเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางสภาพเศรษฐกิจและการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1954 ได้กำหนดนโยบายให้เงินทุนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตได้ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบบสังคมนิยมเสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์ในสมัยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1975 ก็ได้มีการตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกไป และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างของประชาชนในชนบท ส่วนมาตราอื่น ๆ ที่มีการเพิ่มขึ้นนั้น ได้แก่ บทบัญญัติที่สะท้อนถึงแนวคิดของมาร์กซิส - เลนิน - เหมา เจ๋อตุง ในฐานะที่เป็นแนวทางทฤษฎีสำหรับประเทศ ส่วนในเรื่องนโยบายต่างประเทศนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1975 ได้ประกาศเป้าหมายของประเทศจีนว่าจะไม่เป็นมหาอำนาจ แต่จะต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมผู้รุกราน รวมทั้งสงคราม และเสริมสร้างความแข็งแกร่งตลอดจนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศสังคมนิยม

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ถูกแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งสะท้อนแนวนโยบายสี่ทันสมัย อันต้องการนำประเทศจีนไปสู่ความเป็นประเทศสังคมนิยมที่มีความเจริญด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การป้องกันประเทศ รวมทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยมีการกำหนดบทบาทของรัฐในการส่งเสริมสนับสนุนรวมทั้งการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และการศึกษา และเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการกำจัดมลภาวะ หลังจากนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1979 และ 1980 จนกระทั่ง ค.ศ. 1982 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับปัจจุบันได้รับการลงมติในที่ประชุมของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติของจีนชุดที่ 5 ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1982 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สืบทอดและพัฒนาหลักการมูลฐานของรัฐธรรมนูญจีนฉบับปี 1954 โดยได้สรุปประสบการณ์ของประเทศจีนในการพัฒนาสังคมนิยม ทั้งได้รับเอาประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในโลก จึงนับว่าเป็นกฎหมายมูลฐานที่มีเอกลักษณ์ของประเทศจีนและสอดคล้องกับความต้องการของประเทศจีนในการสร้างสรรค์สังคมนิยมที่ทันสมัย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับไว้อย่างชัดเจนถึงระบอบการเมือง ระบอบเศรษฐกิจ สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง การจัดตั้งและขอบเขตอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาลตลอดจนหน้าที่มูลฐานของสาธารณรัฐประชาชนจีนในอนาคต เป็นต้น ลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ ได้มีการระบุไว้ซึ่งระบอบและหน้าที่มูลฐานของประเทศจีน รวมทั้งกำหนดไว้ซึ่งหลักการพื้นฐาน 4 ประการและหลักนโยบายมูลฐานว่าด้วยการปฏิรูปและเปิดประเทศ

โดยกำหนดว่า ประชาชนชนชาติต่าง ๆ และองค์การทุกองค์การทั่วประเทศล้วนต้องถือรัฐธรรมนูญ เป็นบรรทัดฐานมูลฐานในการเคลื่อนไหว องค์การหรือบุคคลใด ๆ ล้วนจะมีอำนาจพิเศษเหนือรัฐธรรมนูญไม่ได้²²

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1982 แบ่งเป็น 5 หมวด ได้แก่ คำนำ บททั่วไป สิทธิและหน้าที่มูลฐานของพลเมือง องค์การของรัฐ ธงชาติ เพลงชาติ ตราชาติและเมืองหลวง รวม 4 บท 138 มาตรา หลังจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วเป็นต้นมา สาธารณรัฐประชาชนจีนได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 4 ครั้ง เพื่อทำให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1982 มีบทบัญญัติที่แสดงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่หลายมาตรา โดยมีได้บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก แต่รวมอยู่ในหมวดที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไป และหมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่มูลฐานของพลเมือง สรุปได้ดังนี้

1. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ได้วางหลักการทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้พื้นฐานของระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นระบบสังคมนิยมกรรมสิทธิ์ร่วมกันในปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นของประชาชนทั่วประเทศและมวลชนผู้ใช้แรงงาน กำจัดระบบขูดรีดคนให้สูญสิ้นไป ดำเนินหลักการแบ่งปันกันตามสัดส่วนการทำงานตามความสามารถของแต่ละบุคคล และในระยะต้นของสังคมนิยม รัฐจะยืนหยัดระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ยืนหยัดระบบการแบ่งปันกันตามสัดส่วนการทำงานของแต่ละบุคคลเป็นองค์ประกอบหลัก

มาตรา 7 กำหนดให้รัฐคุ้มครองความมั่นคงและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจกรรมสิทธิ์ร่วมกันของประชาชนทั่วประเทศ นอกจากนี้ในมาตรา 8 วรรคสาม ยังกำหนดให้รัฐคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเศรษฐกิจส่วนรวมในเมืองและชนบท ส่งเสริม ชี้นำและช่วยเหลือการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรส่วนรวม

มาตรา 11 กำหนดให้รัฐคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของเศรษฐกิจเอกชนและเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยเอกชน โดยกำหนดให้รัฐควบคุมดูแล ให้คำปรึกษา และจัดการเศรษฐกิจเอกชนและเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยเอกชน

มาตรา 13 กำหนดให้รัฐคุ้มครองรายได้ การออม บ้านเรือนและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอื่นอันชอบด้วยกฎหมายของพลเมือง รวมทั้งคุ้มครองสิทธิในการสืบมรดกในทรัพย์สินส่วนตัวของพลเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 14 กำหนดให้รัฐพัฒนากำลังการผลิต โดยการยกระดับความเข้มข้นขั้นสูงและเทคโนโลยี ดำเนินการให้ระบบบริหารเศรษฐกิจและระบบบริหารการดำเนินกิจการวิสาหกิจให้สมบูรณ์เผยแพร่การใช้เทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ที่ก้าวหน้า ดำเนินระบบความรับผิดชอบของสังคมนิยมในรูปแบบต่าง ๆ ปรับปรุงองค์กรแรงงานโดยยกระดับอัตราการผลิตและคุณภาพประโยชน์ทางเศรษฐกิจของแรงงาน รวมทั้ง กำหนดให้รัฐดำเนินการตามหลักการประหยัด ต่อต้านการสุรุ่ยสุร่าย

²² สถาบันวิทยสิอาร์ไอ, ระบอบการเมืองจีน, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://thai.cri.cn/chinaabc/chapter2/chapter20101.htm>

ดำเนินการออมและการอุปโภคบริโภคอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศและขององค์กรส่วนรวมและปัจเจกชนบนพื้นฐานของการพัฒนาการผลิต

มาตรา 15 กำหนดให้รัฐดำเนินเศรษฐกิจระบบการตลาดของสังคมนิยม และให้รัฐเร่งบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ปรับปรุงและควบคุมเศรษฐกิจมหภาคให้สมบูรณ์

2. แนวนโยบายด้านทรัพยากร ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม

มาตรา 9 วรรคสอง กำหนดให้รัฐคุ้มครองการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมซึ่งแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ คุ้มครองสัตว์และพืชอันล้ำค่า ห้ามองค์กรหรือบุคคลใด ๆ บุกรุกเข้ายึดครองหรือทำลายแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 10 กำหนดให้ที่ดินในเมืองเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ส่วนที่ดินในชนบทและในเขตชานเมือง นอกจากที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแล้ว ให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรส่วนรวม และสำหรับที่ดิน ที่อยู่อาศัย ที่ดินที่สงวนไว้เพาะปลูกเอง และภูเขาที่สงวนไว้เพาะปลูกเอง ก็เป็นของกรรมสิทธิ์ขององค์กรส่วนรวม

มาตรา 12 กำหนดให้รัฐคุ้มครองสาธารณสุขสมบัติของสังคมนิยม ห้ามองค์กรหรือบุคคลใด ๆ ใช้วิธีการใด ๆ บุกรุกเข้ายึดครองหรือทำลายทรัพย์สินของรัฐหรือขององค์กรส่วนรวม

มาตรา 26 กำหนดให้รัฐรักษาและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของสังคมและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ป้องกันและรักษามลภาวะและสาธารณสุขอื่น ๆ รวมทั้งจัดตั้งและส่งเสริมการปลูกต้นไม้ และปลูกป่า อนุรักษ์ป่าไม้

3. แนวนโยบายด้านการศึกษา

บทบัญญัติมาตรา 19 กำหนดให้รัฐพัฒนาการศึกษาของสังคมนิยม ยกระดับงานวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมของประชาชนทั่วประเทศ ดำเนินกิจการโรงเรียนประเภทต่าง ๆ กระจายการศึกษาระดับชั้นประถมโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย พัฒนาการศึกษาระดับกลาง อาชีวศึกษาและการศึกษาระดับสูง รวมทั้งการศึกษาก่อนถึงเกณฑ์อายุการศึกษาด้วย พัฒนาอุปกรณ์การศึกษาทุกประเภท ขจัดสภาพที่ประชาชนไม่รู้หนังสือให้หมดไป ส่งเสริมบุคคลที่มีความสามารถทางการศึกษาด้วยตนเอง ดำเนินการศึกษาด้านการเมือง วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การศึกษาดูงานให้แก่กรรมกร เกษตรกร เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ใช้แรงงานอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐส่งเสริมองค์กรเศรษฐกิจส่วนรวม องค์กรรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มพลังสังคมอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดำเนินกิจการการศึกษาประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดให้รัฐเผยแพร่ภาษาจีนกลางที่นิยมใช้กันทั่วไปทั่วประเทศ

อีกทั้งในมาตรา 20 กำหนดให้รัฐพัฒนากิจการวิทยาศาสตร์ธรรมชาติและกิจการวิทยาศาสตร์สังคม เผยแพร่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้อนบำเหน็จผลงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และงานคิดค้นพัฒนาเทคโนโลยีใหม่

4. แนวนโยบายด้านสาธารณสุข

มาตรา 21 กำหนดให้รัฐพัฒนาการรักษาพยาบาลและการอนามัย พัฒนายาและการรักษาแผนปัจจุบัน พัฒนายาและการรักษาที่เป็นมรดกตกทอดมาแต่โบราณ ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรเศรษฐกิจส่วนรวมในชนบท องค์กรรัฐวิสาหกิจและองค์กรที่บริการประชาชนที่อยู่ในชุมชน

ดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการรักษาพยาบาลและการอนามัยชนิดต่าง ๆ แผล ขยายกิจการอนามัยในลักษณะมวลชน ดูแลพลเมืองให้มีสุขภาพสมบูรณ์ นอกจากนี้ รัฐต้องพัฒนา กิจการพลศึกษา แผลขยายกิจกรรมพลศึกษาในลักษณะมวลชน เสริมสร้างสุขภาพของประชาชนให้ แข็งแรง

5. แผนนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม

มาตรา 22 กำหนดให้รัฐแผ่ขยายกิจกรรมวัฒนธรรมในลักษณะมวลชนกิจการศิลปะ และวรรณคดี กิจการกระจายข่าวและโทรทัศน์ กิจการจัดพิมพ์จำหน่าย กิจการห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ หอวัฒนธรรม และกิจการวัฒนธรรมอื่น ๆ รวมทั้งกำหนดให้รัฐรักษาไว้ซึ่งสถานวัตถุโบราณอันเลื่องชื่อ ลือลือนาม วัตถุโบราณทางด้านวัฒนธรรมอันล้ำค่าที่ตกทอดมาจากโบราณ และมรดกวัฒนธรรมทาง ประวัติศาสตร์ที่สำคัญอื่น ๆ

6. แผนนโยบายด้านประชากร

มาตรา 23 กำหนดให้รัฐฝึกอบรมบุคคลให้มีความรู้ ความสามารถในวิชาเฉพาะ สาขาต่าง ๆ ขยายขอบข่ายปัญหาชน สร้างปัจจัยให้บุคคลแสดงบทบาทความสามารถอย่างเต็มที่เพื่อ ประโยชน์ของระบบสังคมนิยม

มาตรา 24 กำหนดให้รัฐเร่งสร้างสรรคอารยธรรมทางจิตใจของคนในระบบสังคม นิยมโดยการเผยแพร่ให้การศึกษาด้านอุดมการณ์ การศึกษาด้านศิลปธรรม การศึกษาด้านวัฒนธรรม การศึกษาด้านระเบียบวินัยและระบบกฎหมาย โดยการบัญญัติและดำเนินการตามกฎเกณฑ์และ กติกาต่าง ๆ ในหมู่มวลชนทั้งในเมืองและชนบท รวมทั้งกำหนดให้รัฐส่งเสริมความรักปิตุภูมิ รักประชาชน รักการใช้แรงงาน รักวิทยาศาสตร์ รักศีลธรรมจรรยาของระบบสังคมนิยม ดำเนินการให้ การศึกษาลัทธิคอมมิวนิสต์ ลัทธิส่วนรวมและลัทธิสากลนิยม ลัทธิรักชาติ ดำเนินการให้การศึกษาลัทธิ วัตถุนิยมวิภาษและลัทธิวัตถุนิยมเชิงประวัติศาสตร์ ต่อต้านลัทธิทุนนิยม และความคิดล้าสมัยอื่น ๆ

มาตรา 25 กำหนดให้รัฐดำเนินการแผนการคุมกำเนิด เพื่อทำให้การเพิ่มขึ้นของ จำนวนประชากร รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการวางแผนครอบครัว

7. แผนนโยบายด้านการบริหารราชการ

มาตรา 27 กำหนดให้องค์กรของรัฐทั้งปวงดำเนินการตามหลักการบริหารงานอย่าง มีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงลดขนาดให้เล็กกะทัดรัด การทำงานของเจ้าหน้าที่มีระบบ การฝึกอบรมและตรวจสอบ ยกระดับปริมาณงานและคุณภาพงานอย่างไม่หยุดยั้ง ต่อต้านลัทธิเจ้าขุน มูลนาย นอกจากนี้ องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงต้องรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อัน แน่นแฟ้นกับประชาชนอยู่เสมอ รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชน ยอมรับการตรวจสอบ ของประชาชนและทุ่มเทรับใช้ประชาชน

8. แผนนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง

มาตรา 28 กำหนดให้นโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยให้รัฐรักษา ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมปราบปรามการทรยศต่อประเทศชาติ และกิจกรรมผิดกฎหมาย ที่ทำลายความปลอดภัยอื่น ๆ ของรัฐ ลงโทษการทำลายความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ทำลาย เศรษฐกิจสังคมนิยมและกิจกรรมผิดกฎหมายอื่น ๆ

ในส่วนมาตรา 29 กำหนดแนวนโยบายด้านความมั่นคงโดยกำหนดให้กองทัพของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นของประชาชน ซึ่งมีภารกิจคือการป้องกันประเทศอย่างเข้มแข็งต่อต้านการรุกราน พิทักษ์พิตุภูมิ พิทักษ์การใช้แรงงานอย่างสันติสุขของประชาชน เข้าร่วมกิจการพัฒนาประเทศ ห่มเทريبใช้ประชาชน อีกทั้งกำหนดให้รัฐเสริมสร้างกำลังป้องกันประเทศ พัฒนามาตรฐาน ความทันสมัย เร่งการปฏิวัติกองทัพ

9. แนวนโยบายด้านศาสนา

นอกจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนจะปรากฏอยู่ในหมวดที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไปแล้ว ยังปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของพลเมืองด้วย โดยมาตรา 36 วรรคสาม กำหนดให้รัฐคุ้มครองกิจกรรมทางศาสนา ไม่ว่าบุคคลใด ๆ ใช้ศาสนาดำเนินการทำลายความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ทำร้ายสุขภาพร่างกายของพลเมือง ชัดขวางกิจกรรมระบบการศึกษาของรัฐไม่ได้

10. แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม

มาตรา 42 กำหนดให้รัฐสร้างปัจจัยการมีงานทำ เพิ่มการคุ้มครองแรงงาน ปรับปรุงสภาพการทำงานด้วยวิธีทางต่างๆ และยกระดับการให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการบนพื้นฐานการพัฒนาการผลิต รวมทั้งกำหนดให้รัฐดำเนินการฝึกอบรมสิ่งที่จำเป็นในการทำงานแก่พลเมืองก่อนได้ทำงาน

มาตรา 45 กำหนดให้รัฐพัฒนาการประกันสังคมที่จำเป็น เพื่อสิทธิการได้รับความสุขของพลเมือง การสังคมสงเคราะห์และกิจการรักษาพยาบาลและการอนามัย นอกจากนี้รัฐและสังคมยังรับประกันการดำรงชีวิตของทหารทุพพลภาพบุ๋นบำเหน็จแก่ครอบครัวของวีรบุรุษ ผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต ให้สิทธิพิเศษแก่ครอบครัวทหาร รวมทั้งจัดการช่วยเหลือการดำรงชีวิต การศึกษาของพลเมืองผู้ใช้แรงงานที่ตาบอด หูหนวก เป็นใบ้และทุพพลภาพอื่น ๆ

มาตรา 48 กำหนดให้รัฐคุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิของสตรีดำเนินการให้ชายหญิงที่ทำงานอย่างเดียวกัน ได้รับค่าจ้างแรงงานเหมือนกันและดำเนินการฝึกอบรมและการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ราชการหญิง

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนไม่ว่าจะในหมวดทั่วไปหรือหมวดสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของพลเมืองก็ตาม จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายหรืออุดมการณ์ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ สังคมของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน อีกทั้งแนวนโยบายต่าง ๆ ยังมีความครอบคลุมการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเกือบทุกด้าน

สำหรับสภาพบังคับของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับปัจจุบันนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 5 ซึ่งได้กำหนดว่า กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับการปกครองและระเบียบข้อบังคับการปกครองท้องถิ่นทั้งปวง ล้วนแต่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ทั้งสิ้น โดยที่องค์กรของรัฐ กองทัพของประเทศ พรรคการเมืองและองค์กรสังคมต่าง ๆ หรือองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ล้วนแต่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งสิ้น

พฤติกรรมที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและกฎหมายจะต้องถูกฟ้องร้องดำเนินการคดีตามกฎหมาย อีกทั้งองค์กรหรือบุคคลใด ๆ จะมีอิทธิพลอยู่เหนือรัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ได้ จะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งหมายรวมถึง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศคอมมิวนิสต์ทั้งหลายมักมีลักษณะเป็น “แนวทาง” หรือ “คำแนะนำ” ในการตรากฎหมาย แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมักไม่มีผลบังคับในตัวเองหากไม่มีการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับ²³ ซึ่งมีผลให้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีความสำคัญมากเหมือนเช่นในประเทศที่ใช้ระบบเสรีนิยม นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญ ศาลทั้งหลายก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ²⁴ ดังนั้น สภาพบังคับของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐจึงขึ้นอยู่กับ การควบคุมทางการเมืองเป็นหลัก กล่าวคือ หากรัฐบาลดำเนินนโยบายหรือบริหารราชการไปใน แนวทางที่ไม่สอดคล้องกับหลักการหรือแนวนโยบายตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อ สภาประชาชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการบริหารประเทศ ทั้งนี้ โดยปราศจากกลไกการควบคุมโดยประการอื่น เนื่องจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนยึดถือ หลักการปกครองในระบอบเผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพ ซึ่งนำโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยมีองค์กรสูงสุดคือสภาประชาชน

3.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ ค.ศ. 1972

ดินแดนที่เป็นประเทศบังกลาเทศในปัจจุบันมีประวัติศาสตร์อันยาวนานกว่า 1,000 ปี เดิมเป็นส่วนหนึ่งของชมพูทวีป (ประเทศอินเดีย) เคยเป็นดินแดนที่เจริญรุ่งเรืองของศาสนา พราหมณ์และศาสนาพุทธมาก่อน ต่อมาพ่อค้าชาวอาหรับได้นำศาสนาอิสลามเข้ามาเผยแพร่จน ชาวบังกลาเทศส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลามมาจนถึงทุกวันนี้

ในปี ค.ศ. 1757 อังกฤษได้เข้าไปยึดครองชมพูทวีป และดินแดนแห่งนี้ได้ตกเป็น อาณานิคมของ อังกฤษเกือบ 200 ปี ต่อมาในปี ค.ศ. 1947 ดินแดนแถบนี้ได้รับเอกราช แต่บังกลาเทศก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของปากีสถาน เรียกกันว่าปากีสถานตะวันออก ต่อมาชาวเบงกาลี ในปากีสถานตะวันออกไม่พอใจการบริหารงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งอยู่ในปากีสถานตะวันตก เนื่องจาก ถูกแสวงหาประโยชน์และได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม ซึ่งสร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ระหว่างปากีสถานตะวันตกและปากีสถานตะวันออก นอกจากนี้ปากีสถานทั้งสองยังมีความแตกต่าง ด้านภาษา วัฒนธรรมและเชื้อชาติอีกด้วย ชาวเบงกาลีจึงจัดตั้งพรรค Awami League (AL) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1949 เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาวเบงกาลี โดยมี Sheikh Mujibur Rahman เป็นหัวหน้า

²³Chen, Albert H.Y., *An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China* (Singapore: Butterworths Asia, 1992), p. 46.

²⁴Ibid, p. 47.

เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 1971 ปากีสถานตะวันออกได้ประกาศแยกตัวเป็นเอกราช ภายใต้ชื่อ “สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ” ทำให้ปากีสถานตะวันตกส่งกองกำลังทหารเข้าปราบปราม อินเดียได้ส่งทหารเข้าไปช่วยเหลือปากีสถานตะวันออก ในที่สุดฝ่ายปากีสถานตะวันตกพ่ายแพ้ในการรบและยินยอมให้เอกราชแก่บังกลาเทศ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 1971 มีนาย Sheikh Mujibur Rahman หัวหน้าพรรค AL ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของบังกลาเทศ โดยเป็นประมุขของรัฐและฝ่ายบริหารคนแรก (Father of the Nation)²⁵

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศฉบับแรกจัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1972 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 1972 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยการแก้ไขครั้งล่าสุดคือในปี ค.ศ. 2004 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศมีทั้งหมด 155 มาตรา โดยมีเนื้อหาที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างอำนาจอธิปไตยซึ่งแบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ อำนาจอธิปไตย บริหาร และตุลาการ มีการรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งมีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental principles of state policy) แยกออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยบทบัญญัติอยู่ในหมวดที่ 2 มาตรา 8-25 มีจำนวนทั้งสิ้น 18 มาตรา บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของบังกลาเทศเดิม (ค.ศ. 1972) นั้นอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ หลักการทางโลก (Secularity) ชาตินิยม (Nationalism) ประชาธิปไตย (Democracy) และสังคมนิยม (Socialism) แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากหลักการทางโลก (Secularity) ให้เป็นหลักการของความไว้วางใจและศรัทธาในพระอัลเลาะห์²⁶ และมีการกำหนดในรัฐธรรมนูญให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติด้วย

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศจัดแบ่งแนวนโยบายออกเป็นเรื่อง ๆ อย่างชัดเจน โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้²⁷

1. แนวนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 9)

กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยตัวแทนที่มาจากพื้นที่นั้น ๆ และควรส่งเสริมให้เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และสตรี ได้เป็นตัวแทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จะเป็นไปได้

2. แนวนโยบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสตรีในชาติ (มาตรา 10) กำหนดให้รัฐ

มีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในทุกด้านเกี่ยวกับกิจกรรมของชาติ

²⁵ ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=2&country=b9#ประวัติศาสตร์> โดยสังเขป.

²⁶ Constitution of Bangladesh, [Online], Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Bangladesh#cite_note-1.

²⁷ HelplineLaw.com, Fundamental principles of state policy [Online], Available from: <http://www.helplineLaw.com/law/bangladesh/constitution/constitution02.php>.

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

4. แนวนโยบายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ (มาตรา 13) กำหนดให้ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของและควบคุมปัจจัยการผลิตและการจัดจำหน่าย โดยกรรมสิทธิ์นั้นอาจเป็นไปในรูปแบบที่รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในนามของประชาชน รูปแบบที่สหกรณ์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในนามของสมาชิกสหกรณ์ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และรูปแบบที่เอกชนที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายกำหนด

5. แนวนโยบายเกี่ยวกับแรงงาน (มาตรา 14) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญในการปลดปล่อยชาวานาและผู้ใช้แรงงานจากการทำงานหนักในทุกรูปแบบ

6. แนวนโยบายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (มาตรา 15) กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบพื้นฐานของรัฐที่จะส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการคุ้มครองรักษาในด้านต่าง ๆ ได้แก่

- 1) สิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิต เช่น อาหารเครื่องนุ่งห่ม การศึกษา และการดูแลสุขภาพทางการแพทย์
- 2) สิทธิในการทำงาน รับรองการจ้างงานที่ได้รับค่าจ้างที่เหมาะสมเป็นธรรมโดยคำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงาน
- 3) สิทธิในการพักผ่อน และนันทนาการต่าง ๆ
- 4) สิทธิด้านความปลอดภัยทางสังคม โดยรัฐต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนในกรณีสมควร ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากการว่างงาน เจ็บป่วยหรือพิการ หรือความทุกข์ทรมานของผู้ที่เป็นม่าย หรือเด็กกำพร้า หรือคนชรา หรือในกรณีอื่น ๆ

7. แนวนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและการปฏิวัติทางการเกษตร (มาตรา 16) กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชนบทโดยการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ จัดหาไฟฟ้าในชนบท การพัฒนาของอุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมทั้งปรับปรุงการสื่อสาร การศึกษาและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่เหล่านั้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่ชนบท

8. แนวนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา (มาตรา 17) กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการสร้างระบบการศึกษา และขยายการศึกษาภาคบังคับที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กทุกคนขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ส่งเสริมให้มีการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม รวมทั้งลดการไม่รู้หนังสือของประชาชน

9. แนวนโยบายเกี่ยวกับการสาธารณสุขและศีลธรรม (มาตรา 18) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่หลักในการยกระดับการบริโภคอาหารที่มีคุณค่าและปรับปรุงสุขภาพของประชาชน และ

จัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการบริโภคเครื่องดื่มที่ทำให้มึนเมา และยาเสพติดอื่น ๆ และผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ยกเว้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการค้าประเวณีและการพนัน

10. แนวนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาค (มาตรา 19) กำหนดให้รัฐจะต้องพยายามส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน และกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างประชาชน และทำให้เกิดการกระจายความ มั่งคั่งอย่างเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชน

11. แนวนโยบายเกี่ยวกับการทำงาน (มาตรา 20) กำหนดให้การทำงานเป็นสิทธิของประชาชนที่มีความสามารถในการทำงานทุกคน และทุกคนจะต้องได้รับค่าตอบแทนสำหรับการทำงานตามระดับความสามารถ

12. แนวนโยบายด้านองค์กรตุลาการ (มาตรา 22) กำหนดให้รัฐต้องแยกองค์กรตุลาการออกจากองค์กรบริหาร

13. แนวนโยบายเกี่ยวกับวัฒนธรรม (มาตรา 23) กำหนดให้รัฐต้องมีมาตรการเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณี และมรดกของคนในชาติ รวมทั้งมีมาตรการเพื่อส่งเสริมและปรับปรุง ภาษา วรรณกรรมของชาติ และศิลปะ เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในคุณค่าของวัฒนธรรมนั้น

14. แนวนโยบายเกี่ยวกับอนุสรณ์สถานแห่งชาติ (มาตรา 24) กำหนดให้รัฐต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายหรือการทำลายอนุสาวรีย์ วัตถุ หรือสถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

15. แนวนโยบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคง และความสามัคคี (มาตรา 25) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศบนหลักการของการเคารพอธิปไตยของชาติและความเท่าเทียมกัน ไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศอื่น ๆ ยุติของข้อพิพาทระหว่างประเทศ และเคารพกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐจะต้องพยายามที่จะรักษาและเสริมสร้างความสัมพันธ์ในหมู่ประเทศมุสลิม

ในส่วนของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศนั้น มาตรา 8 (2) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น เป็นสิทธิที่ไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล กล่าวคือบัญญัติไว้ว่า “หลักการที่กำหนดไว้ในส่วนนี้ เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองของประเทศบังกลาเทศ รัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายรวมทั้งใช้เพื่อประโยชน์ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ของบังกลาเทศ... แต่จะไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล”²⁸

²⁸ 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

สำหรับหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกล่าวถึงสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (มาตรา 26 ถึง 47) โดยสิทธิเหล่านี้สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล ประชาชนมีสิทธิที่จะฟ้องต่อ High Court Division เพื่อเยียวยาแก้ไขการละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 อันจะเห็นได้ว่า เป็นการแตกต่างจากสิทธิที่รับรองไว้ในส่วนที่สองของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” และนอกจากนี้ ในหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ด้วยว่า หากกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันสิ้นผลไป อันเป็นการแตกต่างจากในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวรับรองไว้²⁹

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญได้มีการวินิจฉัยไว้ในคดี Kudrat-E-Elahi Panir and Others v Bangladesh 44DLR (AD) 319 ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้อ้างบทบัญญัติในมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อโน้มน้าวให้ศาลเห็นว่ากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอันสิ้นผลไป โดยมาตรา 7 ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “หากบทบัญญัติใด ๆ ของกฎหมายใดที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติเช่นนั้นก็ย่อมเป็นอันสิ้นผลไป” ในคดีดังกล่าวเป็นกรณีซึ่งประธานสภาท้องถิ่นได้ฟ้องต่อศาล High Court Division ว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาซึ่งได้ยุบสภาท้องถิ่น Upazila Parishads และได้มอบอำนาจทั้งหมดให้แก่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) นั้น เป็นการขัดและแย้งต่อบทบัญญัติในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทบัญญัติซึ่งได้รับรองว่า สภาปกครองท้องถิ่นในทุกหน่วยพื้นที่ทางปกครองต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อมาตรา 9 และมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญ ที่ได้วางหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบขึ้นจากบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงต้องเป็นอันสิ้นผลไปตามมาตรา 7 (2) ของรัฐธรรมนูญ³⁰

ศาลสูงของประเทศบังกลาเทศได้วินิจฉัยไว้ในคดีดังกล่าวว่า เนื่องจากมาตรา 9 และมาตรา 11 เป็นบทบัญญัติในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ซึ่งไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาลตามมาตรา 8 (2) ดังนั้น หากรัฐไม่ได้ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในส่วนดังกล่าว ศาลก็ไม่สามารถบังคับให้รัฐทำการเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญสองประการ³¹ ได้แก่

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.

²⁹M. 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%20invalidate%20a%20law.pdf?sequence=1>.

³⁰Ibid, p. 72.

³¹Ibid.

ประการแรก เมื่อมีบทบัญญัติรับรองไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตามมาตรา 26 ซึ่งบัญญัติว่า หากกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันสิ้นผลไป อันเป็นการแตกต่างจากในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวรับรองไว้ แต่ในขณะที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าจะมีผลเช่นไร ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญจึงใจที่จะรับรองสภาพบังคับของกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งได้รับการรับรองไว้ในหมวดที่สามของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ประการที่สอง แม้มาตรา 7 (2) จะได้บัญญัติว่า “หากบทบัญญัติใด ๆ ของกฎหมายใดที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติเช่นว่านั้นก็ย่อมเป็นอันสิ้นผลไป” ก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติในมาตรา 8 (2) ของรัฐธรรมนูญเอง ได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของนโยบายของรัฐว่ามีใช้ “กฎหมาย” หากแต่เป็นเพียง “หลักการพื้นฐาน” ซึ่งรัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การตีความบทบัญญัติในมาตรา 7 (2) จึงไม่อาจหมายรวมถึง “หลักการพื้นฐาน” ตามส่วนที่สองของรัฐธรรมนูญด้วย

จากคำวินิจฉัยของศาลสูงของประเทศบังคลาเทศจึงอาจสรุปสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศบังคลาเทศได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีสถานะเป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่กำหนดให้รัฐใช้ในการตรากฎหมายเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับในทางกฎหมายแต่อย่างใด ประชาชนไม่สามารถอ้างว่าบทกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดที่สองได้ และจะบังคับให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ไม่ได้ด้วยเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศบังคลาเทศไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย การตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงอาจต้องใช้การตรวจสอบในทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม มีผู้วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลในคดีดังกล่าวโดยให้เหตุผลไว้ ดังนี้³²

1) การตีความมาตรา 7 (2) ของศาลนั้นไม่เหมาะสม กล่าวคือ แม้ว่าหลักการพื้นฐานนั้นไม่อาจอยู่เหนือกฎหมายได้ แต่ประเด็นแห่งคดีนี้ไม่ควรพิจารณาว่า “หลักการพื้นฐาน” (Principle) ไม่ใช่ “กฎหมาย” (Law) ในแง่รัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากมาตรา 7 (2) เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หากกฎหมายใด ๆ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ ซึ่งคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ที่ปรากฏในมาตรา 7 (2) ย่อมหมายความว่ารวมถึง “กฎหมาย” และ “หลักการพื้นฐาน” ทั้งหมดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น กฎหมายใด ๆ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับ “กฎหมาย” และ “หลักการพื้นฐาน” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่านั้น หลักการพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในหมวดที่สองว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้

³² Ibid, p. 73.

ไม่ใช่หลักการทั่วไปขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐเท่านั้น แต่เป็น “หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ” (constitutional principles) ซึ่งรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐนำบทบัญญัตินี้ไปใช้ในการตรากฎหมาย

2) หากตีความว่ามาตรา 8 (2) เป็นบทบัญญัติที่ทำให้หมวดที่สองว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่อาจบังคับได้โดยศาล จะดูเหมือนว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายใด ๆ ก็ตาม โดยไม่ต้องให้ความเคารพต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญเลย ซึ่งตามหลักเหตุผลแล้วไม่ควรตีความให้มาตรา 8 (2) เข้ามาแทนที่มาตรา 7 (2) ได้ นอกจากนี้ คำว่าไม่อาจบังคับได้โดยศาลอาจตีความได้ว่า ศาลไม่สามารถบังคับให้รัฐกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการหรือดำเนินการไม่สำเร็จ แต่ศาลไม่ควรจะตีความไปถึงขนาดที่ว่า รัฐสามารถตรากฎหมายใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ศาลควรตัดสินใจให้ชัดเจนว่ากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถใช้บังคับได้

3) มาตรา 8 (2) สามารถจำแนกเนื้อหาได้เป็น 5 ส่วน ได้แก่

- หลักการนี้เป็นพื้นฐานในการบริหารปกครองประเทศบังคลาเทศ
- หลักการนี้เป็นหลักการให้รัฐใช้ในการตรากฎหมาย
- หลักการนี้ใช้เป็นหลักการในการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น
- หลักการนี้กำหนดหน้าที่พื้นฐานของรัฐและประชาชน
- หลักการนี้ไม่อาจบังคับได้โดยศาล

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ศาลปฏิเสธที่จะพิจารณาเพิกถอนกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยอ้างเหตุในส่วนสุดท้ายที่ว่าหลักการนี้ไม่อาจบังคับได้โดยศาล รวมทั้งศาลก็ได้ใช้หลักการดังกล่าวในการตีความรัฐธรรมนูญรวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ อยู่ตามเนื้อหาในส่วนที่ 3 จึงเกิดปัญหาว่าบทบัญญัติมาตรานี้มีผลผูกพันแต่เฉพาะศาลเท่านั้น แต่เนื้อหาของมาตรา 8 (2) ในอีกสามส่วนที่เหลือกลับถูกเพิกเฉยโดยองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยเช่นกัน

3.1.6 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ค.ศ. 1999

ในศตวรรษที่ 18 ดินแดนที่เป็นประเทศไนจีเรียในปัจจุบันเคยเป็นศูนย์กลางของการค้าทาส และประเทศอังกฤษได้เข้ายึดเมืองท่าลากอสในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1851 ต่อมาได้ขยายอิทธิพลไปยังดินแดนโดยรอบเมืองท่าลากอสและลุ่มแม่น้ำไนเจอร์จนนำไปสู่การจัดตั้งบริษัท Royal Niger Company ซึ่งมีการจัดการทางการเมืองของตนเอง จนถึงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1900 บริษัทดังกล่าวจึงได้โอนดินแดนให้อยู่ในการปกครองของอังกฤษและได้จัดตั้ง "อาณานิคมและรัฐในอารักขา

แห่งไนจีเรีย" ต่อมาสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1960 และได้เป็นสาธารณรัฐเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 1963³³

ประเทศไนจีเรียมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ โดยแบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายบริหาร แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธ์ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น ประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและผู้นำรัฐบาล คราวละ 4 ปี จำกัดไม่เกิน 2 สมัย โดยมีคณะรัฐมนตรี (Federal Executive Council) เป็นผู้บริหาร (2) ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นระบบ 2 สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 109 คน จากรัฐต่าง ๆ 36 รัฐ รัฐละ 3 คน และอีก 1 คน จากเขตเมืองหลวงกรุงอาบูจา (Abuja Federal Capital Territory) สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 360 คน และ (3) ฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลสูง ศาลอุทธรณ์กลาง และมีศาลกฎหมายอิสลามในรัฐทางตอนเหนือของประเทศ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม³⁴

รัฐธรรมนูญของประเทศไนจีเรียที่ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1914 เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในช่วงที่ไนจีเรียเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการยกเลิก และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1922 รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1931 รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1945 โดยที่รัฐธรรมนูญของประเทศไนจีเรียในยุคที่เป็นอาณานิคมนี้ถูกแก้ไขโดยอิทธิพลของผู้สำเร็จราชการของประเทศอังกฤษทั้งสิ้น จนกระทั่ง ในปี ค.ศ. 1951 Sir John McPherson ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเริ่มให้อำนาจแก่ชาวไนจีเรียเข้ามาเป็นตัวแทนในสภามากขึ้น และในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1954 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่การได้รับอิสรภาพของประเทศไนจีเรีย เนื่องจากชาวไนจีเรียสามารถเข้าไปเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ แต่ยังมีส่วนราชการบางส่วนที่ยังถูกกุมอำนาจโดยผู้สำเร็จราชการของประเทศอังกฤษอยู่

ในที่สุด รัฐสภาประเทศอังกฤษได้ออกกฎหมายให้ประเทศไนจีเรียได้รับอิสรภาพ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 1960 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1960 ซึ่งกำหนดให้ประเทศไนจีเรียมีรัฐบาลกลาง และรัฐบาลแห่งภูมิภาคอีก 3 รัฐบาล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1960 ยังกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย แต่ประเทศไนจีเรียยังอยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์แห่งประเทศอังกฤษ และถือ Judicial Committee of the Privy Council ของประเทศอังกฤษเป็นศาลสูงสุด ต่อมาในปี ค.ศ. 1963 สภาผู้แทนของประเทศไนจีเรียได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและประกาศให้ประเทศไนจีเรียเป็นสาธารณรัฐ เนื่องจากประกาศตัวไม่อยู่ภายใต้

³³ ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=6&country=n2&name=%CA%CB%BE%D1%B9%B8%EC%CA%D2%B8%D2%C3%B3%C3%D1%B0%E4%B9%A8%D5%E0%C3%D5%C2#ข้อมูลทั่วไป>.

³⁴ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ, การเมืองการปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/detail.php?ID=74#2>.

การปกครองของกษัตริย์ของประเทศอังกฤษ รวมทั้งไม่ถือ Judicial Committee of the Privy Council เป็นศาลสูงสุดอีกต่อไป

ต่อมาในปี 1966 มีการรัฐประหารโดยกลุ่มทหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1963 โดยประเทศไนจีเรียในขณะนั้นอยู่ภายใต้การปกครองโดยรัฐบาลของคณะรัฐประหาร จนถึงวันที่ 1 ตุลาคม 1979 ประเทศไนจีเรียถือว่าเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่สอง โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1979 ซึ่งร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอันประกอบไปด้วยตัวแทนของรัฐบาลทหารและตัวแทนจากภาคประชาชนรวมทั้งภาคส่วนต่าง ๆ สำหรับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1979 นี้ ได้แก่ การกำหนดให้มีประธานาธิบดีเป็นประมุขฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติใช้ระบบสองสภา กำหนดให้มีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีหมวดว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ³⁵ (fundamental objectives and directive principles of state policy) ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่ยอมรับสิทธิของประชาชนในอีกมุมมองหนึ่ง รัฐธรรมนูญในฉบับต่อ ๆ มา ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1989 และ ค.ศ. 1999 ก็ได้บัญญัติบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่อยมา³⁶

บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐบัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนชาวไนจีเรียโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส กล่าวคือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพยายามวางหลักการหรือแนวทางในด้านต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่ามีความจำเป็นต่อประเทศและประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม รวมถึงแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยให้รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ให้การสนับสนุน³⁷ โดยในมาตรา 13 ของวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐทุกองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งบุคคลที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดนี้³⁸ อย่างไรก็ตาม ในส่วนความผูกพันของผู้ใดบ้างนั้น ศาลแห่งประเทศไนจีเรียได้เคยพิพากษาไว้ในคดี Attorney-General of Ondo State v. Attorney-General of the Federation & 35 ors ว่า บทบัญญัติว่า ด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐไม่เพียงแต่จะผูกพัน

³⁵Ben O Nwabueze, *A Constitutional History of Nigeria* (Longman, New York, 1982) in E. Nwauchem, *Nigeria: Introductory Notes* [Online], Available from <http://web.up.ac.za/sitefiles/file/47/15338/Nigeria%20final.pdf>.

³⁶Anthony O.Nwafor, "Enforcing Fundamental Rights in Nigerian Courts – Processes and Challenges" *African Journal of Legal Studies*, (2009) p. 4.

³⁷Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar, *The Justiciability of the fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy under Nigerian Law*, p. 1-4 [Online] Available from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140361.

³⁸13. 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.

องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเท่านั้น แต่ยังคงผูกพันปัจเจกชนด้วยเช่นกัน³⁹

ในส่วนของสาระสำคัญของวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ อาจสรุปได้ดังนี้⁴⁰

1. วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง วางหลักการเกี่ยวกับหลักการปกครองว่า สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและความยุติธรรมทางสังคม (มาตรา 14 (1))

กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไนจีเรีย โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว และกำหนดให้การรักษาความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชนจะต้องเป็นวัตถุประสงค์หลักของรัฐบาล นอกจากนี้ กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเมืองการปกครองได้รับการรับรองให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 14 (2))

กำหนดให้องค์ประกอบและการกระทำของรัฐบาลและหน่วยงานใด ๆ ของรัฐจะต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกับลักษณะของรัฐบาลกลางของไนจีเรีย และสอดคล้องกับความจำเป็นในการส่งเสริมความสามัคคีของชาติ อีกทั้งยังต้องสอดคล้องกับคำสั่งอันเกี่ยวกับความจงรักภักดีต่อชาติ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการมีอิทธิพลเหนือบุคคลบางกลุ่มในรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐดังกล่าว (มาตรา 14 (3))

กำหนดให้องค์ประกอบและการกระทำของรัฐบาลและหน่วยงานใด ๆ ของรัฐทั้งในระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น จะต้องตระหนักถึงความหลากหลายของผู้คนที่อยู่ในแต่ละพื้นที่ รวมทั้ง ความจำเป็นในการส่งเสริมความรู้สึกของการเป็นเจ้าของและความจงรักภักดีของประชาชนในสหพันธรัฐ (มาตรา 14 (4))

2. วัตถุประสงค์และแนวนโยบายเกี่ยวกับการรวมชาติ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมเกี่ยวกับการรวมชาติ และห้ามมีการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลเกี่ยวกับ สถานะที่กำเนิด เพศ ศาสนา สถานภาพ เชื้อชาติหรือภาษา (มาตรา 15 (2)) และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรวมชาตินี้รัฐต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอสำหรับการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของประชาชน สินค้าและการบริการ ทั่วทั้งสหพันธรัฐ จัดให้มีความปลอดภัยเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยอย่างเต็มที่สำหรับพลเมืองในทุกรัฐของสหพันธรัฐ ส่งเสริมการแต่งงานระหว่างบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านสถานที่กำเนิด ศาสนา เชื้อชาติและภาษา รวมทั้งสนับสนุนการรวมกลุ่มที่มีความแตกต่างกันในด้านศาสนา เชื้อชาติและภาษาหรือด้านอื่น (มาตรา 15 (3))

³⁹Attorney-General of Ondo State v. Attorney-General of the Federation & 35 ors (2002) 9 NWLR (Pt. 772) 222 S.C in Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar, The Justiciability of the fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy under Nigerian Law, p. 7 [Online], Available from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140361.

⁴⁰Constitution of Nigeria Chapter II Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy, [online] available from http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm#Chapter_2

นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมความรู้สึกรักการเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในหมู่คนต่าง ๆ ของสหพันธรัฐ เพื่อให้เกิดความจงรักภักดีต่อประเทศชาติมากกว่าความจงรักภักดีต่อส่วนย่อย ๆ ของสังคม (มาตรา 15 (4)) รวมทั้งรัฐต้องจัดการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบทุกรูปแบบ (มาตรา 15 (5))

3. วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 16 (1) (c) และ (d) วัตถุประสงค์พื้นฐานของประเทศในจี้เรียกว่าต้องการให้มีระบบเศรษฐกิจแบบผสม กล่าวคือกำหนดให้รัฐมีหน้าที่การจัดการและการดำเนินการในภาคของเศรษฐกิจหลัก ในขณะเดียวกันประชาชนก็มีสิทธิใช้งานหรือมีส่วนร่วมในทุกพื้นที่ของเศรษฐกิจ รวมทั้งภาคของเศรษฐกิจหลักด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดรัฐจะต้องดูแลการใช้ทรัพยากรของประเทศและส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองของชาติให้เศรษฐกิจมีประสิทธิภาพ และพึ่งพาตนเองได้ รวมทั้งให้รัฐกำกับดูแลเศรษฐกิจของประเทศให้มีสวัสดิการ เสรีภาพและความสุขอย่างสูงสุดแก่ประชาชน บนพื้นฐานของความยุติธรรมทางสังคมและความเท่าเทียมกัน (มาตรา 16 (1) (a) (b))

นอกจากนี้ มาตรา 16 (2) ยังกำหนดให้รัฐจะต้องมีนโยบายที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีแบบแผนและมีความสมดุล รัฐต้องรับรองว่าทรัพยากรของชาติจะได้รับการควบคุมและกระจายเท่าที่เป็นไปได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐต้องรับรองว่าระบบเศรษฐกิจจะไม่ได้ดำเนินการในลักษณะที่เอื้อต่อการกระจุกตัวของความมั่งคั่งหรือเอื้อให้เกิดการผลิตและการแลกเปลี่ยนโดยกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม รวมทั้งต้องจัดหาอาหารและที่พักอาศัยที่เหมาะสมเพียงพอ จัดให้มีค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม รวมทั้งมีเงินบำนาญและสวัสดิการสำหรับคนชราผู้ว่างงาน ผู้ป่วย ผู้พิการ

4. วัตถุประสงค์และแนวนโยบายทางสังคม วัตถุประสงค์หรือแนวนโยบายด้านนี้ถือได้ว่าเป็นจุดมุ่งหมายของสังคม ซึ่งถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของหลักเสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม (มาตรา 17 (1)) โดยที่วัตถุประสงค์ทางสังคมต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ เช่น ความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น (มาตรา 17 (2))

การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายให้รัฐต้องรับรองให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการทำมาหากินและโอกาสในการจ้างงานที่เหมาะสม โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ต้องมีการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอสำหรับการดำเนินชีวิตในด้านสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม รัฐต้องคุ้มครอง รักษา สุขภาพ ความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รัฐต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกทางการแพทย์อย่างเพียงพอสำหรับประชาชน รัฐต้องกำหนดค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานอย่างเดียวกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุทางด้านเพศหรือเหตุผลอื่นใด รัฐต้องจัดให้มีการช่วยเหลือประชาชนที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ รวมทั้งต้องส่งเสริมสถาบันครอบครัว (มาตรา 17 (3))

5. วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐบาลจะต้องมีนโยบายในการส่งเสริมความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษาอย่างเพียงพอในทุกระดับ (มาตรา 18 (1)) กำหนดให้รัฐบาลต้องส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (มาตรา 18 (2)) กำหนดให้รัฐบาล

จะต้องจัดความรู้หนังสือ โดยจัดให้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ การศึกษามัธยมศึกษา การศึกษาในมหาวิทยาลัย และการศึกษาในหลักสูตรสำหรับผู้ใหญ่ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 18 (3))

6. วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้วัตถุประสงค์ของนโยบายด้านการต่างประเทศจะต้องเป็นไปโดยส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ส่งเสริมการรวมตัวกันในกลุ่มประเทศแอฟริกาและสนับสนุนความเป็นเอกภาพของกลุ่มประเทศแอฟริกา ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดสันติภาพสากล และให้ความเคารพซึ่งกันและกันระหว่างประเทศทั้งหมด รวมทั้งจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ เคารพกฎหมายสากลและสนธิสัญญาที่ได้ผูกพันไว้ ส่งเสริมการจัดระเบียบเศรษฐกิจโลกให้มีความยุติธรรม (มาตรา 19)

7. วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รัฐจะต้องคุ้มครองและปรับปรุงสภาพแวดล้อม รวมทั้งดูแลทรัพยากรน้ำ อากาศ ที่ดิน ป่าไม้และสัตว์ป่าของไนจีเรีย (มาตรา 20)

8. วัตถุประสงค์และแนวนโยบายด้านวัฒนธรรม กำหนดให้รัฐต้องปกป้องรักษาและส่งเสริมวัฒนธรรมของประเทศไนจีเรียที่ช่วยเพิ่มพูนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการศึกษาทางด้านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ที่จะช่วยเพิ่มคุณค่าทางวัฒนธรรม (มาตรา 21)

นอกจากวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐด้านต่าง ๆ แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไนจีเรียหมวดที่ 2 นี้ ยังกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของสื่อมวลชน วิทยุ โทรทัศน์ และหน่วยงานอื่น ๆ ในด้านสื่อสารมวลชนว่าจะต้องมีความเป็นอิสระที่จะส่งเสริมวัตถุประสงค์พื้นฐานที่มีอยู่ในหมวดวัตถุประสงค์และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 22) รวมทั้งกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของพลเมืองในด้านต่าง ๆ เช่น หน้าที่ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ เคารพอุดมการณ์และสถาบันต่าง ๆ ของชาติ ปกป้องรักษาประเทศ เคารพสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น มีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น (มาตรา 24)

สำหรับสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 (6) (c) ของรัฐธรรมนูญไนจีเรีย ซึ่งบัญญัติว่า อำนาจของฝ่ายตุลาการมิได้รวมถึงการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือของบุคคลใด รวมทั้งประเด็นว่าบทกฎหมายใด หรือคำพิพากษาใดของศาล เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่⁴¹

⁴¹Section 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 the Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy set out in Chapter II of this Constitution.

โดยในคดี Bishop Antony Okogie (Trustee of Roman Catholic Schools) & Ors v. Attorney General Lagos State ซึ่งศาลได้พิพากษาว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐมีอาจใช้บังคับได้ในทางศาล⁴² กล่าวคือ ศาลได้พิจารณาว่า บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นวัตถุประสงค์สูงสุดของชาติและเป็นแนวนโยบายที่วางหลักการซึ่งเป็นอุดมการณ์ของชาติ แม้ว่าในมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ในมาตรา 6 (6) (c) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาว่าการกระทำใดสอดคล้องหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐได้หรือไม่ ดังนั้นจึงเห็นว่า มาตรา 13 ไม่ได้ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดที่ 2 มีผลบังคับได้ในทางกฎหมาย⁴³ ดังนั้น จากคำวินิจฉัยของศาลประเทศไนจีเรีย ทำให้เห็นได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายและไม่อาจบังคับได้ในทางศาล แม้ว่ามาตรา 13 จะกำหนดเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตามก็ตาม โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐนี้อาจใช้เป็นเพียงแนวทางในการตีความกฎหมายหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น

จากการศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศทั้ง 6 ประเทศ พบว่า รัฐธรรมนูญไว้มาร์แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1919 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่มีการกำหนดบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแทรกไว้ในส่วนที่สองของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของชาวเยอรมัน ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 ที่บัญญัติไว้ในหมวดทั่วไปและหมวดสิทธิและหน้าที่มูลฐานของพลเมือง ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายทางสังคม (Directive Principles of Social Policy) รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1949 มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy) รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ ค.ศ. 1972 มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental principles of state policy) และรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ค.ศ. 1999 มีบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ (fundamental objectives and directive principles of state policy) ซึ่งประเทศเหล่านี้บัญญัติแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก ในส่วนของเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐของประเทศเหล่านี้นั้นมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามแต่เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าต้องการให้รัฐมี

⁴²Dr S. Gozie Ogbodo, "The Paradox of the Concept of Sustainable Development under Nigeria's Environmental Law", *Journal of Sustainable Development* (vol. 3, No. 3; September 2010), p. 203-204.

⁴³Okojie & Ors v. A. G. Lagos State (1981) 2 NCLR 350, In Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar, *The Justiciability of the fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy under Nigerian Law*, [Online] Available from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140361, p. 6.

ภารกิจ หรือต้องการแสดงให้เห็นอุดมการณ์สำคัญของประเทศในด้านใด ซึ่งขึ้นอยู่กับภูมิหลัง สภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของประเทศเหล่านั้นเป็นสำคัญ สำหรับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น จากการศึกษาพบว่า ไม่ว่าจะมีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหากหรือไม่ก็ตาม แต่สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐของประเทศข้างต้นล้วนมีสภาพบังคับในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็นเพียงแนวทาง หรือหลักการที่วางไว้เพื่อให้รัฐดำเนินการตามเท่านั้น ประชาชนไม่มีสิทธิฟ้องบังคับหรือใช้สิทธิทางศาลบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามได้ สภาพบังคับของบทบัญญัตินี้ส่วนใหญ่จึงต้องอาศัยสภาพบังคับทางการเมือง โดยการตรวจสอบกันระหว่างองค์กรทางการเมือง ได้แก่ รัฐบาลและรัฐสภาเป็นหลักเท่านั้น (โปรดดูตารางเปรียบเทียบหน้าถัดไป)

ตารางเปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ประเทศ ประเด็น	เยอรมัน	ไอร์แลนด์	อินเดีย	จีน	บังคลาเทศ	ไนจีเรีย
1. ชื่อ	-	แนวนโยบายทางสังคม (Directive Principles of Social Policy)	แนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy)	-	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental principles of state policy)	วัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ (fundamental objectives and directive principles of state policy)
2. ลักษณะการบัญญัติ	บัญญัติไว้ในส่วนสิทธิและหน้าที่พื้นฐาน	บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก	บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก	บัญญัติไว้ในหมวดทั่วไปและหมวดสิทธิและหน้าที่มูลฐานของพลเมือง	บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก	บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก
3. เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ	- นโยบายด้านเศรษฐกิจ - นโยบายด้านสังคม การศึกษา แรงงาน และ ศาสนา	- นโยบายด้านเศรษฐกิจ เช่น สนับสนุน อุตสาหกรรม - นโยบายด้านสังคม สวัสดิการ แรงงาน	- นโยบายด้านเศรษฐกิจ - นโยบายด้านสังคม และการศึกษา -แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข - นโยบายด้านการปกครอง - นโยบายด้าน	- แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ - แนวนโยบายด้านทรัพยากร ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม - แนวนโยบายด้านการศึกษา - แนวนโยบายด้านสาธารณสุข	- แนวนโยบายด้านการปกครอง - แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ - แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วม - แนวนโยบายด้านแรงงาน - แนวนโยบายด้าน	- แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง - แนวนโยบายเกี่ยวกับการรวมชาติ - แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ - แนวนโยบายด้านการศึกษา

ประเทศ ประเด็น	เยอรมัน	ไอร์แลนด์	อินเดีย	จีน	บังคลาเทศ	ไนจีเรีย
			การยุติธรรม - แนวนโยบายด้าน ศิลปวัฒนธรรม - แนวนโยบายด้าน การต่างประเทศ	- แนวนโยบายด้าน ศิลปวัฒนธรรม - แนวนโยบายด้าน ประชากร - แนวนโยบายด้าน การบริหารราชการ - แนวนโยบายด้าน ความมั่นคง - แนวนโยบายด้าน ศาสนา	การศึกษา - แนวนโยบายด้าน สังคมและสวัสดิการ - แนวนโยบายด้าน การสาธารณสุข - แนวนโยบายด้าน ด้านศิลปวัฒนธรรม - แนวนโยบาย เกี่ยวกับความเสมอ ภาค - แนวนโยบาย เกี่ยวกับการทำงาน - แนวนโยบายด้าน การยุติธรรม - แนวนโยบายด้าน การต่างประเทศ ความมั่นคง และ ความสามัคคี	การต่างประเทศ - แนวนโยบายด้านสังคม - แนวนโยบายด้าน สิ่งแวดล้อม - แนวนโยบายด้าน วัฒนธรรม

ประเทศ ประเด็น	เยอรมัน	ไอร์แลนด์	อินเดีย	จีน	บังคลาเทศ	ไนจีเรีย
4. สภาพ บังคับของ แนวนโยบาย แห่งรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่สามารถผูกพันรัฐได้โดยตรง - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นเพียงคำแนะนำทั่วไปในการตรากฎหมาย - ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดี โดยมีลักษณะเป็นหน้าที่ทางศีลธรรม จึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - มีลักษณะเป็นเพียงแนวทางหรือคำแนะนำมักไม่มีสภาพบังคับในตัวเองหากไม่มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับ - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - มีสถานะเป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่ใช้สำหรับตรากฎหมายเท่านั้น - ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ใช้เป็นแนวทางตีความกฎหมายหรือบทบัญญัติอื่น - มีสภาพบังคับทางการเมือง

3.2 แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อน พ.ศ. 2540

ความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในประเทศไทยนั้น อาจย้อนไปถึงเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะราษฎรได้ประกาศ “หลัก 6 ประการของคณะราษฎร” อันเป็นแนวนโยบายของคณะผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่กำหนดไว้เป็นแนวทางการบริหารประเทศ โดยหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. จะต้องบำรุงรักษาความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
4. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดกับหลัก 4 ประการข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร⁴⁴

หลัก 6 ประการของคณะราษฎรดังกล่าว อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐได้เช่นกัน⁴⁵ หากแต่แนวนโยบายดังกล่าวยังไม่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และฉบับพุทธศักราช 2489 ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังไม่มีธรรมเนียมการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้แต่อย่างใด

บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และหลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศไทยทุกฉบับได้มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่ง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครอง⁴⁶ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2502 2515 2520 2534 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแต่อย่างใด เหตุผลเนื่องมาจากในขณะที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้บังคับ จำเป็นต้องใช้ธรรมนูญการปกครอง หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อเป็นหลักในการบริหารประเทศในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ

⁴⁴ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ปฏิวัติ 2475 : 1932 Revolution in Siam (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547), หน้า 499-501.

⁴⁵ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 161.

⁴⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), หน้า 329.

และรอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้วเสร็จ ดังนั้น จึงไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ
 แผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญการปกครอง หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ร่างขึ้นในยุครัฐบาลนายควง
 อภัยวงศ์ ภายหลังจากการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจาก
 การเลือกตั้ง โดยคณะทหารนำโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
 ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และเข็ดนายควง อภัยวงศ์เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาล
 นายควง อภัยวงศ์ จึงถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำฝ่ายทหาร ต่อมานายควง อภัยวงศ์ ได้ผลักดันให้
 จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 เมษายน
 2491 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีอภิปฎิเสรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ จึงได้
 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492
 การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ มีอภียึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินได้เต็มที่ อาจเป็นเหตุผล
 ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์เห็นควรกำหนดหมวดนโยบายแห่งรัฐไว้ใน
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและ
 การบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าว⁴⁷ โดย ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาร่างได้ค้นคว้า
 พิจารณารัฐธรรมนูญของนานาประเทศมาประกอบในการร่างด้วย⁴⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ
 อินเดียซึ่งถือเป็นต้นแบบของการกำหนดนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2492

ในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น
 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

- 1) ฝ่ายที่เห็นว่า ควรกำหนดนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น
 - นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์⁴⁹ เห็นว่า ควรกำหนดไว้เพราะเป็นการวางหลักสำหรับ
 ประเทศ โดยกำหนดนโยบายแบบกลาง ๆ เพื่อไม่ให้ขัดกับนโยบายของพรรคการเมืองมากเกินไป
 - ขุนฤทธิ์ศึกษาร⁵⁰ เห็นว่า ประเทศไทยมีความเจริญช้า ไม่ทันประเทศอื่น ๆ
 เนื่องจากขาดความเอาใจใส่และขาดความสนใจอย่างแท้จริงของรัฐ โดยเฉพาะด้าน การศึกษา
 การสาธารณสุข การคมนาคม การชลประทานและการบำรุงท้องที่เป็นต้น จึงเห็นว่าควรมีการกำหนด
 ไว้ในรัฐธรรมนูญและไม่ถือเป็นการขัดนโยบายของรัฐบาลใหม่ เพราะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้อง
 กระทำอยู่แล้ว

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 330.

⁴⁸ กรมล ทงธรรมชาติ และเขาวนะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน (กรุงเทพฯ:
 บรรณกิจ, 2545), หน้า 22.

⁴⁹ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10/2491,” 2 สิงหาคม 2491, หน้า 482.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 485.

- หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เห็นว่า อยากรู้ให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ต้องคิดถึง ความรับผิดชอบด้วยว่ามีแค่ไหนเพียงไร ดังนั้น จึงควรกำหนดไว้ให้เหมาะสมที่รัฐบาลทุกชุดสามารถ ปฏิบัติตามได้ มิฉะนั้นจะเป็นการผูกมัดเกินไป

สรุปได้ว่า ฝ่ายที่เห็นว่าควรมีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากเห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งด้าน ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม อีกทั้งประเทศต่าง ๆ ก็มีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ใน รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนั้น ต้องคำนึง ด้วยว่าจะเป็นการผูกมัดรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศมากเกินไปหรือไม่ ดังนั้น การกำหนด นโยบายแห่งรัฐจึงต้องกำหนดในเรื่องที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น

2) ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ไม่ควรกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ไม่สามารถกำหนดให้ครบทุกสิ่งทุกอย่างตามความต้องการ ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดไว้ หรือในกรณีถ้ากำหนดไว้โดยละเอียด ก็จะมีปัญหาในการไม่สามารถบริหาร ประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ และนอกจากนี้ การกำหนดนโยบายว่าจะต้องทำอะไรสิ่งหนึ่ง อันเป็นการบีบบังคับหรือทำให้เกิดวุ่นวายในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ น่าจะปล่อย เสรีให้รัฐบาลบริหารกิจการของรัฐบาลไปได้อย่างกว้างขวาง ยิ่งประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก การที่กำหนดนโยบายไว้แคบ ๆ จะยิ่งทำให้ประเทศของเราหมุนไม่ทันกับเหตุการณ์ เพราะเหตุการณ์ ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงเร็วมาก ถ้าหากว่าเรากำหนดนโยบายไว้ตายตัวเช่นนี้ จะทำให้ประเทศของเรา พัฒนาให้ทันกับเหตุการณ์ปัจจุบันได้อย่างไร⁵¹

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่ให้มิบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐบรรจุไว้ใน รัฐธรรมนูญนั้นได้รับการยอมรับมากกว่า ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ จนกลายเป็นต้นแบบให้ รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา

(1) เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มี ทั้งหมด 18 มาตรา มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคง กำหนดให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช (มาตรา 55)

2. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริม สัมพันธไมตรีกับนานาประเทศบนหลักความเสมอภาค และพึงร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษา ความยุติธรรมและสันติสุขของโลก (มาตรา 56-57)

⁵¹รัฐสภา, “รายงานการประชุม ครั้งที่ 17,” 19 มกราคม 2492, หน้า 373.

3. แนวนโยบายเกี่ยวกับการทหาร กำหนดให้พืงมีกำลังทหารโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช และให้กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้กำลังทหารว่าพืงใช้เพื่อการสงครามหรือปราบปรามการจลาจล และจะใช้ได้แต่โดยกระแสพระบรมราชโองการ เว้นแต่กรณีที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึกและกำหนดห้ามมิให้ใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทางการเมือง รวมทั้งห้ามไม่ให้ทหารในระหว่างการรับราชการประจำเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือการแสดงการฝักใฝ่พรรคการเมือง (มาตรา 58-60)

4. แนวนโยบายด้านการศึกษา กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาว่าพืงเป็นไปเพื่อให้ชาวไทยเป็นพลเมืองดี มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ มีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย กำหนดให้รัฐพืงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือเป็นหน้าที่รัฐโดยเฉพาะในการจัดระบบการศึกษาอบรม กำหนดให้การจัดการศึกษาในระดับชั้นประถมในโรงเรียนของรัฐต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยรัฐพืงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาตามสมควร และกำหนดให้รัฐพืงสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าในศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ (มาตรา 62-65)

5. แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม กำหนดให้รัฐพืงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประจำชาติ และพืงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศิลปกรรม และป้องกันมิให้มีการส่งวัตถุเช่นนั้นออกไปนอกราชอาณาจักร (มาตรา 66-67)

6. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้การริเริ่มทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนต้องเป็นไปโดยเสรี แต่ต้องไม่ขัดแย้งต่อการประกอบกิจการสาธารณูปโภค และต้องไม่เป็นการบั่นทอนมนุษยธรรม ความมั่นคง หรือเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งกำหนดให้รัฐพืงจัดการสาธารณูปโภคให้ประสานกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน ในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ ยังกำหนดให้การประกอบกิจการที่ผูกขาดตัดตอนหรือการประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา 68) และกำหนดให้รัฐพืงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมและการสหกรณ์ (มาตรา 69) และกำหนดให้รัฐพืงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชน ทั้งทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 70)

7. แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม กำหนดให้รัฐพืงคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก (มาตรา 71)

8. แนวนโยบายด้านสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพืงส่งเสริมการสาธารณสุข การมารดาและทารกสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดให้การป้องกันและปราบโรคระบาดให้เป็นหน้าที่รัฐต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า (มาตรา 72)

(2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ในส่วนของสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 54 บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งหมายความว่าแนวนโยบายแห่งรัฐนี้เป็นบทบัญญัติที่มีไว้สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีปฏิบัติตาม โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ทำให้ประชาชนนำไปฟ้องร้องรัฐได้ ทั้งนี้ ศาตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งได้อธิบายถึงเหตุผลในการกำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวว่า เนื่องจากการที่รัฐจะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกำลังเงินและฐานะความเป็นอยู่ของรัฐ ตลอดจนกำลังคนและความสามารถของข้าราชการ ฯลฯ รัฐธรรมนูญจึงปล่อยให้เป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาดำเนินการใดก่อนหลังตามที่เห็นสมควร⁵²

3.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 โดยจอมพล ป. พิบูลสงครามทำรัฐประหารล้มรัฐบาลของตนเอง ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495

(1) เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 นั้น ร่างขึ้นในยุคสมัยที่คณะผู้นำฝ่ายทหารสามารถยึดกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการชี้แจงการดำเนินนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่าหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 มีจำนวนทั้งสิ้น 19 มาตรา ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มีเพียง 7 มาตรา เท่านั้น โดยตัดทอนนโยบายที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ออกบางส่วน โดยคงเหลือไว้เฉพาะนโยบายที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ดังต่อไปนี้

⁵² หยุต แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 68.

1. **แนวนโยบายด้านการรักษาเอกราช** กำหนดรัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช (มาตรา 38)
2. **แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ** กำหนดให้รัฐต้องร่วมมือกับนานาประเทศ เพื่อบำรุงสันติสุขของโลก (มาตรา 38)
3. **แนวนโยบายด้านการทหาร** กำหนดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราชและผลประโยชน์ของชาติ (มาตรา 39)
4. **แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย** กำหนดให้รัฐจะต้องรักษาความสงบภายใน (มาตรา 40)
5. **แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ** กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการริเริ่มทางเศรษฐกิจของเอกชน และประกอบกิจการสาธารณูปโภคให้ประสานกันกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน (มาตรา 41)
6. **แนวนโยบายด้านการศึกษา** กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาอบรมและมีหน้าที่ในการจัดระบบการศึกษา ตลอดจนการให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ (มาตรา 42)
7. **แนวนโยบายด้านสาธารณสุข** กำหนดให้รัฐส่งเสริมการสาธารณสุข การมารดาและทารกสงเคราะห์ และการป้องกันและปราบโรคระบาด ซึ่งต้องกระทำให้ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า (มาตรา 43)

(2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

สำหรับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 นั้น มาตรา 44 บัญญัติว่า “...เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายดังกล่าวที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 กำหนดให้ระบบรัฐสภา มีลักษณะเป็นสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งซึ่งมีจำนวนเท่ากัน ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐบาลทหารสามารถยึดกุมอำนาจในรัฐสภาได้ง่ายเพราะสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองเข้าไปคานอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรได้⁵³ จึงมีข้อสังเกตว่า สภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงตามกลไกทางการเมืองระบบรัฐสภา

⁵³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2, หน้า 331.

3.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ถูกยกเลิกเนื่องจากการทำรัฐประหารนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501⁵⁴ และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งใช้เวลาในการร่างยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน 17 วัน⁵⁵ จนในที่สุดได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511

(1) เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 มาตรา 53 ถึงมาตรา 70 มีสาระสำคัญของนโยบายด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. แนวนโยบายด้านความมั่นคง กำหนดให้รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช (มาตรา 54)

2. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ และร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมระหว่างประเทศและผดุงสันติสุขของโลก (มาตรา 55-56)

3. แนวนโยบายด้านการทหาร กำหนดให้มีกำลังทหารเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช ความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ และใช้เพื่อการรบหรือการสงครามหรือเพื่อปราบปรามการจลาจล การใช้กำลังทหารเพื่อการอื่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 57-58)

4. แนวนโยบายด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐส่งเสริมและบำรุงการศึกษาระดับอุดมศึกษา จัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน กำหนดให้รัฐช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาอบรมตามควร รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการวิจัยในศิลปวิทยาและวิทยาศาสตร์ (มาตรา 59-61)

5. แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม กำหนดให้รัฐพึงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประจำชาติ แต่ต้องไม่บังคับฝืนใจบุคคล รวมทั้งให้รัฐพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม (มาตรา 62-63)

⁵⁴ลลิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 150.

⁵⁵นคร พจนวรวงษ์ และอุกฤษ พจนวรวงษ์, ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2542), อ้างถึงใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2, หน้า 332.

6. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคจัดให้ประสานกันกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนหรือกิจการอันเป็นการผูกขาดตัดตอน จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 64) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม การค้าและการประกอบการผลิตส่วนเอกชน ทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 65-66)

7. แนวนโยบายด้านสังคม กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์เพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่อัตรา และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม (มาตรา 67-68)

8. แนวนโยบายด้านสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข (มาตรา 69)

9. แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี (มาตรา 70)

(2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 53 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา

3.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ร่างขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองครั้งสำคัญ โดยการปกครองระบบเผด็จการที่ดำเนินติดต่อกันมากกว่า 16 ปี ได้สิ้นสุดลง นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และได้ประกาศใช้เมื่อเดือนตุลาคม 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากจะมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูงแล้ว หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐก็มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญโดยมุ่งสู่แนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจนกล่าวคือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยปรับเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) โดยยึดระบอบประชาธิปไตยทางการเมืองและระบบรัฐสวัสดิการทางเศรษฐกิจ⁵⁶

⁵⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2, หน้า 332.

สาระสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้แก่ การยอมรับแนวความคิดของลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) เพราะเป็นครั้งแรกที่หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการนำความคิดว่าด้วยความเป็นธรรมในสังคมมาวางในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ⁵⁷

(1) เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มีทั้งสิ้นถึง 33 มาตรา ตั้งแต่ มาตรา 62-94 โดยมีสาระสำคัญสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. แนวนโยบายด้านความมั่นคง กำหนดให้รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต (มาตรา 63)

2. แนวนโยบายด้านต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศและถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน รวมทั้งร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมระหว่างประเทศและผดุงสันติสุขของโลก (มาตรา 64-65)

3. แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และดำเนินป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ รวมทั้งจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาล (มาตรา 66-67)

4. แนวนโยบายด้านการทหาร กำหนดให้มีกำลังทหารเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช ความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ และให้กำลังทหารเป็นของชาติไม่ขึ้นต่อเอกชนหรือคณะบุคคลใด ๆ กำหนดให้กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อการปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อการพัฒนาประเทศชาติ การใช้กำลังทหารเพื่อการอื่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 68-70)

5. แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย กำหนดให้รัฐจะต้องรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย (มาตรา 71)

6. แนวนโยบายด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม ให้รัฐจัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษาอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ (มาตรา 72)

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ และของท้องถิ่น จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมทุกระดับตามสมควร (มาตรา 73) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่าง ๆ ส่งเสริมการสถิติ และใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศ (มาตรา 74)

7. แนวนโยบายด้านวัฒนธรรม กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม (มาตรา 75-76)

8. แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำลำธารและน่านน้ำ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการค้าหาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย (มาตรา 77-78)

9. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจ และสังคมลดน้อยลง จัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม ส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง ส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต ส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์ ส่งเสริมและสนับสนุนพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม สนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ กำหนดให้รัฐประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม วางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 79-85)

10. แนวนโยบายด้านประชากร กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิทยาการ (มาตรา 86)

11. แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม กำหนดให้รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติหรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจากภัยธรรมชาติ ส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชน ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ และได้รับค่าแรงตอบแทนตามควรแก่อัตภาพคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม และพึงจัดให้ผู้ทำงานรับจ้างมีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงาน และมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ จัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำตามความสามารถและความเหมาะสม ส่งเสริมให้ประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะ และพึงส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย (มาตรา 87-91)

12. แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดถึงการอนามัยครอบครัว และคุ้มครองสุขภาพของบุคคล ให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้ การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตรายโดยไม่คิดมูลค่า บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด ขจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน (มาตรา 92-93)

13. แนวนโยบายด้านการกีฬา กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงกีฬา (มาตรา 94)

(2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 62 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา แสดงให้เห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ประชาชนจะฟ้องร้องรัฐได้ คงมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

3.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เกิดขึ้นจากการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 โดยกำลังทหารซึ่งนำโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นแทน⁵⁸ ซึ่งเป็นผลให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

(1) เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีทั้งสิ้นถึง 21 มาตรา ตั้งแต่ มาตรา 53-73 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวนโยบายด้านความมั่นคง กำหนดให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต (มาตรา 54)

2. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน (มาตรา 55)

3. แนวนโยบายด้านการทหาร กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติ โดยกำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือ

⁵⁸นคร พจนวรรณพงษ์ และอุกฤษ พจนวรรณพงษ์, ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2542), หน้า 80.

การสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศ (มาตรา 56)

4. แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย กำหนดให้รัฐต้องรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข (มาตรา 57)

5. แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง และพึงดำเนินการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบโดยเฉียบขาด จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว (มาตรา 58-59)

6. แนวนโยบายด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการของประเทศ การจัดการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุน และปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 60)

นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการวิจัยในศิลปะ และวิทยาการต่าง ๆ ส่งเสริมการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศ สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเยาวชนของชาติให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ (61-62)

7. แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขรวมตลอดทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 63)

8. แนวนโยบายด้านวัฒนธรรม กำหนดให้ รัฐพึงส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 64)

9. แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน (มาตรา 65)

10. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้รัฐยกฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและทางสังคมให้สูงขึ้นถึงระดับที่จะดำรงชีพได้โดยปกติสุข ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต โดยวิธีการประกันราคาหรือพยุงราคา ตลอดจนการจัดระบบและควบคุมการผลิตและการจำหน่ายให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดหรือโดยวิธีอื่น และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์หรือ

วิธีอื่น สนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ กำหนดให้การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชน จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้ อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 66-68)

11. แนวนโยบายด้านประชากร กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิทยาการ (มาตรา 69)

12. แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม กำหนดให้รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรมหรือเนื่องจากภัยธรรมชาติ ส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชน ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่สภาพ คุ้มครองแรงงานและจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าแรงตอบแทนให้เป็นไปโดยเป็นธรรม (มาตรา 70-72)

13. แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า (มาตรา 73)

(2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 53 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ประชาชนจะฟ้องร้องรัฐได้ คงมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

3.2.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เกิดขึ้นเนื่องจากการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยอ้างเหตุผลในการทำรัฐประหารว่ารัฐบาลมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง ข้าราชการการเมืองรังแกข้าราชการประจำ การบิดเบือนคดีลอบสังหารซึ่งมีจุดมุ่งหมายล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ ฯลฯ⁵⁹

⁵⁹ ลีจิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 227.

(1) เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีทั้งสิ้นถึง 26 มาตรา ตั้งแต่ มาตรา 59-84 โดยเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญซึ่งสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. แนวนโยบายด้านความมั่นคง กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต (มาตรา 60)

2. แนวนโยบายด้านการทหาร กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติ และให้กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามและการป้องกันมิให้เกิดสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบหรือป้องปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อการพัฒนาประเทศ (มาตรา 61)

3. แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข (มาตรา 62)

4. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน (มาตรา 63)

5. แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ ขจัดชั้นตอนที่ไม่มีจำเป็นและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน ดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว (มาตรา 64-65)

6. แนวนโยบายด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดให้การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษา จัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระภายในขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติ ช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ (มาตรา 66)

กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่าง ๆ และพึงส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ (มาตรา 67)

7. แนวนโยบายด้านสังคมและสวัสดิการสังคม กำหนดให้รัฐพึงรักษา ส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคของชายและหญิง สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาพลเมืองของชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม และจริยธรรม (มาตรา 68-69) กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น (มาตรา 75) กำหนดรัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจากสาธารณภัย จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการสังคมสงเคราะห์ ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ และพึงคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิงกับจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม (มาตรา 79-82)

8. แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน (มาตรา 70-71)

9. แนวนโยบายด้านวัฒนธรรม กำหนดให้รัฐพึงรักษาและส่งเสริมศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 72)

10. แนวนโยบายด้านกีฬาและการท่องเที่ยว กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการกีฬา การท่องเที่ยว และนันทนาการ (มาตรา 73)

11. แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษา สภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป้องกันและขจัดมลพิษ รวมทั้งวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม (มาตรา 74)

12. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้รัฐดำเนินการให้เกษตรกร มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดินหรือวิธีอื่น จัดหาและดูแล การใช้น้ำของเกษตรกรให้มีเพียงพอและเหมาะสมแก่เกษตรกรกรรม ส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิต เพื่อให้เกษตรกร ได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ดังกล่าว โดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น สนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐไม่พึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค วางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 76-77)

13. แนวนโยบายด้านประชากร กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิทยาการ (มาตรา 78)

14. แนวนโยบายด้านสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึงและพึงให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้ การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ (มาตรา 83)

(2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 84 ขึ้นมาใหม่ โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องการให้มีการนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปดำเนินการผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล เพื่อให้รัฐให้ความสนใจนำแนวนโยบายแห่งรัฐไปดำเนินการในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังกำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ อันแสดงให้เห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลใดนำไปฟ้องร้องรัฐได้ การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐยังต้องอาศัยสภาพบังคับทางการเมือง กล่าวคือ การควบคุมตรวจสอบกันระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้น

3.2.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538)

ในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในหลายมาตรา ซึ่งบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นก็ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตรา แต่ส่วนใหญ่ยังมีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากเดิมมากเท่าใดนัก

(1) เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 58 ถึงมาตรา 89 จัดว่า รวมทั้งสิ้น 35 มาตรา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. แนวนโยบายด้านความมั่นคง กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต (มาตรา 59)

2. แนวนโยบายด้านการทหาร กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติ กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามและการป้องกันและปราบปรามมิให้เกิดสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อปราบหรือป้องปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศ (มาตรา 60)

3. การรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินและในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข (มาตรา 61)

4. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน (มาตรา 62)

5. แนวนโยบายด้านการบริหารงานของรัฐและการยุติธรรม กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ จัดชั้นตอนที่ไม่ว่าจำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน และพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รวมทั้งจัดระบบงานกระบวนยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนเท่าเทียมกันโดยทั่วถึงและให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว (มาตรา 63-64)

6. แนวนโยบายด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้การจัดการระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และการศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระภายในขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่างๆในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ (มาตรา 65)

กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่าง ๆ และพึงส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ (มาตรา 66)

7. แนวนโยบายด้านสังคมและสวัสดิการสังคม กำหนดให้รัฐพึงรักษาส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคของชายและหญิง สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาพลเมืองของชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม และจริยธรรม (มาตรา 67-68)

กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น (มาตรา 79) รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจาก

สาธารณภัย จัดให้มีการสังคมนาสงเคราะห์ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการสังคมนาสงเคราะห์ ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิต เพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร (มาตรา 88-89 ทวิ)

8. แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดทั้งสนับสนุนท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง จัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดำเนินการและสนับสนุนให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาท้องถิ่นตลอดจนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรมตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน จัดการดำเนินงานเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานไปยังชนบทอย่างทั่วถึง จริงจัง ต่อเนื่อง และเป็นธรรม (มาตรา 69-73)

9. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้รัฐต้องกระจายรายได้ไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง (มาตรา 74) สงวนอาชีพบางประเภทที่สำคัญให้แก่คนไทย (มาตรา 75) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ จัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการอยู่อาศัย การส่งเสริมเกษตรกรรม อุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมหรือเพื่อการอย่างอื่น และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของสิทธิในที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง จัดหาน้ำและดูแลการใช้น้ำให้มีเพียงพอและเหมาะสมแก่เกษตรกรรม ส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิต เพื่อให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ดังกล่าวโดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น สนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ รัฐไม่ประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค วางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนซึ่งมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม วางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิทยาการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ (มาตรา 80-87)

10. แนวนโยบายด้านวัฒนธรรม การกีฬา การท่องเที่ยว กำหนดให้รัฐพึงรักษาและส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ ส่งเสริมการกีฬา การท่องเที่ยว และนันทนาการ (มาตรา 76-77)

11. แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษา สภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม (มาตรา 78)

12. แนวนโยบายด้านสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง และพึงให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า และพึงส่งเสริมให้ เอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้ รัฐจะต้องป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายให้แก่ประชาชน โดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ (มาตรา 89 จัตวา)

(2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538)

ทางด้านสภาพบังคับนั้น บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ยังคงมีลักษณะเดิม กล่าวคือมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการ กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องคดี บทบัญญัติว่า ด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายเช่นเดิม อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้ตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้กำหนดให้รัฐจัดให้มีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐออกไป

3.2.8 ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อน พ.ศ. 2540

จากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่าง ๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่าเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐมีสาระสำคัญที่เหมือนกันอยู่หลาย ประการ กล่าวคือ แนวนโยบายด้านที่สำคัญที่จะต้องมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับนับตั้งแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกำหนด แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ แนวนโยบายด้านความมั่นคง แนวนโยบายด้านการทหาร แนวนโยบายด้านการศึกษา แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายด้านสังคมและสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม เนื้อหาหรือรายละเอียดของแนวนโยบายแต่ละด้านในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับย่อมมี ความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่ละฉบับที่มีความต้องการบรรจุความคิดหรือความต้องการเรื่องใดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ

ข้อสังเกตอีกประการของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับ พุทธศักราช 2492 จนถึงฉบับพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 คือ บทบัญญัติในหมวดนี้จะมียาจำนวนแนวนโยบายเพิ่มขึ้นในทุกครั้งที่มีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไข เพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ที่มีจำนวนแนวนโยบายแห่งรัฐลดลง) ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจากการที่ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงปัญหาของสังคมไทยในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ และ ต้องการกำหนดแนวทางให้รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศไปดำเนินการเพื่อป้องกันหรือแก้ไข

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมีจำนวนมากขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่ละฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) มีจำนวนแนวนโยบายแห่งรัฐมากถึง 35 มาตรา ซึ่งเห็นได้ว่ามีนโยบายบางประการที่อาจไม่สำคัญถึงระดับที่จะต้องนำไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐครอบคลุมในรายละเอียดมากเช่นนั้น แม้มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของภาระหน้าที่เหล่านั้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มิใช่เป็นการลดทอนน้ำหนักของบทบัญญัติดังกล่าวลง และทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีลักษณะคล้ายกับเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มักนำเสนอในรายละเอียดของนโยบายอยู่แล้ว ซึ่งการนำไปสู่การแสดงความคิดเห็นอยู่เสมอว่าแนวนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพราะพรรคการเมืองก็มีแนวนโยบายในส่วนนั้นเช่นเดียวกัน⁶⁰

ในส่วนของสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบัญญัติเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในลักษณะเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือแนวนโยบายแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ โดย ศ.ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ มีความเห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับที่เด็ดขาด⁶¹ กล่าวคือ การกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดเป้าหมายและบทบาทของรัฐไว้ แต่กลับห้ามมิให้นำไปฟ้องร้องรัฐได้ ทำให้สภาพบังคับส่วนนี้หมดไป และดูเหมือนรัฐจะดำเนินการเช่นใดโดยไม่คำนึงถึงแนวนโยบายนี้เลยก็ได้ หรือดำเนินการโดยปิดบังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้อย่างไรก็ได้

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ แม้จะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดก็ตาม แต่ในส่วนของผลหรือสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนปีพุทธศักราช 2540 ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยมีสภาพบังคับในทางการเมืองเพียงประการเดียว กล่าวคือ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นช่องทางให้มีการอภิปรายการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ ส่งผลให้รัฐบาลและรัฐสภา รวมทั้งประชาชนไม่ได้ให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญกับบทบัญญัติดังกล่าวเท่าใดนัก บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้จึงมีสภาพเป็นเพียงหลักการเพราะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย จนทำให้หลายฝ่ายมองว่าบทบัญญัติหมวดนี้เป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ เพราะเห็นว่าไม่มีสภาพบังคับ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

⁶⁰ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องปัญหาและระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2540), หน้า 3-17.

⁶¹ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก, [ออนไลน์], สถาบันพระปกเกล้า, แหล่งที่มา: http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=1586&Itemid=214 [15 ธันวาคม 2555] หน้า 18 และ 26.

3.3 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงความเป็นมาและสาระสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาในอดีตแล้ว ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาดังกล่าวด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีหลักการที่เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาหลายประการ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขความบกพร่องบางประการของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีต

3.3.1 เจตนารมณ์และเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีปัญหาที่ถกเถียงกันอยู่ว่า ควรมีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งในขั้นการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเสนอความคิดเห็นที่หลากหลาย โดยมีทั้งฝ่ายที่มีความเห็นว่าควรมีแนวนโยบายแห่งรัฐต่อไป เช่น นายเขียน ธีระวิทย์ มีความเห็นว่าควรมีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐไม่แตกต่างจากนโยบายของพรรคการเมือง จึงเห็นควรแยกนโยบายออกเป็น 2 ประเภท คือนโยบายที่ต้องทำ หากไม่ทำจะมีโทษ และนโยบายที่ควรทำ หรือพึงทำ หากไม่ทำก็อาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ⁶²

ในขณะที่กรรมการบางท่าน เช่น นายคณิน บุญสุวรรณ มีความเห็นให้ตัดแนวนโยบายแห่งรัฐออก โดยมีเหตุผลโดยสรุปได้ว่า⁶³ แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ไม่จำเป็น มีความฟุ่มเฟือย และการบัญญัติไว้ก็ไม่มีผลผูกมัดใด ๆ และนายสมคิด ศรีสังคม เห็นว่า⁶⁴ หากมีการบัญญัติไว้ก็จะมีเพิ่มเติมนโยบายเข้าไปไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งที่แนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีผลบังคับใด ๆ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบางท่าน อาทิเช่น นายสุจิต บุญบงการ เห็นว่า แนวนโยบายแห่งรัฐอาจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้ เพราะประชาชนหรือสังคมจะเป็นผู้สะท้อนเองว่าต้องการให้รัฐดำเนินนโยบายอะไร อีกทั้ง นโยบายมีอยู่หลากหลายด้าน อาจเกิดคำถามได้ว่าเหตุใดไม่ระบุนโยบายด้านนั้น ด้านนี้ ซึ่งจะปัญหา อย่างไรก็ตาม หากจะบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ควรกำหนดไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่ควรระบุรายละเอียดปลีกย่อย⁶⁵

นอกจากนี้ ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง โดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ร่วมกับคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล

⁶² คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ครั้งที่ 4/2540” 27 มกราคม 2540, หน้า 6/8.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6/3.

⁶⁴ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ครั้งที่ 5/2540” 28 มกราคม 2540, หน้า 5/4.

⁶⁵ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ครั้งที่ 4/2540” 27 มกราคม 2540, หน้า 5/8.

และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการแสดงความคิดเห็นออกเป็น 3 ฝ่าย สรุปได้ดังนี้⁶⁶

(1) ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ควรที่จะมีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือนเดิม เนื่องจากเป็นสิ่งจำเป็น เป็นแนวทางที่จะนำไปสู่สังคมที่เป็นอุดมคติ มีไว้เพื่อให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ การมีแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญยังสามารถเป็นแนวทางเพื่อให้รัฐบาลผสมสามารถใช้เป็นแนวทางได้ อย่างไรก็ตาม การที่แนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตไม่มีสภาพบังคับ จึงควรสร้างกลไกเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับ แต่ควรที่จะกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เฉพาะเรื่องที่เห็นว่าสำคัญเท่านั้น

(2) ฝ่ายสองเห็นว่า ควรที่จะยกเลิกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องสั้น ชัดเจน และปฏิบัติได้ และการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอาจกลายเป็นเรื่องล้าสมัยเพราะโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้ง สิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นตัวกำหนดอยู่แล้วว่ารัฐจะต้องดำเนินการอะไร ซึ่งมีหลายประการที่ตรงกับแนวนโยบายแห่งรัฐ นอกจากนี้ ในปัจจุบันพรรคการเมืองเริ่มมีความเข้มแข็ง แต่ละพรรคมีนโยบายของพรรคเอง ซึ่งอาจทำให้แต่ละพรรคไม่กล้ากำหนดนโยบายของพรรคให้แตกต่างไปจากแนวนโยบายแห่งรัฐ ส่งผลให้นโยบายของแต่ละพรรคไม่แตกต่างกัน

(3) ฝ่ายที่สามเห็นว่า จะมีหรือไม่มีแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญก็ได้ ถ้าหากจำเป็นต้องมีก็ควรกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพ และควรมีหลักประกันในด้าน ๆ ต่างให้ประชาชนด้วย

เพราะฉะนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540 โดยคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ มีคณะทำงานบางท่าน (นายพนัส ทัศนียานนท์ และนายแก้วสรร อดิโพธิ) ได้เสนอร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐในหลักการใหม่โดยให้เหตุผลว่า ในอดีตที่ผ่านมาบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ มักจะเป็นบทบัญญัติที่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีการกำหนดมาตรการใช้บังคับหรือกลไกในการใช้บังคับเอาไว้ สมควรที่จะมีการใส่กลไกในการทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลอย่างจริงจัง โดยเสนอให้มีบทบัญญัติในกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ จะมีผลทำให้มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ มีลักษณะเป็น *Actio popularis* และบัญญัติให้เรื่องใดที่รัฐกระทำขึ้นหรือตรากฎหมายขึ้นแต่มีความขัดแย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐจะไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้อภิปรายประเด็นนี้กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีทั้งที่สนับสนุนและแตกต่างกับความเห็นของคณะทำงานเฉพาะหมวด และอภิปรายด้วยว่าควรมี

⁶⁶ คณะกรรมการสภาวินิจฉัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยแห่งชาติ ร่วมกับคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ปัญหาและระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง,” 25-26 มีนาคม 2540, หน้า 3-148 ถึง 3-150.

บทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐหรือไม่⁶⁷ โดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีความเห็นว่า การกำหนดให้ นโยบายแห่งรัฐมีผลบังคับและกฎหมายจะขัดกับนโยบายแห่งรัฐไม่ได้ นั้น มีความก้าวหน้า ไปไกล จึงเสนอให้การกำหนดบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการผูกมัดควรนำไปบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิ เสรีภาพ เพราะโดยหลักนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางเท่านั้น ทั้งนี้ ให้มีการพิจารณาว่า มาตรการใดในนโยบายแห่งรัฐจะมีผลผูกพัน ก็ให้นำมาตรานั้นไปบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ อย่างไรก็ดีตามต้องคำนึงถึงความพร้อมของรัฐด้วย นอกจากนี้ การกำหนดให้นโยบายแห่งรัฐมีผล บังคับก็อาจก่อให้เกิดปัญหา เช่น กรณีที่ให้ประชาชนฟ้องรัฐได้ ในเรื่องการศึกษาหากรัฐจัดการศึกษา ไม่ได้ตามที่กำหนดในนโยบายแห่งรัฐเพราะไม่มีเงินเพียงพอจะทำอย่างไร⁶⁸

ในที่สุดคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญมีข้อสรุปว่า เห็นควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ นโยบายแห่งรัฐไว้ โดยให้ชื่อว่า “หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ” แต่ควรให้ เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย โดยให้มาตรการเกิดผลบังคับใช้เพียง 2 ประการ คือ ให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตาม นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พร้อมทั้งจะต้องรายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งว่าได้ดำเนินการอย่างไร ไปบ้างแล้ว และการให้มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิสามารถเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับนโยบาย แห่งรัฐได้⁶⁹ ต่อมาเมื่อได้มีการเสนอร่างดังกล่าวไปยังคณะกรรมการพิจารณาการยกร่างรัฐธรรมนูญและ ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อหมวดเป็น “นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยมีเหตุผลให้มีความสอดคล้อง กับเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นนโยบายและเป็นแนวทางเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐาน อย่างไรก็ตามมีผู้เสนอ ความเห็นว่าน่าจะเปลี่ยนชื่อหมวดเป็น “หน้าที่ของรัฐ” ทำให้มีการอภิปรายในประเด็นเจตนารมณ์ ของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ร่างที่คณะกรรมการการยกร่างเสนอนั้น กำหนดให้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย โดย ตัดคำว่าไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ออกไป ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ชี้แจงโดยสรุปว่า⁷⁰ การที่กำหนดเป็นนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐไม่ใช่หน้าที่ของรัฐ เพราะหน้าที่ในทางกฎหมายต้องมีสภาพบังคับ โดยสภาพบังคับนั้นต้อง ฟ้องร้องบังคับได้ และสภาพบังคับของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่สภาพบังคับในเชิงไปดำเนินคดี ในศาลตามกฎหมาย แต่เป็นสภาพบังคับทางการเมือง

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางที่ให้ความสำคัญกับประชาชน โดยได้เพิ่ม หลักการใหม่ที่ยังไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน⁷¹ กล่าวคือ

⁶⁷ มนตรี รูปสุวรรณและคนอื่น ๆ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 155.

⁶⁸ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “สรุปผลการประชุมการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะทำงานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ” 17 เมษายน 2540, หน้า 5.

⁶⁹ มนตรี รูปสุวรรณและคนอื่น ๆ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, หน้า 156.

⁷⁰ คณะกรรมการการพิจารณาการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13” 11 มิถุนายน 2540, หน้า 9/4.

⁷¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 30.

นอกจากการกำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ยังมีเจตนารมณ์ให้มีการกำหนดให้รัฐทำหน้าที่เพิ่มมากขึ้น อาทิหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ การคุ้มครองและอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ การส่งเสริมและการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การคุ้มครองเกษตรกรและสหกรณ์ การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยได้กำหนดมาตรการเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ เช่น กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายว่าจะดำเนินการใดให้สอดคล้องกับหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และรายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง การกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้คำแนะนำในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้⁷²

การกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐนี้ ถูกบรรจุอยู่ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่มาตรา 71 ถึงมาตรา 89 โดยอาจแบ่งหมวดหมู่ได้ดังนี้

1. แนวนโยบายด้านความมั่นคง การทหารและการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต และต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐสถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ (มาตรา 71-72)

2. แนวนโยบายด้านศาสนา กำหนดให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา และศาสนาอื่นส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่าง ศาสนิกชนของศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนา มาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต (มาตรา 73)

3. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค (มาตรา 74)

4. แนวนโยบายด้านการบริหารงานของรัฐและการยุติธรรม กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนาจความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้ มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 75)

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

5. แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐาน ทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 77) รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจ ในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนาของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78) รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการ ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79)

6. แนวนโยบายด้านสังคมและสวัสดิการสังคม กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ (มาตรา 80)

7. แนวนโยบายด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 81)

8. แนวนโยบายด้านสาธารณสุข กำหนดให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุข ให้ประชาชนได้รับการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง (มาตรา 82)

9. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้ อย่างเป็นธรรม (มาตรา 83) จัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่าง เหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต และการตลาดสินค้า และการตลาดสินค้าเกษตรกรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุดรวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร (มาตรา 84) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 85) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม (มาตรา 86) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจ

แบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกันเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค (มาตรา 87)

จากการศึกษาสาระสำคัญหรือเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเห็นได้ว่า สาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละมาตรามีความแตกต่างกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาหลายประการ กล่าวคือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดภาระต่าง ๆ หลายประการที่แนวนโยบายแห่งรัฐไม่กำหนดไว้ เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการตรวจสอบอำนาจรัฐ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ตลอดจนการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ การจัดให้มีแผนพัฒนาทางการเมือง มาตรฐานคุณภาพ จริยธรรม การอุปถัมภ์คุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น การส่งเสริมให้ประชาชนรักษาสิ่งแวดล้อมและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁷³ และสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การบัญญัติไว้เฉพาะแนวนโยบายที่มีความสำคัญในระดับที่ถือว่าเป็นนโยบายพื้นฐานอย่างแท้จริง ไม่ใช่นโยบายซึ่งผันแปรไปตามเวลาหรือเป็นความต้องการเฉพาะหน้าที่ผูกพันอยู่กับสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใดเท่านั้น หากแต่แนวนโยบายดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่พื้นฐานที่รัฐจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันของประเทศ ระบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม บริการสาธารณะที่จำเป็น การพัฒนาประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่น การบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม และทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ⁷⁴ โดยมีการตัดบทบัญญัติที่ไม่ได้มีความสำคัญในระดับที่จะเป็นแนวนโยบาย “พื้นฐาน” หลายประการ เช่น การส่งเสริมการกีฬา ท่องเที่ยง และนันทนาการ การสงวนอาชีพบางประเภทแก่คนไทย เป็นต้น เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจเห็นว่ารัฐบาลหรือพรรคการเมืองต่าง ๆ สามารถกำหนดเป็นแนวนโยบายทั่วไปได้อยู่แล้ว

นอกจากนี้ การบัญญัติแนวนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคม รวมทั้งเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ๆ ได้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น แนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และฉบับพุทธศักราช 2517 ได้ให้ความสำคัญชัดเจนถึงการใช้จ่ายเงินโดยกล่าวถึงอย่างละเอียดไว้ถึง 3 – 4 มาตรา ขณะที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้ในมาตรา 72 เพียงมาตราเดียว ย่อมแสดงถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองอันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินในช่วงเวลานั้น ๆ เป็นต้น

⁷³ โฉมศรี อารยะศิริ, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545), หน้า 21.

⁷⁴ ชาวนะ ไตรมาศ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครูสภา, 2545), หน้า 31.

3.3.2 กลไกสนับสนุนการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติ

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงปัญหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา คือ การที่บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ได้รับความสนใจจากองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงพยายามหาแนวทางหรือกลไกต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมให้มีการนำแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังมากขึ้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงปรากฏมาตรการหรือกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติ ดังนี้

1) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 211 ได้กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 88 วรรคสอง ก็ได้ให้นำหน้าที่ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว มากำหนดเป็นมาตรการหรือกลไกหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้มีการนำแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติมากขึ้น โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ ซึ่งมาตรการนี้จะส่งผลให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่วาระแรกก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง และการแถลงนโยบายต่อรัฐสภานี้จะทำให้รัฐบาลเกิดความผูกพันที่ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้แถลงไว้ เนื่องจากรัฐบาลอาจต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาโดยตรงหากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้

2) การจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 88 วรรคสอง ยังได้กำหนดกลไกอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้นได้แก่ การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งกลไกนี้ย่อมช่วยให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ อย่างไร

3) การให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้พิจารณากฎหมายที่อยู่ในขอบเขตของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ มาตรการหรือกลไกนี้เป็นเครื่องมือของประชาชนที่เป็นทางออกในกรณีที่รัฐบาลไม่เสนอกฎหมายหรือรัฐสภาไม่ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

4) การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 69 ได้วางแนวปฏิบัติทั้งในเชิงองค์กรและกระบวนการ กล่าวคือ มีการกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และสภาที่ปรึกษายังมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนประกาศใช้ด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้จะทำให้มีการประสานแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอันเป็นแผนพัฒนาประเทศที่เป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 10 ถึง 17 แล้ว จะเห็นได้ว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ในการเป็นองค์กรที่สะท้อนปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนอื่น ๆ ตามกฎหมาย อันเป็นบทบาทที่ไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นก็ยังนับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากสมาชิกของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติมีฐานมาจากองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคม จึงทำให้ข้อเสนอแนะนั้นผ่านการกลั่นกรองมาอย่างรอบด้าน เพราะมีฐานที่มาอันหลากหลายของสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ⁷⁵

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ยังได้มีกลไกส่งเสริมให้คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการพิจารณาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติอย่างแท้จริง กล่าวคือ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานแสดงผลการพิจารณา หรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะ หรือให้ความเห็นเพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณชนทราบด้วย รวมทั้งการเชื่อมโยงกลไกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติกับการควบคุมทางการเมืองในระบบรัฐสภา โดยกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่แก่บุคคลทั่วไป ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติมากยิ่งขึ้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงมากยิ่งขึ้น

⁷⁵ เอกสารเรื่อง “แนวคิดและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550.

3.3.3 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีข้อนำสังเกตประการหนึ่งว่า ได้กำหนดเงื่อนไขบังคับแก่บทบัญญัติในหมวดที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างเท่าเทียมกันทุกมาตรา โดยใช้คำว่า “รัฐต้อง...” ในทุกมาตรา แตกต่างจากแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตที่บางมาตราใช้คำว่า “รัฐพึง...” บางมาตราใช้คำว่า “รัฐต้อง...” ซึ่งอาจทำให้ดูเหมือนว่าบทบัญญัติในมาตราที่ระบุเงื่อนไขบังคับว่ารัฐต้องทำนั้นจะมีความสำคัญสูงกว่าบทบัญญัติในมาตราที่ระบุเงื่อนไขบังคับไว้ว่ารัฐพึงทำ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงปรับปรุงให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความสำคัญในการบังคับใช้ที่เท่าเทียมกัน อันจะส่งผลให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทุกมาตราได้รับความสนใจจากองค์กรของรัฐในการนำไปปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และการใช้คำว่า “รัฐต้อง...” นั้น หากพิจารณาจากถ้อยคำแล้วดูเหมือนจะเป็นบทบังคับให้รัฐจะต้องดำเนินการตามสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด จึงอาจเกิดประเด็นปัญหาว่า หากรัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือดำเนินการขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีสภาพบังคับอย่างไร

เมื่อพิจารณาถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา กล่าวคือ หากพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 88 ซึ่งบัญญัติว่า

“บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 88 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ตัดถ้อยคำที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ “...ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออกไป ทำให้เกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ เพียงใด เพราะในอดีตมีความเห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แนวนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวในชั้นร่างรัฐธรรมนูญซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 3.3.1 ซึ่งมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อาจกล่าวได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพียงต้องการให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายเท่านั้น และมุ่งเน้นให้มีเพียง

สภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น ไม่ต้องการให้มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาล เพื่อให้ศาลมาบังคับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ปรากฏว่า ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนัก เพราะแม้ว่าจะมีการตัดถ้อยคำว่า “...ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออกไปแล้ว แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียง “แนวทาง” ในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย และอยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคำวินิจฉัยที่ 52-53/2547 ว่า

“รัฐธรรมนูญ มาตรา 83 และมาตรา 87 จึงเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา เป็นเรื่องการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา สำหรับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 25 ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ห้ามมิให้ทำสุราและขายเชื้อสุรา ไม่ได้เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐแต่อย่างใด พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 25 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 83 มาตรา 87”

และเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ วินิจฉัยไว้อย่างน่าสนใจว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา 83 มาตรา 87 เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ตามมาตรา 83 และให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ตามมาตรา 87 ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลไม่มีสิทธิยกเอารัฐธรรมนูญ มาตรา 83 และมาตรา 87 มาเป็นข้อต่อสู้ได้ คงมีเพียงรัฐสภาเท่านั้นที่จะตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 83 และมาตรา 87 หรือไม่”

ส่วนนายนายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกท่านหนึ่งวินิจฉัยว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา 83 และมาตรา 87 เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีความหมายว่าผู้มีอำนาจตรารัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะกำหนดได้ว่ารัฐจะต้องมีจุดประสงค์ที่จะปฏิบัติอย่างไร ซึ่งเป็นการบังคับรัฐบาลทุกรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตามจุดประสงค์อันนี้ซึ่งเรียกว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งเป็น “หลักการ” (PRINCIPLE) แห่งนโยบายแห่งรัฐ (STATE POLICY) แต่แม้หลักการหรือจุดประสงค์นี้รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้แน่นอน แต่รัฐบาลทุกรัฐบาลก็อาจกำหนดวิถีทางหรือนโยบายที่จะบรรลุถึงหลักการนี้แตกต่างกันได้ เช่น หลักการที่จะรักษาไว้ซึ่งเอกราชรัฐบาลหนึ่งอาจมีวิถีทางหรือนโยบายที่จะรักษาเอกราชโดยผูกพันไม่ตรึงกับประเทศหนึ่ง อีกรัฐบาล

หนึ่งอาจมีวิถีทางหรือนโยบายผูกพันไม่ตรีกับประเทศทั่ว ๆ ไป ความประสงค์ที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐลงไว้ในรัฐธรรมนูญมีดังนี้

1. ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องยอมรับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหลักการแห่งนโยบายไปปฏิบัติจัดทำ เพราะเป็นหลักการกลาง ๆ ที่ทำให้มีการบริหารราชการแผ่นดินต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอ

2. แสดงให้ราษฎรเห็นเจตจำนงของรัฐว่าจะดำเนินนโยบายให้บรรลุถึงหลักการอันใด เพราะได้บัญญัติหลักการแห่งนโยบายไว้ชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญนั่นเอง

3. ทำให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีทราบแนวทางที่จะบัญญัติกฎหมายและบริหารราชการแผ่นดิน

อนึ่ง แนวนโยบายนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งหมายความว่าเอกชนจะฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ไม่ได้ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญกล่าวคือ

(1) ถ้ารัฐบาลไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย

(ก) สภาผู้แทนราษฎรก็อาจตั้งกระทู้ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็น หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจ

(ข) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ดำเนินการดังกล่าว ก็เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีการเพิกเฉยต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ

(2) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

(ก) รัฐบาลอาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร

(ข) ถ้ารัฐบาลไม่ถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภา ฯ ก็เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้งคราวหน้า

...รัฐธรรมนูญ มาตรา 83 และมาตรา 87 จึงเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา เป็นเรื่องการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา...”

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นเพียงบทบัญญัติที่เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายเท่านั้น และประชาชนไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล คงเป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มที่จะพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย มีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองโดยการตรวจสอบระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้น

ดังนั้น สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้แก่ “สภาพบังคับทางการเมือง” ซึ่งเมื่อมาตรา 88 วรรคสอง ได้กำหนดกลไกสนับสนุนให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติอย่างชัดเจนดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.2 เช่น การกำหนดให้มีการแถลงนโยบาย การจัดทำรายงานประจำปี เป็นต้น แสดงให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับในทางการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ มุ่งเน้นให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาหลายประการ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น อันอาจส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องคำนึงถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจถูกตรวจสอบในทางการเมืองได้

บทที่ 4

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมทั้งความเป็นมาของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ในอดีตฉบับต่าง ๆ มาแล้ว ในบทนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการและลักษณะของการบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ หลายประการ ทั้งเจตนารมณ์ เนื้อหาสาระ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทต่อไป

4.1 เจตนารมณ์และเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.1 เจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ปัญหาสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ผ่าน ๆ มา คือการที่รัฐไม่ให้ความสำคัญและไม่ใส่ใจในการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริงเท่าที่ควร สาเหตุเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายเท่านั้น โดยไม่มีการกำหนดกลไกหรือมาตรการใด ๆ เพื่อบังคับส่งเสริมให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาปฏิบัติแต่อย่างใด อีกทั้งยังบัญญัติด้วยว่าบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ยิ่งทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดไม่ได้รับความสนใจที่จะนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้ทำการเปลี่ยนแปลงหลักการของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหลายประการ ได้แก่ การกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความสำคัญเท่าเทียมกันทุกมาตราโดยเปลี่ยนจากคำว่า “รัฐพึง” เป็น “รัฐต้อง” การบัญญัติเฉพาะเรื่องที่เป็นความสำคัญพื้นฐานเท่านั้น การสร้างมาตรการหรือกลไกต่าง ๆ ที่ส่งเสริมให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติ การตัดข้อความว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” การเปลี่ยนแปลงหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ก็เพื่อให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบาย

พื้นฐานแห่งรัฐได้รับความสนใจและถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมากลับปรากฏว่า รัฐยังคงไม่ดำเนินการตามที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้เท่าที่ควร

เพราะฉะนั้น ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญออกเป็น 3 กรอบใหญ่ ๆ ได้แก่

- คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจ
- คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง
- คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล

ซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะอยู่ในกรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจ โดยในชั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงประเด็นที่ว่า การบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ปรากฏว่ารัฐปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางประการเท่านั้น ดังนั้น จึงเกิดประเด็นว่าทำอย่างไรให้รัฐดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะมีกลไกในการบังคับอย่างไร และจะมีการรับผิดชอบหรือไม่ ถ้าไม่กระทำตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ¹ ดังนั้น ในการประชุมครั้งต่อ ๆ มา คณะอนุกรรมการก็ได้มีการพยายามหาทางแก้ปัญหาดังกล่าว เช่น การเสนอให้กำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานเป็น 2 ส่วน คือภารกิจหลักหรือภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งโดยปกติรัฐทุกรัฐจะต้องมี ได้แก่ เรื่องของการป้องกันประเทศก็คือเรื่องความมั่นคง เรื่องของความสงบเรียบร้อย เรื่องของการอำนวยความสะดวก และภารกิจลำดับรอง ก็คือรัฐจะทำหรือไม่ทำได้ การกำหนดให้มีการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการกำหนดกรอบระยะเวลาในการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ³ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีผู้เสนอในประเด็นเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเห็นว่าในทางวิชาการแนวนโยบายพื้นฐานไม่มีผลผูกพันรัฐ เป็นเพียงแนวทางให้แก่รัฐที่จะหยิบยกเรื่องใดมาทำก็ได้ จึงเสนอว่าถ้าจะทำให้มีผลผูกพันรัฐ อาจกำหนดว่าหากรัฐจะทำเรื่องใดต้องทำโดยไม่ฝ่าฝืนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หากรัฐฝ่าฝืนต้องถูกบังคับได้โดยทางศาล⁴

ต่อมาในชั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ก็ได้มีการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยพยายามทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

¹ คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ ครั้งที่ 1” 1 กุมภาพันธ์ 2550, หน้า 9/2.

² คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ ครั้งที่ 4/2550” 8 กุมภาพันธ์ 2550, หน้า 2/3.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10/4.

⁴ คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ ครั้งที่ 5/2550” 13 กุมภาพันธ์ 2550, หน้า 3/3.

มีความชัดเจนรอบด้านและผูกพันรัฐมากขึ้น โดยได้นำบทบัญญัติที่เป็นหลักการทั่วไปของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาไว้เป็นมาตราแรกในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งแตกต่างจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่อยู่ในส่วนท้าย และเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “แนวทาง” มาเป็นคำว่า “เจตจำนง” เพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเจตนารมณ์ให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลบังคับอย่างจริงจังมากขึ้น⁵

นอกจากนี้ ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอธิบายถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสรุปได้ว่า ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาอาจมีความเห็นว่าการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ค่อยมีประโยชน์ ไม่ค่อยมีความหมายต่อการดำเนินงานของรัฐ ทั้งที่ความจริงแล้วหมวดแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐถือว่าเป็นหลักประกันสำคัญในการที่จะทำให้ประชาชนได้รับบริการจากรัฐ รวมทั้งเป็นกลไกและเป็นเครื่องมือที่สำคัญในทางการเมือง และเป็นเครื่องมือของประชาชนในการตรวจสอบรัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศว่าได้ดำเนินการตามแนวทางหรือเจตนารมณ์ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม จึงได้ปรับปรุงหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ประการแรก การขยายขอบเขตสาระสำคัญของหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้เห็นว่ามีครอบคลุมเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนให้มากขึ้น และประการที่สอง การทำให้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับชัดเจนขึ้น โดยนอกเหนือจากการแถลงนโยบายต่อสภาแล้ว รัฐบาลต้องสรุปสาระสำคัญเปรียบเทียบกับสิ่งที่จะดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลนั้น มีความสอดคล้องและมีระดับความสัมฤทธิ์ผลต้องการความสำเร็จแค่ไหนในเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องใด เมื่อไรอย่างไร ซึ่งการกำหนดในลักษณะเช่นนี้ จะทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความสำคัญในเชิงที่เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ทั้งในทางการเมือง คือโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาชน⁶

ดังนั้น เจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่เป็นเพียงแค่ “แนวทาง” เท่านั้น แต่จะเป็น “กรอบ” ซึ่งมีสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตาม นอกจากนี้ เพื่อสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้ง่ายขึ้น รัฐธรรมนูญยังกำหนดสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแตกต่างจากเดิมและกำหนดเป็นหัวข้อของแนวนโยบายแต่ละด้าน⁷ โดยแยกแยะหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างชัดเจน และกำหนดเรื่องสำคัญเพิ่มขึ้น เช่น การพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นคุณภาพ คุณธรรม และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จัดให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมและสนับสนุน

⁵ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2550” 29 มีนาคม 2550, หน้า 6-7.

⁶ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16/2550” 30 เมษายน 2550, หน้า 22-23.

⁷ ปกรณ์ ปรียากร, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552), หน้า 21.

การดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและมีให้ตกอยู่ในความผูกขาดของเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้เมืองค์กรต่างๆ เพื่อดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้แก่ สภาพพัฒนาการเมือง กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง องค์กรเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม สภาเกษตรกร⁸

4.1.2 เนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐผูกพันการทำหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น จึงได้กำหนดมาตรการหรือกลไกต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดเนื้อหาสาระให้มีความครอบคลุมเรื่องที่สำคัญ ๆ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดเนื้อหาหรือสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจให้ความสำคัญแก่เรื่องที่ต้องการบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ของประเทศไทยในสมัยนั้น ๆ อาทิ สภาพทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศว่าเป็นอย่างไร มีปัญหาอะไร และต้องการให้รัฐดำเนินการอย่างไรเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดเนื้อหาหรือสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มักจะเป็นไปตามความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับประกอบกับสภาพการณ์ของประเทศไทยในช่วงเวลานั้น ๆ เป็นสำคัญ

สำหรับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเนื้อหาและสาระสำคัญ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ

มาตรา 77 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเพื่อการพัฒนาประเทศ

รัฐธรรมนูญมาตรานี้มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อพัฒนาศักยภาพในการปกป้องและคุ้มครองความมั่นคงของประเทศ โดยคำว่า “ความมั่นคงของรัฐ” หมายรวมถึง ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านการเมืองด้วยหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านความมั่นคงของรัฐนี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่แก้ไข

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552), หน้า 52-53.

ถ้อยคำเพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเพิ่มข้อความในส่วนที่จัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอ⁹

2. แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

มาตรา 78 บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักการพัฒนายั่งยืนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยแก้ไขหลักการเดิมให้มีสาระสำคัญชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้อง

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งจัดระบบงานราชการให้การจัดทำและ การให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้¹⁰

มาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม หลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้¹¹

(1) การพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และ ผลประโยชน์ของชาติ การกำหนดเจตนารมณ์ในการพัฒนาประเทศเช่นนี้ เป็นการกำหนดทิศทางใน การพัฒนาประเทศที่มีความชัดเจนว่ารัฐต้องดำเนินการพัฒนานโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคำนึงถึงการพัฒนาที่มุ่งเน้นความสมดุล (Balanced Development) สำหรับปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงเป็นปรัชญาที่ยึดทางสายกลางที่ชี้แนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปจนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทาง สายกลาง มีความพอเพียงและมีความพร้อมที่จะจัดการต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ทั้งภายนอกและภายใน

(2) การกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

(3) การให้ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดยเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนา และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วน ร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทุกด้าน ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และต้องคำนึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(4) การพัฒนาองค์กรและบุคลากรของภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้มีความสามารถคู่คุณธรรม พัฒนาวิธีปฏิบัติราชการ โดยยึดหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารราชการแผ่นดิน

(5) การจัดระบบงานเพื่อบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มี ประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตามหลักการสำคัญ ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการบริหารราชการที่ประชาชน เรียกร้อง เป็นที่ยอมรับของประชาชน และเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้ การบริหารราชการ การตัดสินใจ การให้บริการสาธารณะ ตลอดจนการดำเนินนโยบายสาธารณะ ต่าง ๆ เป็นไปอย่างสุจริตโปร่งใส ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการตัดสินใจที่รอบคอบ และเป็นธรรม รวมทั้งคำนึงถึงผลประโยชน์และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยรวม ดังนั้น การเปิด

¹⁰ มนต์รี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550), หน้า 79.

¹¹ ปกรณ์ ปรียาก, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, หน้า 31-57.

โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เกิดการบริหารราชการที่สุจริตโปร่งใสมากขึ้น

(6) การจัดให้มีหน่วยงานอิสระ เพื่อให้ความเห็นและตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลใด ๆ จากรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) การจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองและสภาพพัฒนาการเมืองที่เป็นอิสระ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง

(8) การจัดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม เช่น การรักษาพยาบาล บำเหน็จ บำนาญ เป็นต้น

3. แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลเรื่องการพัฒนาสังคมมารวมไว้ในหมวดเดียวกัน ดังนี้

1) ด้านศาสนา

มาตรา 79 รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานและศาสนาอื่น ทั้งต้องส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนา มาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

มาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น โดยรัฐบาลต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานเสมือนเป็นศาสนาประจำชาติ และภายใต้หลักความคุ้มครองประชาชนชาวไทยตามมาตรา 5 แก่ศาสนาอื่นๆ เช่นเดียวกับพระพุทธศาสนา รัฐบาลต้องอุปถัมภ์ คุ้มครอง และให้ความสำคัญแก่ศาสนาอื่นๆ เช่นเดียวกับพระพุทธศาสนา นอกจากนี้ รัฐบาลต้องส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนให้นำหลักธรรมและหลักคำสอนของทุกศาสนามาใช้ในการดำเนินชีวิต¹²

2) ด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

¹² คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 73.

(1) **คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน** สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(2) **ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ** อันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) **พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและ**ทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมาย เพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทยมีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) **ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ** เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(5) **ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปะวิทยาการแขนงต่าง ๆ** และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

(6) **ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้** ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

บทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดเป็นนโยบายอันสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และวัฒนธรรมของชาติ เพื่อการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ซึ่งเป็นการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยอาจจำแนกได้ดังนี้

2.1) ด้านสังคม มุ่งเน้นในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชน เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ความเสมอภาคหญิงชาย สงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วม

2.2) ด้านการสาธารณสุข มุ่งเน้นให้รัฐบาลพัฒนาระบบสุขภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและจัดบริการสาธารณสุข

2.3) ด้านการศึกษา รัฐบาลต้องพัฒนาคุณภาพและการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน รวมทั้งพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเน้นการเสริมสร้างคุณภาพของ

ผู้เรียนให้ประกอบด้วยควมมีวินัย มีจิตอันเป็นสาธารณะ และยึดมั่นในอุดมการณ์การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ ต้องส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชนซึ่งมีความพร้อม ให้มีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานด้วย อีกทั้ง ต้องส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในสาขาต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

2.4) ด้านวัฒนธรรม มุ่งเน้นการส่งเสริมความสามัคคีของคนในชาติให้ ตระหนักในความสำคัญของศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยมอันดีงามของชาติ และ ภูมิปัญญาของท้องถิ่น

4. แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม

มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการ ยุติธรรมดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือประชาชน ทางกฎหมาย

(2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

(3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการ เป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

(4) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ยุติธรรม

(5) สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือ ทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว

บทบัญญัติมาตรานี้มีเจตนารมณ์ เพื่อกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนากฎหมายและการยุติธรรม โดยให้รัฐบาลบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และไม่เลือกปฏิบัติ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการกระทำ ละเมิด หรือการถูกกระทำรุนแรงไม่ว่าทางใด ๆ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ ยุติธรรม และเข้าถึงได้สะดวก จัดให้มีการช่วยเหลือหรือสนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วม ในการช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองแก่ประชาชน จัดให้มีองค์กร อิสระในการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมาย และตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ว่าขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยให้นักกฎหมายหรือบุคคลจากภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง จัดให้มีองค์กร อิสระเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยให้ประชาชนจากภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่รวมถึงศาลซึ่งมีความเป็นอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ¹³

5. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ

มาตรา 82 รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

รัฐต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวเกี่ยวกับนานาประเทศ ตลอดจนต้องให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ

มาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐบาลต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศด้วยหลักแห่งความเสมอภาค เพื่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ โดยในการร่วมมือกับนานาประเทศ รัฐบาลพึงถือหลักความเสมอภาค หลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติหรือหลักต่างตอบแทนเยี่ยงคนชาติ ทั้งต้องถือตามพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญากับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลต้องตรากฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมาย หรือตีความกฎหมายให้สอดคล้องและอนุวัตตามสนธิสัญญาดังกล่าวด้วยรัฐบาลต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวเกี่ยวกับนานาประเทศ และต้องคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศด้วย¹⁴

6. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

มาตรา 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต การดำรงอยู่ และการปฏิบัติตนและการทำงานของประชาชนในทุกๆระดับ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพอประมาณ มีเหตุผล มีภูมิคุ้มกัน ภายใต้เงื่อนไขของความรู้จักคุณธรรม เป็นหลักที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงการพัฒนาในด้านการเมือง สังคม การเกษตรและการดำเนินธุรกิจทุกขนาดและทุกประเภททั้งระดับครอบครัว ชุมชน และระดับชาติ¹⁵ ดังนั้น มาตรานี้จึงมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐบาลนำแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมนำแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและกิจการงานอย่างถูกต้อง เหมาะสม รวมทั้งเผยแพร่และพัฒนาองค์ความรู้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้วย

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

¹⁵ ปกรณ์ ปริยากร, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, หน้า 71.

หลักการดำเนินการด้านเศรษฐกิจตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก¹⁶

มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการ

(3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

(6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

(7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนจัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(9) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภค

¹⁶ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27/2550,” 18 มิถุนายน 2550.

ชั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายชั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคชั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

(12) ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชย์ การขนส่งทางราง รวมทั้งการดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ

(13) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

(14) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

มาตรา 84 นี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้เป็นนโยบายที่ต้องนำไปใช้ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้¹⁷

1) รัฐบาลต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม ให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐบาลต้องไม่แทรกแซงและควบคุมกลไกตลาด หรือประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง หรือผลประโยชน์ส่วนรวม หรือกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค

2) รัฐบาลต้องสนับสนุนให้ภาคเอกชนนำหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลมาใช้ในการประกอบธุรกิจ เพื่อป้องกันไม่ให้เอาัดเอาเปรียบกันในเชิงธุรกิจ

3) รัฐบาลต้องควบคุมให้มีวินัยการเงินการคลังอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้งบประมาณอย่างไม่เหมาะสมอันจะนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชัน รวมทั้งต้องปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากร อาทิ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากร การขยายฐานภาษีอากร การเพิ่มการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใหม่ เช่น ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

4) รัฐบาลต้องส่งเสริมให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการออมในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อการดำรงชีพในยามชรา รองรับโครงสร้างประชากรที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และอายุขัยยืนยาวขึ้น ซึ่งจะเป็นปัญหาสังคมที่รัฐต้องรับภาระดูแล หากไม่เร่งดำเนินการให้เกิดการออมเพื่อเป็นหลักประกันในยามชราภาพครอบคลุมประชาชนอย่างทั่วถึง

5) รัฐบาลต้องคุ้มครองการประกอบกิจการให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อให้คุ้มครองผู้บริโภค

¹⁷ คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 81-83.

6) รัฐบาลต้องส่งเสริมการประกอบอาชีพและสนับสนุนการพัฒนา ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ ตลอดจนการกระจาย รายได้อย่างเป็นธรรม

7) รัฐบาลต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คำนึงแรงงานเด็ก สตรี และผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันให้ได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน เช่น แรงงานเหมือง ขวาง จัดระบบ แรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคี จัดระบบประกันสังคม สิทธิประโยชน์ สวัสดิการที่เป็นธรรมและ ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

8) รัฐบาลต้องคุ้มครองผลผลิตและการตลาดของเกษตรกรให้ได้ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ส่งเสริมให้มีสภาเกษตรกร ซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากกรรวมกลุ่มของผู้ประกอบ อาชีพเกษตรกรในสาขาต่างๆ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนดูแลรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มเกษตรกร ในลักษณะเดียวกับการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาหอการค้า และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

9) รัฐบาลต้องส่งเสริมและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ รวมทั้ง การรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพด้านต่างๆ ของประชาชน

10) รัฐบาลมีหน้าที่จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นแก่ การดำรงชีวิตของประชาชน และความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ และรัฐบาลอาจเปิด โอกาสให้เอกชนดำเนินการจัดสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ แต่ต้องป้องกันไม่ให้เอกชนผูกขาด

11) ห้ามแปรรูปโครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็น ต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นต้องแปรรูป ให้ทำได้เฉพาะใน การดำเนินกิจการบางส่วนเท่าที่จำเป็นซึ่งมิใช่โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและ ต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการประกอบ กิจการสาธารณูปโภคที่ห้ามแปรรูป เช่น รางหรือสถานีรถไฟ เสา สายส่ง หรือสถานีไฟฟ้า โครงข่าย หรือเครือข่ายโทรคมนาคม ดาวเทียมหรือวงโคจรดาวเทียม เป็นต้น ต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ เอกชน การทำให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และกระทบความมั่นคง ของรัฐ เช่น การประปา ไฟฟ้า ท่าเรือ สนามบิน การโทรคมนาคม เป็นต้น ตกเป็นของเอกชน จะกระทำมิได้

12) รัฐบาลต้องส่งเสริมและพัฒนาระบบการขนส่ง รวมทั้งระบบบริหาร จัดการทั้งภายในและระหว่างประเทศ

13) รัฐบาลต้องส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจ ทุกขนาดให้มีความเข้มแข็ง

14) รัฐบาลต้องส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรทุกประเภททั้ง การแปรรูปสินค้าเกษตรขั้นต้นนำไปสู่การแปรรูปเป็นสินค้าสำเร็จรูป เพื่อเพิ่มโอกาสและทางเลือกแก่ เกษตรกร ซึ่งจะทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

7. แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น อย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

บทบัญญัติมาตรา 85 นี้ คงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มรายละเอียดการดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดเป็นนโยบายให้รัฐบาลต้องปฏิบัติในการใช้ที่ดิน และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁸ โดยต้องปฏิรูประบบและนโยบายการใช้ที่ดินทั้งระบบ คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรอย่างเหมาะสมและพอเพียง จัดการวางผังเมือง จัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม บำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และควบคุมจำกัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงสภาวะโลกร้อน รวมถึงการปลูกป่าทดแทน เป็นต้น โดยให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

8. แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงาน

มาตรา 86 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญาและพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ด้านต่าง ๆ โดยจัดให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการนี้ จัดงบประมาณสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้าวิจัย และให้มีสถาบันการศึกษาและพัฒนา จัดให้มีการใช้ประโยชน์จากผลการศึกษาและพัฒนา การถ่ายทอด เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ และสนับสนุนให้ประชาชนใช้หลักด้านวิทยาศาสตร์ในการดำรงชีวิต

(2) ส่งเสริมการประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษาและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย รวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

มาตรา 86 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดเป็นแนวนโยบายให้รัฐบาลต้องพัฒนา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงาน โดยคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มรายละเอียดการดำเนินการตามแนวนโยบาย ในด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญาและพลังงานให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลต้อง ส่งเสริม พัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณให้มีการศึกษา ค้นคว้าวิจัย เพื่อนำผลการศึกษาค้นคว้าไปใช้ประโยชน์ โดยต้องจัดให้มีกฎหมายและสถาบันการศึกษา และพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ส่งเสริมการประดิษฐ์คิดค้นเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษาพัฒนา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา นอกจากนี้ ยังต้องส่งเสริมและ สนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนจากธรรมชาติด้วย¹⁹

9. แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือ รูปแบบอื่น

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-86.

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา นี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

มาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมืองโดยเปิดโอกาสให้หญิงชายมีส่วนร่วมในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันในด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคม การเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 87 ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้น เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง²⁰ โดยปัจจุบันก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนนี้ขึ้นตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่²¹

4.2 กลไกสนับสนุนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเกี่ยวกับกลไกสนับสนุนการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติและสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือ ในส่วนที่ 1 บททั่วไปของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 บัญญัติว่า

“บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไป

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

²¹ ปกรณ์ ปริยากร, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, หน้า 81.

ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

เมื่อพิจารณามาตรา 75 แล้วจะเห็นได้ว่ามีการใช้ถ้อยคำที่เปลี่ยนแปลงไปจากคำว่า “เป็นแนวทาง” มาเป็นคำว่า “เป็นเจตจำนง” โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดเจตจำนงบังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้²² โดยมีการกำหนดมาตรการหรือกลไกเพื่อให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติ คือรัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารประเทศ นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาซักถามหรือเสนอแนะแล้วแต่กรณี อันถือเป็นการกำหนดสภาพบังคับให้มีการติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

นอกจากนี้ ในบททั่วไป มาตรา 76 ที่บัญญัติว่า

“คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน”

มาตรา 76 นี้ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก เพื่อบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและให้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจังสามารถตรวจสอบได้²³ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดความชัดเจนและมีผลบังคับได้จริงตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และเพื่อให้เกิดความชัดเจนเป็นแนวทางให้หน่วยราชการหรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐนำไปปฏิบัติ อีกทั้ง ยังเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่จะได้ทราบและติดตามตรวจสอบว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่ละด้านได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลหรือไม่เพียงใด

มาตรการเพื่อให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 และ 76 สรุปได้ดังนี้

²² คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 68.

²³ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27/2550,” 18 มิถุนายน 2550, อ้างถึงใน คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 69.

4.2.1 การแถลงนโยบาย

การแถลงนโยบายคือการแจ้งหรือรายงานให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่ารัฐบาลมีแนวทางหรือทิศทางการปฏิบัติงานอย่างไร ในทางการเมืองถือว่าการแถลงนโยบายเป็นเหมือนคำมั่นหรือสัญญาประชาคมอย่างหนึ่ง รัฐธรรมนูญจึงระบุว่ารัฐบาลต้องบริหารราชการแผ่นดินตามที่ตนกำหนดไว้ในนโยบาย อาจกล่าวได้ว่าการแถลงนโยบายเป็นทั้งการแสดงความรู้ในปัญหา การแสดงวิสัยทัศน์ การกำหนดทิศทางการทำงาน และการขอความร่วมมือจากฝ่ายนิติบัญญัติ²⁴ สำหรับสาเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้น เนื่องมาจากว่า คณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดังเช่นในกรณีของระบบประธานาธิบดี แต่คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากเลือกสมาชิกด้วยกันคนหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งคณะรัฐมนตรี เพื่อนำนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้เป็นนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน แต่ยังมีตัวแปรอื่น ๆ ที่อาจทำให้นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเป็นคนละแนวทงกับนโยบาย เช่น การจัดตั้งรัฐบาลผสม จึงต้องมีการผสมนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ รัฐสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรให้รัฐสภามีโอกาสเข้าตรวจสอบหรือควบคุมได้ตั้งแต่ในเบื้องต้น เพราะนโยบายของรัฐบาลอาจเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องพัน หรืออาจนำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในโอกาสต่อไป นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา²⁵

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาแต่ละครั้ง จะกระทำภายหลังจากที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว นโยบายที่นำมาแถลง ได้แก่ นโยบายทั่วไปที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีว่า ภายในวาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ๆ จะบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร มีแนวทางและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้าง ๆ อย่างไรบ้าง และจะเสนอสิ่งที่ต้องการเข้าไปดำเนินการหรือแก้ปัญหาในระยะเร่งด่วนอย่างไร รวมทั้งมีการวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาระยะยาว²⁶ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 วรรคสองได้กำหนดให้ “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เพราะฉะนั้น ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะมีการแถลงนโยบายทั่วไปที่เป็นของรัฐบาลชุดนั้น ๆ โดยเฉพาะแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายที่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย อันถือเป็นกลไกที่บังคับให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยคำนึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างจริงจังมากขึ้น

²⁴วิชฌุ เครื่องงาม, การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 8 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2553): 8.

²⁵ปณิธาน วิสุทธากร, “การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี: ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 7.

²⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 88 จะเห็นว่ามีการบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันว่าให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพียงแต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มถ้อยคำว่า “...ในระยะเวลาใด” อันเป็นกำหนดให้ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต้องกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ชัดเจนด้วย ไม่ใช่เพียงวางแนวทางให้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติถ้อยคำเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบรรลุผลในทางปฏิบัติมากขึ้นเนื่องจากคณะรัฐมนตรีต้องกำหนดกรอบในการทำงานไว้อย่างชัดเจน และหากไม่สามารถทำตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ รัฐสภาก็สามารถตรวจสอบการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายไว้ในมาตรา 176 กล่าวคือ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ ต้องแถลงนโยบายและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภา เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ และการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานั้น ต้องกระทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ แต่ถ้ามองการแถลงนโยบายต่อรัฐสภามีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ (มาตรา 176 วรรคสอง) ซึ่งเมื่อสมาชิกรัฐสภารับทราบนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะเป็นข้อผูกมัดให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามหรือขัดแย้งกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาแล้ว จะเป็นแนวทางให้สภานิติบัญญัติดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในขั้นต่อไป

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับมีคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศและแถลงนโยบายต่อรัฐสภาทั้งสิ้น 4 คณะ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายสมักร สุนทรเวช มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 คณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 คณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 และคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554

จากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้ง 4 คณะ ในช่วงระยะเวลาภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีข้อสังเกตว่า หัวข้อนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้ง 4 คณะที่แถลงต่อรัฐสภา มีหัวข้อเหมือนกัน ได้แก่ 1) นโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก 2) นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ 3) นโยบายเศรษฐกิจ 4) นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต 5) นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6) นโยบายวิทยาศาสตร์

เทคโนโลยี การวิจัย และนวัตกรรม 7) นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
8) นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลจะดำเนินการในปีแรกนี้ จากการศึกษาพบว่า นโยบายส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายที่รัฐบาลเห็นว่า เป็นนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาของประเทศในขณะนั้น ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวช ได้แถลงถึงนโยบายเร่งด่วนข้อแรกว่า “สร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติและฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยการเสริมสร้างความเข้าใจรวมกันของประชาชนในชาติให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ”²⁷ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองสูง ประชาชนมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางการเมืองอย่างชัดเจน ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ก็ได้แถลงนโยบายในเรื่องดังกล่าวโดยมีข้อความในลักษณะเดียวกันว่า “สร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติและฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยการเสริมสร้างความเข้าใจรวมกันของประชาชนในชาติให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”²⁸ คณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็แถลงถึงนโยบายในประเด็นเดียวกันว่า “เสริมสร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีของคนในชาติให้เกิดขึ้นโดยเร็วโดยใช้แนวทางสันติวิธีฟังความเห็นจากทุกฝ่ายและหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงรวมทั้งฟื้นฟูระเบียบสังคมและบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ตลอดจนสนับสนุนองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่มีส่วนร่วมในการสร้างความสมานฉันท์”²⁹ และคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็มีนโยบายทำนองเดียวกันว่า “สร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติและฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยการเสริมสร้างความเข้าใจรวมกันของประชาชนในชาติให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”³⁰ จะเห็นได้ว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้ง 4 คณะ มุ่งเน้นถึงการแก้ไขปัญหาความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในปีแรก และเมื่อพิจารณานโยบายดังกล่าวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้วจะเห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านความมั่นคงของรัฐ มาตรา 77 ที่ต้องการให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐ สถาปนพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

²⁷ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช ใน “รายงานการประชุมรวมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (สมัยสามัญทั่วไป)”, 18 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 9.

²⁸ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ใน “รายงานการประชุมรวมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2551 (สามัญนิติบัญญัติ)”, 7 ตุลาคม 2551, หน้า 37.

²⁹ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ใน “รายงานการประชุมรวมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (วิสามัญ)” 30 ธันวาคม 2551 หน้า 10.

³⁰ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ใน “รายงานการประชุมรวมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2554 (สามัญทั่วไป)” 23 สิงหาคม 2554 หน้า 5.

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า นโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปีแรกนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายที่พรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่จะดำเนินการให้แรงงานมีรายได้เป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท หรือนโยบายจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตให้แก่โรงเรียน³¹ เป็นต้น และมักเป็นนโยบายที่ดำเนินการสำเร็จภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เนื่องจากมีการกำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อพิจารณาถึงความสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว นโยบายที่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลใช้ในการหาเสียงอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนี้ อาจพิจารณาได้ว่ามีความสอดคล้องกันในระดับหนึ่ง กล่าวคือ นโยบายจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตให้แก่โรงเรียน ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในลักษณะหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 75 วรรคสองที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด *ในระยะเวลาใด* เพื่อดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า นอกเหนือจากนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรกของคณะรัฐมนตรีทุกคณะแล้ว นโยบายในข้ออื่น ๆ ที่กำหนดตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนใหญ่ จะกำหนดระยะเวลาไว้กว้าง ๆ กล่าวคือ กำหนดระยะเวลาการดำเนินการไว้ตามวาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น นโยบายด้านการศึกษาของคณะรัฐมนตรี นายสมักร สุนทรเวช กำหนดไว้ว่า “ยกระดับคุณภาพการศึกษาของคนไทยอย่างมีบูรณาการและสอดคล้องกัน ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษาทั้งในและนอกระบบการศึกษาและสร้างระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต”³² นโยบายด้านการศึกษาของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้กำหนดไว้สรุปได้ว่า “รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษา พัฒนาครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ส่งเสริมความเปเนลิตของมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาและวิจัยพัฒนาในภูมิภาคส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบและเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้อย่างบูรณาการในทุกระดับการศึกษาและในชุมชน” จากนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้านการศึกษาทั้งสองคณะ จะเห็นได้ว่าแม้มีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษา มาตรา 80 (3) แต่ก็มีกำหนดไว้ในลักษณะกว้าง ๆ และไม่ได้ระบุถึงระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน โดยจะอิงระยะเวลาตามวาระการดำรงตำแหน่งทั้งหมดของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาอย่างชัดเจนนัก แต่คณะรัฐมนตรีอาจจะสามารถกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจนไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-10.

³² คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมักร สุนทรเวช ใน “รายงานการประชุมรวมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (สมัยสามัญทั่วไป)”, 18 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 14.

กล่าวโดยสรุป มาตรการหรือกลไกที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ เป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมให้คณะรัฐมนตรีให้ความสนใจและคำนึงถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีพยายามกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น โดยอาจสังเกตได้จากการที่คณะรัฐมนตรีทุกคณะจัดทำตารางแสดงความสอดคล้องระหว่างนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในภาคผนวกของคำแถลงนโยบาย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการหรือกลไกการแถลงนโยบายนี้ สามารถช่วยส่งเสริมการนำนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้นในระดับหนึ่ง

4.2.2 การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ ปัญหา และอุปสรรค

การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการนี้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก และก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่นกัน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร และประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด หรือมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไร อันจะส่งผลให้รัฐสภาซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในแต่ละปี และพิจารณาการทำหน้าที่ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รายงานดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการแถลงผลงานต่อรัฐสภาว่าในแต่ละปีรัฐบาลมีผลงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไรบ้าง มาตรการบังคับดังกล่าวนี้ แม้ไม่มีสภาพบังคับในตัวเอง หากแต่การจัดทำรายงานผลการดำเนินการเสนอต่อรัฐสภาย่อมทำให้รัฐสภาสามารถประเมินผลงานของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน และหากเห็นว่ารัฐบาลไม่ดำเนินการหรือยังดำเนินการบกพร่องอยู่ในเรื่องใด ก็สามารถชี้มาตรการบังคับทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้³³

การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อาทิเช่น รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้จัดทำโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยในรายงานได้แบ่งแยกนโยบายที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการเร่งด่วนตลอดระยะเวลาหนึ่งปีที่บริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยแบ่งแยกเป็นหมวดหมู่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่ละด้านอย่างครบถ้วนชัดเจน ตัวอย่างเช่น *แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ (มาตรา*

³³ธีรวัฒน์ ขวัญใจ, “สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 97.

77)³⁴ รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการเปิดทุนสถาบันพระมหากษัตริย์และเผยแพร่ขยายผลแนวพระราชดำริ ด้วยการปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสถาบันใน 75 จังหวัด และบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่มีการละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างจริงจัง รวมทั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาตีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรเพื่อให้คำปรึกษาตีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร *แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ (มาตรา 83 และ 84)*³⁵ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเกษตรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผ่านกระบวนการฝึกอบรมจากศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จำนวน 1,132 แห่ง และศูนย์เรียนรู้ปราชญ์ชาวบ้านให้กับเกษตรกรไปแล้วมากกว่า 130,660 ราย *แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 85)*³⁶ การกระจายการถือครองที่ดิน โดยมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งดำเนินการ 2 ส่วน คือที่ดินของรัฐ จำนวน 103,402 ราย พื้นที่ 1.45 ล้านไร่ และที่ดินเอกชน 29,550 ราย พื้นที่ 489,900 ไร่ ใน 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 ยังมี การอธิบายถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละด้าน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้รัฐบาลเร่งหาแนวทางการแก้ปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ในขณะที่การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้จัดทำในลักษณะเดียวกับคณะรัฐมนตรีชุดที่ผ่านมา โดยการแบ่งกลุ่มนโยบายออกเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปีแรก และนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน ตัวอย่างเช่น *แนวนโยบายด้านด้านสังคม (มาตรา 80)*³⁷ ได้คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน โดยป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น สร้างภูมิคุ้มกันและพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีพัฒนาการที่เหมาะสมตามช่วงอายุ เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน โดยจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวระดับจังหวัด ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนทั่วประเทศ และให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ดูแลและส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ โดยจัดให้มีเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ และสร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกและการนำเทคโนโลยีมาอำนวยความสะดวกเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ส่งเสริมอาชีพและจัดการศึกษาให้แก่คนพิการ *แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม (มาตรา 81)*³⁸

³⁴ รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ปีที่ 1 (วันที่ 30 ธันวาคม 2551 ถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2552) หน้า 20.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162-163.

³⁷ รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่ 1 (วันที่ 23 สิงหาคม 2554 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2555) หน้า 157-165.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211-219.

ส่งเสริมการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึงได้ จัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติปี 2556-2559 และจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2556-2559 (ฉบับที่ 2) จัดทำระบบสายด่วนคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเป็นธรรมอำเภอขึ้นทุกอำเภอทั่วประเทศ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด และอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ได้ให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีต่าง ๆ โดยสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราว และพิจารณาให้คำปรึกษาด้านกฎหมายในการสนับสนุนการปกครองประเทศตามหลักนิติธรรม *แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 87)*³⁹ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนด้านพลังงาน การจัดทำแผนชุมชนสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น การบูรณาการแผนชุมชนระดับตำบลเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะด้านเศรษฐกิจและสังคม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ โดยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ในการสอดส่องการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการของรัฐ ผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังมีการรายงานปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่ละด้าน เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีชุดอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาตัวอย่างการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทุกชุดมีความพยายามดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นการจัดทำโดยคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของตนเอง การบรรยายละเอียดของการทำงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ จึงมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญทุกด้าน แต่หน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลว่าจะปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่รายงานแสดงผลการดำเนินการระบุไว้หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถใช้มาตรการทางการเมืองตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยอาศัยรายงานแสดงผลการดำเนินการดังกล่าวเป็นข้อมูลในการตรวจสอบ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริงต่อไป

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลสนใจนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติมากขึ้น รวมทั้งยังทำให้รัฐบาลมีเครื่องมือในการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลว่ามีการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไรก็ตาม มีปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการหรือไม่ อีกทั้งการกำหนดให้รัฐบาลจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการนี้ยังเป็น

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 475-483.

ช่องทางที่ช่วยให้รัฐสภาตรวจสอบการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลได้ เช่น การนำรายงานแสดงผลการดำเนินการดังกล่าวไปใช้ในการซักถาม ตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีได้ จึงกล่าวได้ว่ามาตรการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการนี้เป็นมาตรการที่นำไปสู่สภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐประการหนึ่ง

4.2.3 การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐและเงินแผ่นดินจำเป็นต้องมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและผู้เสียภาษี ดังนั้น รัฐบาลที่ดีจำเป็นต้องมีการแถลงให้ประชาชนรับทราบอย่างชัดเจนถูกต้องเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งต้องแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าและผลงาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้เกิดความโปร่งใสและความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดิน⁴⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 88 ได้กำหนดไว้ว่า บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง อย่างไรก็ตาม คำแถลงนโยบายดังกล่าวที่ผ่านมามีลักษณะเป็นการอธิบายเชิงพรรณนาให้เห็นถึงแนวทาง (means) อย่างกว้าง ๆ ไว้เท่านั้น ไม่ได้มีการระบุถึงเป้าหมายปลายทาง (ends) ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดปัญหาในการติดตามตรวจสอบประเมินผล รวมถึงการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติและการจัดสรรทรัพยากร ในทำนองเดียวกันการรายงานแสดงผลการดำเนินการก็ยังเป็นเพียงการรายงานสรุปถึงปัญหาอุปสรรค ความก้าวหน้าและข้อเท็จจริงบางประการเท่านั้น ไม่ได้มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจริงกับค่าเป้าหมายตามตัวชี้วัดในแต่ละเป้าประสงค์ ด้วยเหตุผลดังกล่าว พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 ว่าด้วยการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้บัญญัติให้การบริหารราชการจะต้องมีเป้าหมายชัดเจนและมีผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ การทำงานในทุกระดับต้องมีการจัดทำแผนการทำงานที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน⁴¹ โดยมาตรา 13 และมาตรา 14⁴² กำหนดให้แผนการบริหารราชการแผ่นดิน

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ และแผนปฏิบัติราชการประจำปี การติดตามและประเมินผล (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549), หน้า 1.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁴² มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี

มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้จัดทำเป็นแผน 4 ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการ และการติดตามประเมินผล นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภา รวมทั้งเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบายและแผนงานของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้จัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ เพื่อให้ผู้รับผิดชอบสามารถเตรียมการในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยระเบียบดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 121 ตอนพิเศษ 141 ง ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2547 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2547

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่บัญญัติอยู่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 76 วรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะเห็นได้ว่า แม้มีการกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินในกฎหมายลำดับรองอยู่แล้ว แต่จากปัญหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ไม่ได้รับความสนใจในการปฏิบัติของรัฐบาลชุดที่ผ่าน ๆ มาเท่าที่ควร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับความสนใจจากรัฐบาลและต้องการสร้างมาตรการหรือกลไกเพื่อให้มีผลผูกพันรัฐมากขึ้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำหลักการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นครั้งแรก

การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินนี้ ถือได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้คณะรัฐมนตรีหรือผู้ที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินดวงภาวะผู้นำ

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น

มาตรา 14 ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตาม มาตรา 13 ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้ และรายจ่ายและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการ และการติดตามประเมินผล

เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางยุทธศาสตร์ และกำกับดูแลควบคุมให้ฝ่ายข้าราชการประจำ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล รวมทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนของรัฐบาล โดยเฉพาะการระบุถึงวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และแนวทางการทำงาน ของรัฐบาลในช่วงระยะเวลา 4 ปี ตามกรอบนโยบายที่ได้มีการแถลงไว้ต่อรัฐสภาและตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการ บริหารปกครองประเทศ นอกจากนี้การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินยังเป็นการสร้างภาระความ รับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว จะมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ให้ เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

สำหรับประโยชน์ของการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินมีดังนี้⁴³

- 1) ใช้อ้างอิงหรือเป็นแม่บทในการถ่ายทอดนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลไปสู่ การปฏิบัติทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม และระดับกลุ่มจังหวัดในรูปแบบของการจัดทำแผนปฏิบัติ ราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี อันจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินและ การจัดสรรทรัพยากรเกิดความสอดคล้องและเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบในทุกระดับ
- 2) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนนิติบัญญัติหรือแผนตรากฎหมาย
- 3) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนการเงินการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะ การประมาณการเกี่ยวกับรายรับ รายจ่ายล่วงหน้าในระยะปานกลาง และการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ
- 4) เพื่อใช้เป็นกรอบในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการ แผ่นดินของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุป แผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถ บริหารปกครองประเทศในเชิงรุกได้อย่างเป็นระบบ มีการมอบหมายเจ้าภาพผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน เกิดการบูรณาการ สามารถประสานแนวทาง มาตรการ และวิธีการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้าด้วยกัน รวมถึงการเชื่อมโยงการวางแผนเข้ากับกระบวนการจัดสรรทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการอันจะช่วยให้สามารถขับเคลื่อนการทำงานของภาครัฐในทุกระดับให้เป็นไป ในทิศทางเดียวกัน และการนำมาบัญญัติไว้เป็นมาตรการหรือกลไกหนึ่งในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมาย สูงเพื่อส่งเสริมให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติ จะสามารถทำให้บทบัญญัติว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมทั้งยังจะส่งผลให้การดำเนินการตาม แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในอีกทางหนึ่งการกำหนดให้ มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยังทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถใช้เป็น เครื่องมือตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลดำเนินการสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือไม่ด้วย

⁴³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนปฏิบัติ ราชการ และแผนปฏิบัติราชการประจำปี การติดตามและประเมินผล, หน้า 5-6.

4.2.4 การจัดทำแผนการตรากฎหมาย

การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต้องเป็นไปตามหลัก “นิติรัฐ” หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะดำเนินการใดได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน และรัฐต้องใช้อำนาจนั้นในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด โดยจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือเพียงเท่าที่จำเป็น ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งกฎหมายยังมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินงานของรัฐบาลด้วย เพราะแม้จะมีนโยบายที่ดี แต่หากกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการในเรื่องที่เป็นนโยบายแล้ว รัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายนั้นให้สัมฤทธิ์ผลได้ หรือหากมีกฎหมายในเรื่องนั้นอยู่แต่บทบัญญัติของกฎหมายไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบาย รัฐบาลก็ไม่สามารถผลักดันนโยบายให้ประสบความสำเร็จได้

ดังนั้น นอกจากการมีนโยบายที่ดีและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและมีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องมี “แผนการตรากฎหมาย” ที่จำเป็นต่อการผลักดันนโยบายของรัฐบาลตลอดจนยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดด้วย เพื่อช่วยให้การตรากฎหมายมีทิศทางที่ชัดเจนแน่นอน และกฎหมายที่ตราขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้านและเป็นระบบ ซึ่งแผนการตราภาษานี้รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ “แผนนิติบัญญัติ”⁴⁴

โดยปกติแล้วตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมายได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติเนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและยังถือเป็นผู้รู้ถึงปัญหา อุปสรรคในการบริหารราชการโดยตรง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นฐานอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจึงสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย สามารถแยกองค์กรที่เกี่ยวข้องได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับนโยบายกับระดับปฏิบัติ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำและเพื่อความคล่องตัวและควมมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล จึงได้กำหนดให้กระทรวงต่าง ๆ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านต่าง ๆ และเป็นหน่วยงานที่ทราบดีที่สุดว่าสมควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กระบวนการเสนอกฎหมาย

⁴⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์, ชุดคู่มือสนับสนุน การทำงานของรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำแผนนิติบัญญัติ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551), หน้า 2-3.

ในฝ่ายบริหารจึงเริ่มต้นจากข้อเสนอของกระทรวงต่าง ๆ⁴⁵ อย่างไรก็ตาม ในการริเริ่มเสนอกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะจากกระทรวงต่าง ๆ นั้น มีปัญหาบางประการ ได้แก่ การไม่มีทิศทางการตรากฎหมายที่ชัดเจน การที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มุ่งเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสำคัญ ไม่ได้มุ่งเสนอกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จส่งผลให้รัฐบาลไม่มีเครื่องมือที่จะผลักดันนโยบายที่วางไว้นอกจากนี้ ในการเสนอกฎหมายของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ไม่มีการวางแผนการเสนอกฎหมายที่เป็นระบบ ดังนั้น เพื่อให้สามารถจัดทำแผนการตรากฎหมายที่เป็นระบบ สามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้ประสบผลสำเร็จได้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นเพื่อให้เป็นแผนสำหรับการดำเนินการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา จากนั้น หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต้องนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาพิจารณาว่าในการดำเนินการกิจตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข เสนอ หรือยกเลิกกฎหมายใดบ้างเพื่อนำข้อมูลมาจัดทำแผนการตรากฎหมายหรือ “แผนนิติบัญญัติ” ต่อไป

คำว่า “แผนนิติบัญญัติ” บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546⁴⁶ คือ แผนการเสนอกฎหมายที่จำเป็นต่อการผลักดันให้นโยบายของรัฐบาล ตลอดจนยุทธศาสตร์เป้าประสงค์ กลยุทธ์ และมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินประสบความสำเร็จ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการนำการจัดแผนนิติบัญญัติ หรือแผนตรากฎหมายมาบัญญัติไว้ในมาตรา 76 โดยให้รัฐบาลต้องดำเนินการจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นำหลักเกณฑ์ในการจัดทำ “แผนนิติบัญญัติ” ตามที่บัญญัติพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดด้วยนั้น ถือเป็นความพยายามที่จะสร้างกลไกหรือมาตรการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังมากขึ้น รวมทั้งถือเป็นการเพิ่มความสำคัญให้กับการจัดทำแผนการตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น และทำให้รัฐบาลมีความผูกพันในการที่จะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

สำหรับผู้มีหน้าที่จัดทำแผนนิติบัญญัติ ตามมาตรา 15 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบกับข้อ 7 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 นั้น “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” และ “สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี” เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่จัดทำ

⁴⁵ ปกรณ์ นิลประพันธ์, *แผนนิติบัญญัติ* (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549), หน้า 4-5.

⁴⁶ มาตรา 15 เมื่อมีการประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่หรือกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนราชการผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ

แผนนิติบัญญัติ โดยได้รับความสนับสนุนข้อมูลจาก “ส่วนราชการต่าง ๆ” ส่วนขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดทำแผนนิติบัญญัตินั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 ข้อ 6 และข้อ 7 ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดทำแผนนิติบัญญัติ ดังนี้⁴⁷

“ข้อ 6 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติตามมาตรา 15 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมประชุมโดยมีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

ในการจัดทำแผนนิติบัญญัติ ถ้ามีกรณีที่เหมาะสมควรร้องขอต่อรัฐสภาตามมาตรา 178 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ”

“ข้อ 7 ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ที่จะต้องแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) ความจำเป็นที่สมควรร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ โดยให้แจ้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(2) ความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งรายละเอียดโดยสังเขป โดยให้แจ้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

สำหรับขั้นตอนการจัดทำแผนนิติบัญญัติแยกออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ⁴⁸

(1) ขั้นตอนการเตรียมข้อมูลของส่วนราชการต่าง ๆ

ส่วนราชการต่าง ๆ มีหน้าที่แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบถึงความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินภายใน 30 วันนับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยเพื่อให้การแจ้งข้อมูลมีความเป็นระบบและเป็นเอกภาพแต่ละกระทรวงจะทำหน้าที่รวบรวมและบูรณาการข้อมูลดังกล่าวในเบื้องต้นก่อนส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ การดำเนินการจัดเตรียมและรวบรวมข้อมูลนั้น ให้ใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้แก่ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

⁴⁷ ปกรณ์ นิลประพันธ์, ชุดคู่มือสนับสนุน การทำงานของรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำแผนนิติบัญญัติ, หน้า 4-6.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-17.

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของแต่ละกระทรวง นโยบายพรรคการเมืองต่าง ๆ ยุทธศาสตร์ของกระทรวง ขาวสารความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของโลกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของแต่ละกระทรวง

เมื่อทราบวาพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดได้เสียงข้างมากภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป กระทรวงจะสามารถคาดการณ์ได้ชัดเจนมากขึ้นว่านโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินจะมีทิศทางอย่างไร และสามารถนำมาประกอบการปรับปรุงข้อมูลเบื้องต้นที่เตรียมไว้ได้และเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลและรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา กระทรวงก็สามารถนำข้อมูลที่เตรียมไว้มาปรับให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลได้ อีกทั้ง เมื่อมีการประกาศใช้ “แผนการบริหารราชการแผ่นดิน” กระทรวงสามารถนำข้อมูลเบื้องต้นที่จัดเตรียมไว้ล่วงหน้าดังกล่าวมาพิจารณาปรับปรุงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เป้าประสงค์และกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างรวดเร็วและจะทำให้สามารถแจ้งข้อมูลนั้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ภายในเวลาที่กำหนดได้

นอกจากนี้ ในการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายในแผนนิติบัญญัติแต่ละกระทรวงต้องคำนึงถึง “ความจำเป็นในการตรากฎหมาย” แต่ละฉบับด้วย ทั้งนี้ตาม พระราชกฤษฎีกาวาดวยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ประกอบกับระเบียบวาดวยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

(2) ขั้นตอนการจัดทำแผนนิติบัญญัติโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอนดังนี้

1. ตรวจสอบว่ามีกฎหมายใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับภารกิจตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตรวจสอบจาก “ฐานข้อมูลกฎหมายกลาง” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับข้อมูลเพื่อประกอบการจัดทำแผนนิติบัญญัติที่แต่ละกระทรวงแจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

2. วิเคราะห์หาในบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีกฎหมายใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการกิจและหากการดำเนินการกิจโดยยังไม่มีกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการกิจนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องวิเคราะห์หาความจำเป็นในการตรากฎหมายด้วย

3. กำหนดกรอบการเสนอกฎหมายว่าหน่วยงานใดจะต้องเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายใดในเรื่องใด รวมทั้งกรอบเวลาแล้วเสร็จ

4. จัดทำร่างแผนนิติบัญญัติ 4 ปีที่ประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

- 4.1 ชื่อกฎหมายที่จำเป็นต้องมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก
- 4.2 หลักการของกฎหมายที่จำเป็นต้องมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก
- 4.3 หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำและเสนอกฎหมายนั้น
- 4.4 กรอบระยะเวลาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของต้องดำเนินการ

5. ปรับปรุงร่างแผนนิติบัญญัติหลังจากจัดทำร่างแผนนิติบัญญัติเสร็จแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะประชุมร่วมกันโดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานเพื่อพิจารณา ร่างแผนนิติบัญญัติและอาจจัดการรับฟังความเห็นของปลัดกระทรวงทุกกระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามร่างแผนนิติบัญญัติดังกล่าวด้วย หากพบวาระร่างแผนนิติบัญญัตียังมีข้อบกพร่องในเรื่องใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะร่วมกันปรับปรุงร่างแผนดังกล่าวให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

6. เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อปรับปรุงร่างแผนนิติบัญญัติแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะเสนอ ร่างแผนนิติบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายใน 120 วันนับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา

7. จัดทำร่างแผนนิติบัญญัติรายปีและรายสมัยประชุม เพื่อเป็นแนวทางการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาในแต่ละปีและในแต่ละสมัยประชุมอันจะเป็นประโยชน์ในการเร่งรัดและผลักดันกฎหมาย

ส่วนการปฏิบัติตามแผนนิติบัญญัตินั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนนิติบัญญัติ 3 หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการแตกต่างกันไป ดังนี้⁴⁹

1. หน่วยงานที่เป็นผู้เสนอให้มีปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย ต้องดำเนินการดังนี้

1.1 จัดทำกรอบเวลาการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายแต่ละฉบับ โดยกรอบเวลาดังกล่าวต้องคำนึงถึงระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย (ถ้ามี) ระยะเวลาในการจัดทำร่างกฎหมายและบันทึกประกอบร่าง ระยะเวลาที่ต้องใช้ในการปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและการรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าว และระยะเวลาที่จะเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและอนุมัติในหลักการ

1.2 ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายจัดทำร่างกฎหมายและบันทึกประกอบร่าง ปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าว และเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อคณะรัฐมนตรีภายในกรอบเวลาที่กำหนด

1.3 ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต้องมีการ “ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัด

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

2. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต้องจัดทำความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายและบันทึกประกอบร่างเพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น และต้องแจ้งมติคณะรัฐมนตรีต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเร็ว

3. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จ และสงวนกฎหมายที่ตรวจพิจารณาเสร็จแล้วกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด

กล่าวโดยสรุป การจัดทำแผนการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 76 นั้น เป็นการนำ “การจัดทำแผนนิติบัญญัติ” ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการเน้นย้ำและสร้างความผูกพันให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยการจัดทำแผนการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้ง การจัดทำแผนการตรากฎหมายนี้ยังช่วยให้การตรากฎหมายใหม่หรือการปรับปรุงกฎหมายมีความเป็นระบบมากขึ้น อันจะช่วยผลักดันให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบรรลุผลได้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.5 การให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองประการหนึ่ง อันถือเป็นกลไกเสริมสำหรับการพิจารณาออกกฎหมายบังคับใช้ในสังคม ซึ่งตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว รัฐสภาเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นผู้แทนปวงชนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทหน้าที่ของผู้แทนปวงชน อาจมีข้อจำกัดและอาจไม่สอดคล้องหรือไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ครบทุกกลุ่ม ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นและเกี่ยวข้องกับกลุ่มของตนนั้น จึงเป็นการให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันจะช่วยในการอุดช่องว่างหรือเป็นส่วนเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้นสมบูรณ์ยิ่งขึ้น⁵⁰

การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน ถือกันว่ามีมาตั้งแต่สมัยเอเธนส์ โดยการที่ประชาชนมาร่วมประชุมกันเสนอและออกเสียงรับรองกฎหมายเพื่อบังคับใช้ จนมาถึงยุคศตวรรษที่ 12-13 ก็ได้เริ่มนำมาใช้ในรัฐของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ต่อมาในปี ค.ศ. 1640 เริ่มนำมาใช้ในการประชุมระดับเมืองเล็กในรัฐนิวอิงแลนด์ของสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า “town meeting” เพื่อการจัดทำกฎหมายออกมาใช้บังคับ ต่อมาเริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ

⁵⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคนอื่น ๆ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 11 - 12.

นิติบัญญัติเพิ่มมากขึ้น เช่น การนำรัฐธรรมนูญของรัฐฉบับแก้ไขปรับปรุงมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติของมลรัฐแมสซาชูเซตในปี ค.ศ. 1778 บางมลรัฐยังบัญญัติให้นำรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนจะผ่านเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในรัฐต่อไป เช่น รัฐคอนเนคติกัต รัฐโอไอวา รัฐเท็กซัส เป็นต้น และต่อมารัฐต่าง ๆ ก็เริ่มให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรงในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ⁵¹

สำหรับเงื่อนไขในการใช้สิทธิ รูปแบบและกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายนั้น ก็แตกต่างกันออกไปตามแต่บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละประเทศ เช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอีกหลายฉบับ ให้สิทธิแก่ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้ทั้งกฎหมายทั่วไปและรัฐธรรมนูญ ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ โดยในระดับประเทศนั้นให้ประชาชนจำนวน 100,000 คน ขึ้นไป เข้าชื่อร่วมกันในแบบฟอร์มที่กำหนดเพื่อเป็นผู้ริเริ่มก่อนการ โดยต้องรวบรวมรายชื่อผู้ริเริ่มก่อนการให้ได้ภายใน 90 วัน เพื่อจัดส่งให้รัฐบาลซึ่งรัฐบาลจะต้องนำมาให้ประชาชนทั่วไปออกเสียงแสดงประชามติก่อนว่าสมควรจะทำตามที่ประชาชน 100,000 คนนั้น ร้องขอหรือไม่ หากผลการลงคะแนนประชามติปรากฏว่าเสียงข้างมากเห็นชอบ รัฐบาลก็ต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป⁵² สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐเท่านั้น โดยผู้ริเริ่มก่อนการจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดต้องจัดทำร่างกฎหมายที่ต้องการแก้ไขทั้งส่วนเดิมและส่วนที่มีการแก้ไขใหม่ยื่นต่อผู้ว่าการมลรัฐ จากนั้นก็ต้องหาจำนวนผู้ลงลายมือชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายที่ยื่นไปนั้นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อที่จะได้นำร่างกฎหมายนั้นเสนอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่⁵³ นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศอิตาลีฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1947 ก็ได้บัญญัติเรื่องการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายไว้หลายกรณี ได้แก่ มาตรา 71 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไปที่จะเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายใหม่ได้ แต่ก็เพียงเป็นการเสนอเท่านั้น เพราะไม่ได้มีบทบัญญัติบังคับว่าจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติหรือไม่ และสภาก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว หากสภาไม่เห็นด้วยก็จะไม่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นก็ได้ ส่วนมาตรา 75 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือสภาของภาคตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไป เข้าชื่อกันขอให้ยกเลิกกฎหมายฉบับ (ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้) ซึ่งต้องนำข้อเสนอดังกล่าวมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติให้ความเห็นชอบต่อไปว่าสมควรดำเนินการตามที่ผู้ร้องขอหรือไม่⁵⁴

⁵¹Thomas E.Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1989), p. 41-42. อ้างถึงใน ปัญญา เจียมสันดุขุฎี, “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 12-13.

⁵²ปัญญา เจียมสันดุขุฎี, “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”, หน้า 14.

⁵³เรื่องเดียวกัน.

⁵⁴บรรศักดิ์ อูวรรณโณ และคนอื่น ๆ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, หน้า 25.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายด้วยเช่นกัน โดยบัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 สำหรับกระบวนการขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไว้ 2 แนวทางคือ

1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง มีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้

โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนเข้าชื่อพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด และให้ผู้แทนยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภา จากนั้นประธานรัฐสภาจะตรวจสอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่ามีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ 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 ให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังจังหวัดต่าง ๆ เพื่อปิดประกาศ และรับคำร้องคัดค้าน หากมีผู้มีรายชื่อโดยมิได้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ใช้สิทธิยื่นคัดค้านเพื่อขีดฆ่ารายชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อภายใน 20 วัน ในกรณีนี้ ให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งผู้แทนรับคำร้องคัดค้านทำหน้าที่รวบรวมคำคัดค้านรายงานต่อประธานรัฐสภา หากกรณีไม่มีการคัดค้านหรือมีการคัดค้าน แต่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ 50,000 คน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้สภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้น แต่หากกรณีที่มีผู้คัดค้านจนทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ เพื่อยื่นรายชื่อเพิ่มเติมภายใน 30 วัน ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว มิได้มีการเสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบ 50,000 คน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

2) ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คน ขึ้นไปยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยื่นคำขอไปปิดประกาศตามสถานที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ผู้มีรายชื่อแต่ไม่ได้เป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีสิทธิยื่นหนังสือคัดค้านภายใน 20 วัน หากกรณีมีการคัดค้านแล้วปรากฏว่ารายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนไม่ถึง 100 คน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งจำหน่ายเรื่อง หากกรณีไม่มีการคัดค้าน หรือมีการคัดค้านแล้วปรากฏว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการประกาศกำหนดเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 90 วัน แล้วส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้แสดงตนต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พร้อมส่งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบแล้วว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ผู้นั้นลงชื่อในแบบคำขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จากนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรวบรวมรายชื่อผู้เสนอกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง หากกรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ 50,000 คน ให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้ประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่หากกรณีมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน ให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อสั่งจำหน่ายเรื่อง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้คงมาตรการหรือกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนนี้ไว้ในมาตรา 163 แต่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการบางประการ กล่าวคือ การแก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จากเดิม 50,000 คน เป็น 10,000 คน เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการนี้กระทำได้ง่ายและคล่องตัวยิ่งขึ้น และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อด้วยจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เพื่อให้รัฐบาลได้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ อันจะทำให้การเสนอกฎหมายดังกล่าวมีโอกาสได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาและนำไปบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

มาตรการหรือกลไกที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ ถือเป็นมาตรการหรือกลไกที่ช่วยส่งเสริมให้บทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงมากขึ้นอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลให้บทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายนี้ยังเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งว่า หากรัฐสภาหรือรัฐบาลละเลยไม่ดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประชาชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ได้

4.2.6 การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในบทเฉพาะกาล

ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งกฎหมายที่บทเฉพาะกาลกำหนดที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้แก่

(1) กฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองตามมาตรา 78 (7) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรรมตามมาตรา 84 (8) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา 87 (4) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (มาตรา 303 (1))

(2) กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติตามมาตรา 80 โดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชนหรือรูปแบบอื่น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (มาตรา 303 (1))

(3) กฎหมายตามมาตรา 86 (1) กล่าวคือ กฎหมายการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่าง ๆ ภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (มาตรา 303 (4))

(4) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา 81 (3) ซึ่งต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 308)

การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ ถือได้ว่าเป็นกลไกหรือมาตรการที่ส่งเสริมให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้ความสนใจกับหน้าที่ที่กำหนดในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาเพื่อเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีต้องตรากฎหมายและปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลนั้น ปรากฏว่า มีการดำเนินการตรากฎหมายตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองตามมาตรา 78 (7) และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา 87 (4)

ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองได้ดำเนินการแล้วเสร็จก่อนกำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรี สมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ..... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็น

กฎหมายเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2550 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2551 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 นี้ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้น ดังนั้น จึงถือได้ว่า ได้มีการดำเนินการตรากฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายในระยะเวลาหนึ่งปีตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 303 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรตามมาตรา 84 (8)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการร่างกฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกร โดยมีที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์) เป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการกองนิติการเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อดำเนินการศึกษา และยกร่างกฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกร คณะกรรมการฯ ได้ยกร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.... ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพในการคุ้มครอง รักษาผลประโยชน์เกี่ยวกับการผลิต และการตลาดเพื่อให้ผลิตผลทางการเกษตร ได้รับผลตอบแทนสูงสุด และมีสภาสำหรับเกษตรกรในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนเสริมสร้างความสมานฉันท์ของเกษตรกรทั่วประเทศ ทำให้เกษตรกรมีความเข้มแข็ง และมีการรวมตัวกันอย่างเป็นเอกภาพ โดยสร้างเครือข่ายเกษตรกร นอกจากนี้ เกษตรกรสามารถจัดทำแผนแม่บทเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาอันแท้จริง รวมทั้งให้เกษตรกรได้รับการพัฒนา ส่งเสริมให้ได้รับความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกรรมด้านต่าง ๆ ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการออกไปรับฟังความคิดเห็นจากเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่แต่ละภาค แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นมาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และได้เสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามกระบวนการตรากฎหมาย จนกระทั่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2553 อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ตราขึ้นแล้วเสร็จภายหลังกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 303 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3) กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่าง ๆ ตามมาตรา 86 (1)

ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 125 ตอนที่ 33 ก เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551 พระราชบัญญัติว่าด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ฉบับนี้ เป็นกฎหมายพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม เป็นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมระดับชาติ ให้มีความต่อเนื่อง และกำหนดกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันทั้งในด้านการผลิตและพัฒนากำลังคน การวิจัยและพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยี

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการสร้างความตระหนักรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นในระดับสากลได้มากขึ้น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (กวทน.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ประธานกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ และ ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นกรรมการ และมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็น เลขาธิการเพื่อเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ นวัตกรรมของประเทศให้ชัดเจน ให้มีการจัดสรรและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ส่งเสริมสนับสนุน ผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายและแผน และติดตามประเมินผลการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศอย่างจริงจังและต่อเนื่อง อันจะส่งผลให้การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 31 ก เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551

เมื่อพิจารณาถึงวันที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่าง ๆ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 86 (1) จะเห็นได้ว่า มีการดำเนินการตามบทเฉพาะกาลมาตรา 303 (4) แล้ว

4) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา 81 (3) และ กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย พ.ศ. เขาสุการพิจารณาของสภา เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551 ซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติรับหลักการและเห็นชอบกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2552 และวันพุธที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553 และวุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการและเห็นชอบร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2553 และวันจันทร์ที่ 19 เมษายน 2553 ตามลำดับ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางประเด็นจากร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภา ผู้แทนราษฎร จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 127 ตอนที่ 71 ก หน้า 21 เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2553

สำหรับกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4) ขณะนี้อยู่ในระหว่างการจัดทำ โดยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้พยายามเร่งรัดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยให้กระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการ ศึกษาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. และพระราชบัญญัติ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ซึ่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ศึกษา รายละเอียด เปรียบเทียบ และพิจารณาถึงความซ้ำซ้อนของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูป กระบวนการยุติธรรม พ.ศ. และพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

5) กฎหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษาของชาติตามมาตรา 80

กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาของชาติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 80 หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 41 ก ลงวันที่ 3 มีนาคม 2551 รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 ประกาศราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551

จากข้อเท็จจริงในการดำเนินการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายบางฉบับได้จัดทำแล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่กฎหมายบางฉบับก็ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันกำหนดเวลา ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่ามาตรการที่กำหนดระยะเวลาในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายไว้ในบทเฉพาะกาลนี้ จะมีผลบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามมากน้อยเพียงใด หากปรากฏว่ามีการละเลยไม่ปฏิบัติตามจะเป็นอย่างไร มีสภาพบังคับหรือไม่อย่างไร ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาในหัวข้อการวิเคราะห์สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อไป อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้ ถือเป็นมาตรการหรือกลไกที่ช่วยส่งเสริมให้รัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นประการหนึ่ง เพราะถือเป็นการเร่งรัดให้รัฐบาลต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการหรือกลไกที่กำหนดขึ้นในหมวดทั่วไปของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาหลายประการข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถูกนำไปปฏิบัติ ให้เกิดผลได้อย่างแท้จริงมากขึ้น ดังนั้น จึงควรทำการศึกษาต่อไปว่ามาตรการต่าง ๆ ข้างต้น ก่อให้เกิดสภาพบังคับตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มากขึ้นหรือไม่อย่างไร และหากไม่นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ไปปฏิบัติหรือดำเนินการแตกต่างจากที่แนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จะมีผลอย่างไร

4.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดขึ้นเพื่อเป็นเจตจำนงให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีการเพิ่มมาตรการหรือกลไกหลายประการที่บังคับให้รัฐบาลต้องนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาเป็นกรอบหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรการหรือกลไกในการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติเหล่านี้ไม่อาจก่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมได้ หากไม่มีการกำหนด

สภาพบังคับไว้ ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่ามีลักษณะอย่างไร และมีวิธีการควบคุมตรวจสอบอย่างไร

4.3.1 สภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สภาพบังคับในทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ คือ การอาศัยกลไกหรือมาตรการต่าง ๆ เช่น การกำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมาย ในการเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาติดตาม ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลว่า มีการดำเนินการตามหรือดำเนินการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ เพียงใด การควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็น “สภาพบังคับทางการเมือง” ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีดังนี้

(1) การซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นอกจากจะมีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ภายในรัฐแล้ว ยังมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งการเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารโดยการซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้นั้น เป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติวิธีการหนึ่ง อันถือเป็นการเริ่มต้นควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีให้บรรลุตามเป้าหมายและดำเนินไปตามกรอบของนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

ในอดีต รัฐธรรมนูญเคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายโดยต้องได้รับมติความไว้วางใจจากสภาถึงจะบริหารราชการแผ่นดินได้ ถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็จะสิ้นสุดลง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่ต้องมีการลงมติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติให้มีการแถลงนโยบายโดยไม่มี การลงมติ ความไว้วางใจด้วยเช่นกัน⁵⁵ การแถลงนโยบายจึงเป็นเพียงการให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไรในการที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา จะไม่มีการลงมติความไว้วางใจแต่อย่างใด แต่การแถลงนโยบายดังกล่าว จะทำให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบว่า คณะรัฐมนตรีมีวิธีการหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ซึ่งจะเป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรี ให้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และสามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสามารถ

⁵⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552), หน้า 47.

ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัตินอกเหนือนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติไปปรับใช้เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁶

ปัจจุบันการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีมาแล้วทั้งหมด 4 ครั้ง ได้แก่ ในสมัยของคณะรัฐมนตรีนายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งภายหลังจากมีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในแต่ละครั้งแล้ว ประธานรัฐสภาจะเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาซักถามหรืออภิปรายนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไปได้ โดยจากการศึกษาการซักถามหรืออภิปรายนโยบายในแต่ละสมัย พบว่า มีสมาชิกรัฐสภาให้ความสนใจกับมาตรการซักถามหรืออภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีในหลายประเด็นโดยส่วนใหญ่ประเด็นที่สมาชิกรัฐสภามักจะให้ความสนใจได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินนโยบายอันเป็นรายละเอียดในการดำเนินการ โดยมีได้อ้างอิงหรือตรวจสอบว่ามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ เพียงใด อย่างไรก็ตาม สมาชิกรัฐสภาบางท่านมีการอภิปรายถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสอดคล้องในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตัวอย่างเช่นในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายสมัคร สุนทรเวช เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายเสร็จสิ้นแล้ว นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น ได้อภิปรายถึงประเด็นในการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยตั้งข้อสังเกตว่าตามมาตรา 75 วรรคสอง บัญญัติเอาไว้ว่าในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลนั้นจะมีภาคผนวก ข ที่บอกกว้าง ๆ ว่า นโยบายตามบทบัญญัติแต่ละมาตราของรัฐธรรมนูญมีนโยบายของคณะรัฐมนตรีเขียนไว้ในหมวดใด หน้าใด แต่รัฐบาลยังไม่ได้บอกว่า จะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด อาจทำให้บทบัญญัติที่เขียนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเสมือนเป็นเจตนารมณ์ของประเทศในการขับเคลื่อนทิศทางของนโยบายนั้นจะไม่มี ความหมาย เพราะรัฐบาลทุกชุดจะเขียนไว้กว้าง ๆ ว่ามีนโยบายในเรื่องนั้นเรื่องนี้แล้วแต่ไม่สามารถบอกได้ว่าจะดำเนินการในระยะเวลาใดคือสำเร็จเมื่อไร⁵⁷ หรือในการอภิปรายการแถลงนโยบายในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2554 นายมณฑิร บุญตัน สมาชิกวุฒิสภาสรรหา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า นโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลได้หาเสียงไว้นั้น ได้เขียนไว้ในลักษณะเดียวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยไม่ได้มีเป้าหมายในเชิงปฏิบัติที่เห็นเป็นรูปธรรมจึงต้องการให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการขึ้น

⁵⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548), หน้า 8-9.

⁵⁷ รัฐสภา, “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปีที่ 1 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป)”, 18 กุมภาพันธ์ 2551.

ดังนั้น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้ซักถามหรืออภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะมีวิธีการที่จะดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไร และจะดำเนินการให้แล้วเสร็จในเวลาใด ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลต้องคำนึงถึงผลที่เป็นรูปธรรมอันเกิดจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น มิใช่สนใจเพียงการกำหนดนโยบายที่เป็นเพียงลายลักษณ์อักษร เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

(2) การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม คือการที่สมาชิกรัฐสภาตั้งคำถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องจะต้องตอบกระทู้จนผู้ถามพอใจ ในปฏิบัติ นอกจากสมาชิกรัฐสภาจะตั้งกระทู้ถามเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีแล้ว ยังสามารถที่จะสอบถามถึงการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในหน่วยงานที่รัฐมนตรีนั้น ๆ รับผิดชอบด้วย⁵⁸ ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสภาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้วิธีการหนึ่ง

การตั้งกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้

(2.1) การตั้งกระทู้ถามทั่วไป

การตั้งกระทู้ถามทั่วไป เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามารถยื่นกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และให้ฝ่ายบริหารชี้แจงรายละเอียดและเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” โดยการตั้งกระทู้ถามทั่วไปนี้มีหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สำหรับกระบวนการและขั้นตอนในการตั้งกระทู้ถามทั่วไปทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ ในสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดว่า⁵⁹ การตั้งกระทู้ถามทั่วไปจะต้องเสนอล่วงหน้า

⁵⁸ สุรพล นิตโกรพจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 54.

⁵⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ข้อ 158 การตั้งกระทู้ถามทั่วไปให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา

ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถามทั่วไป ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้องแม้ไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามทั่วไปก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก

ข้อ 159 ให้ประธานสภาวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 143 หรือมีลักษณะตามข้อ 144 และเมื่อวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายในเจ็ดวัน

กระทู้ถามที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถาม ให้จัดส่งไปยังรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถาม

เป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภา หรือในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ถามที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถามที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามและเป็นกระทู้ถามแล้ว ให้จัดส่งไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่เป็นการกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็นและประธานอนุญาต ส่วนกรณีที่เป็นการกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ประธานสภาจะแจ้งไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้วให้ส่งราชกิจจานุเบกษาที่มีคำตอบกระทู้ถามมาเพื่อให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

สำหรับการตั้งกระทู้ถามทั่วไปในวุฒิสภานั้นก็จะมีขั้นตอนและกระบวนการคล้ายกับในสภาผู้แทนราษฎร แต่มีการกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด่วน ให้ประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกตั้งกระทู้ถามและให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด⁶⁰

ข้อ 160 กระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรีตามข้อ 159 วรรคสอง

ข้อ 161 กระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานสภาแจ้งรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามเพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรีตามข้อ 159 วรรคสอง

ข้อ 162 การตั้งกระทู้ถามทั่วไปตามข้อ 158 ในการประชุมให้บรรจุกระทู้ลำดับแรกของสมาชิกเข้าระเบียบวาระการประชุมตามลำดับก่อนหลังที่ยื่นต่อประธานสภา

เมื่อได้ตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาบรรจุกระทู้ลำดับถัดไปของแต่ละบุคคลเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมตามลำดับที่ยื่นไว้ต่อประธานสภา

กระทู้ที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา ทั้งที่ได้รับการบรรจุและยังมิได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมให้ประธานสภารวบรวมแจ้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตอบในราชกิจจานุเบกษาภายในสามสิบวัน

ข้อ 163 กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็นและประธานอนุญาต

⁶⁰ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

ข้อ 164 ให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดที่สมาชิกตั้งถามมาเป็นหรือไม่เป็นกระทู้ถามตามข้อ 159 ข้อ 161 ข้อ 162 หรือข้อ 163 และให้ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น

การวินิจฉัยดังกล่าวในวรรคหนึ่งเป็นประการใด ให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายในห้าวันนับแต่วันที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัย

ข้อ 165 ให้ประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกตั้งกระทู้ถาม

ในกรณีที่เป็นการกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งรัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกตั้งกระทู้ถาม เพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามนั้นและหากรัฐมนตรีได้ตอบแล้วในราชกิจจานุเบกษา หรือมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

ในกรณีที่เป็นการกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ส่งไปตามวรรคหนึ่ง แต่ในกรณีที่เป็นการกระทู้ถามด่วน ให้ประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกตั้งกระทู้ถามและให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวให้ประธานวุฒิสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชนซึ่งควรจะได้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา หากประธานวุฒิสภาไม่อาจบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาได้ภายในกำหนดคระยะเวลาดังกล่าวให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า ในอดีตที่ผ่านมา การตั้งกระทู้ถามเช่นนี้ เกือบจะไม่ได้ผลในทางปฏิบัติเลย เพราะกว่ารัฐมนตรีจะต้องกระทู้ เวลาที่ผ่านไปมากจนไม่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไปแล้ว⁶¹

(2.2) การตั้งกระทู้ถามสด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

“การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร”

การตั้งกระทู้ถามสดเป็นหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้น ๆ รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบกระทู้แทนได้ ถือว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรวมไปถึงการตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพราะกลไกการตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 156 หรือการตั้งกระทู้ถามทั่วไปนั้น ใช้ระยะเวลายาวนาน โดยรัฐบาลไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถาม เพราะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามมีทางเลือกโดยการมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการตอบกระทู้ถามแทน หรือการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 156 ในการไม่ตอบกระทู้โดยอ้างว่า เรื่องที่ถามนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือการตอบกระทู้ถามใน

ข้อ 166 การตอบกระทู้ถาม ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่อยู่โดยมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือติดราชการสำคัญ จะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนั้นได้ โดยแจ้งเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภาก่อนหรือในวันประชุมวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าว

ในการตอบกระทู้ถาม นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมวุฒิสภา หรือแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภาและให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด

ข้อ 169 เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานของที่ประชุมอนุญาต ในการซักถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น

⁶¹สุรพล นิตไกรพจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 55.

ราชกิจจานุเบกษาซึ่งทำให้กระบวนการตอบกระทู้ถามล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ กระทู้ถามบางเรื่องกว่าที่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะมาตอบในสภาต้องใช้เวลาหลายเดือนจนทำให้กระทู้ที่ถามไปนั้นลดความสำคัญลงและไม่ทันกับเหตุการณ์หรือสภาพปัญหา⁶²

การตั้งกระทู้ถามในกรณีนี้ ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ที่ตอบคำถามทราบล่วงหน้าก่อน โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้⁶³ ด้วยการทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถามก่อนเริ่มประชุมตามเวลาที่ประธานสภากำหนด โดยระบุชื่อเรื่องที่จะถาม พร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด ดังนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทุกคนจึงต้องเตรียมตัวให้พร้อมเสมอในการตอบข้อซักถามหรือข้อสงสัยใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งอาจส่งผลให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁶⁴

(3) การอภิปรายทั่วไป

การอภิปรายทั่วไป เป็นกระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาที่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภา แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การเปิดอภิปรายทั่วไปสามารถกระทำได้ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร ในวุฒิสภา และในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

(3.1) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ได้แก่ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันให้ได้ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งโดยปกติแล้วเรื่องที่จะหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานที่ผิดพลาด ไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ความบกพร่องเสียหายต่อหน้าที่ราชการอย่างรุนแรง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องที่สำคัญ หรือการทุจริต เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะคุมเสี่ยงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งมักจะผ่านมติดังกล่าวไปได้ก็ตาม แต่ภายหลังจากที่การอภิปรายสิ้นสุดลง ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ปรับคณะรัฐมนตรี โยกย้ายข้าราชการ หรือปรับปรุงการทำงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการอภิปราย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่ได้ผลพอสมควร⁶⁵

⁶² มন্ত্রী รูปสุวรรณ์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล” (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 14.

⁶³ คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาว่ารัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 154.

⁶⁴ สุรพล นิตติไกรพจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 57.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดจะได้อภิปรายนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและมติของพรรคร่วมฝ่ายค้าน โดยวิปฝ่ายค้านต้องส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภา การออกเสียงลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ห้ามมิให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด หากเสียงข้างมากไว้วางใจ รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ และห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันอภิปรายไม่ไว้วางใจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุม แต่หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงหรือตอบคำถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบคำถาม แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมือง อภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ สามารถแบ่งได้เป็น

(3.1.1) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

นายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 บัญญัติเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตตินี้ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ด้วย เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหลีกหนีการอภิปราย เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้เสียงครบ หากสมาชิกรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งด้วย หากญัตติขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับการมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก่อนเสนอญัตติต้องยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้อง ต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของ ป.ป.ช. เพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรี

อนึ่ง การออกเสียงลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ห้ามมิให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีเวลาไตร่ตรองโดยมติให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิก

ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หากเสียงข้างมากไว้วางใจ ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันอภิปรายไม่ไว้วางใจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

การกำหนดหลักการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนี้ เป็นหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้ข้อสมมติฐานว่าถ้าหากการควบคุมหรือตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการยื่นญัตติและซักถามหาอย่างชัดเจน รวมทั้งมีระเบียบและขั้นตอนการลงโทษที่เป็นรูปธรรมแล้ว จะเป็นการเสริมสร้างให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น และยังเป็น การเพิ่มศักยภาพความเป็นผู้นำให้เกิดขึ้นกับผู้นำฝ่ายบริหารได้อีกด้วย ซึ่งหลักการนี้ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย แต่แก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจากจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าเป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

เหตุที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น เนื่องจากหากฝ่ายค้านมีจำนวนน้อย แต่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้สูง ก็จะทำให้เปิดอภิปรายได้ยาก เพราะโอกาสที่ฝ่ายรัฐบาลจะร่วมเสนอชื่อเพื่อเปิดอภิปรายด้วยนั้นมีอยู่น้อย อนึ่ง เมื่อกำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ง่ายขึ้น จะทำให้นายกรัฐมนตรีต้องระมัดระวังบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นอย่างดีด้วยความถูกต้องและโปร่งใสมากขึ้น มิฉะนั้น อาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจจนเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้⁶⁶

(3.1.2) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อาจส่งผลไม่รุนแรงเท่ากับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งแก้ไขจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า

⁶⁶ คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 155.

นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มมาตรการป้องกันมิให้เปลี่ยนแปลงตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเดิม แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่มีการเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจสามารถถูกอภิปรายได้ด้วย

(3.1.3) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเมื่อบริหารราชการแผ่นดินเกินสองปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นมาใหม่ ตามมาตรา 160 โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้อยู่ในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากวกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว”

มาตรานี้บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าสามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินมาแล้วระยะเวลาหนึ่ง จะต้องถูกตรวจสอบได้ ซึ่งถือเป็นหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สามารถใช้สิทธิของตนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

(3.2) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161 ได้แก้ไขจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปจากจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งการอภิปรายทั่วไปดังกล่าว จะช่วยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งจะให้ข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์และจะช่วยให้การบริหารราชการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ฝ่ายบริหารที่จะต้องมาชี้แจงต่อวุฒิสภามากเกินไป รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

นอกจากนี้ การที่บัญญัติให้การตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติของวุฒิสภาสามารถทำได้ง่ายขึ้นนั้น ย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องมุ่งบริหารราชการแผ่นดินอย่างรอบคอบและโปร่งใส หากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างสมเหตุสมผล ย่อมส่งผลกระทบต่อ

คณะรัฐมนตรีในด้านความเชื่อมั่นหรือในด้านอื่น ๆ และอาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งในภายหลังได้

(3.3) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 179 กำหนดในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ บทบัญญัติมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นที่หลากหลายของสมาชิกรัฐสภา ในเรื่องที่มีความสำคัญอันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจรวมถึงการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย เนื่องจากนโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ล้วนเป็นเรื่องสำคัญต่อการบริหารประเทศ

(4) การตั้งคณะกรรมการ

การตั้งคณะกรรมการ คือ การที่รัฐสภาแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาหรือบุคคลภายนอกขึ้นเป็นคณะทำงานของรัฐสภา เรียกว่า คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อการศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติและความสงบเรียบร้อยของประชาชนแล้วรายงานรัฐสภา สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁶⁷

คณะกรรมการมีบทบาทในการติดตามและประเมินผลในด้านการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ บทบาทในการส่งเสริมหรือช่วยสนับสนุนการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น การรับเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกรณีต่าง ๆ การตรวจสอบการทุจริต เป็นต้น การดำเนินการเหล่านี้มีส่วนช่วยให้การดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยไม่ได้มุ่งหมายตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลโดยตรง บทบาทอีกประการหนึ่งคือ การตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลให้เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นการมุ่งตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในเรื่องต่าง ๆ ว่าสอดคล้องหรือขัดต่อแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่

ดังนั้น จึงถือได้ว่าการพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนประเด็นปัญหาหรือญัตติใด ๆ ของคณะกรรมการตามที่สภามอบหมายนั้น เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

รวมทั้งเป็นการควบคุมการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐรูปแบบหนึ่ง ซึ่งแม้ผลการพิจารณาเป็นเพียงข้อเสนอแนะที่ส่งผ่านสภาไปยังฝ่ายบริหารเท่านั้น มิได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือมีเงื่อนไขกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด แต่การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการการของรัฐสภาในเรื่องใด ๆ ย่อมทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริต ชอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นอาจถูกคณะกรรมการนำไปรายงานต่อที่ประชุมรัฐสภา⁶⁸ และอาจนำไปสู่การตรวจสอบทางการเมืองด้วยวิธีการอื่น ๆ ต่อไป

4.3.2 สภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากแนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายที่ผู้เขียนได้อธิบายไว้แล้วเบื้องต้นในบทที่ 2 กล่าวคือ เมื่อพิจารณาตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว องค์การของรัฐทุกองค์การย่อมมีความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญในการแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ คือการตรากฎหมาย หรืออำนาจในทางบริหาร หรืออำนาจในทางตุลาการ โดยต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้เอง ก่อให้เกิด “สภาพบังคับทางกฎหมาย” ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเมื่อพิจารณาว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักการหรือวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว การใช้อำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ย่อมส่งผลให้การใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ จะพิจารณาจากองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งก็คือองค์กรตุลาการ โดยผู้เขียนจะศึกษาถึงหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ว่าหากมีกรณีการใช้อำนาจในการตรากฎหมาย หรือใช้อำนาจกระทำการอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบอย่างไร ซึ่งองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองนั่นเอง

(1) การควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทางตุลาการที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อมุ่งหมายให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีจุดอ่อนและข้อจำกัดอยู่ค่อนข้างมากในอดีต ศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีสถานะเป็นศาลสูงสุดของประเทศที่จะใช้อำนาจครอบงำหรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลระบบอื่น ๆ ได้ หากแต่เป็นศาลที่รับผิดชอบเฉพาะในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามบทบัญญัติ

⁶⁸ สุรพล นิติไกรพจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 66.

แห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น⁶⁹ ต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความสนใจประเด็นเรื่องศาลรัฐธรรมนูญโดยยืนยันถึงหลักการสำคัญที่ต้องมีศาลรัฐธรรมนูญ แต่จะตั้งมีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยอาจแบ่งเป็น 2 ประการใหญ่ ๆ ได้แก่ การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่า คำว่ากฎหมายในที่นี้ หมายความว่า กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยในเนื้อหาของพระราชกำหนดที่ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญทำได้เพียงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นนั้น เป็นไปตามเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่เท่านั้น กล่าวคือ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีดังต่อไปนี้

(1.1) การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 นั้น กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น หากปรากฏว่า

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือ

⁶⁹ จรัญ ภักดีธนากุล, “ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1: ศาลรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: นานาสีพิมพ์, 2544), หน้า 87-90.

⁷⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551), หน้า 20.

ประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

2) นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

(1.2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

กรณีที่พระราชบัญญัติได้ประกาศใช้บังคับแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าบทบัญญัติของ กฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้มีช่องทางการเสนอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ 4 กรณี คือ

1) การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 211)

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ต้องเป็นกรณีที่มีคดีเกิดขึ้นในศาลก่อน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร หรือศาลอื่น และไม่ว่าคดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาลใดก็ตาม หากศาลเห็นเองหรือคู่ความ (โจทก์-จำเลย หรือผู้ฟ้อง-ผู้ถูกฟ้อง) ในคดีนั้น ได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ในกรณีนี้ศาลสามารถพิจารณาต่อไปได้แต่ต้องรอการพิพากษาคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ)

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนี้ หมายถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

2) การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 212)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ ศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ต้องตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับแล้ว ซึ่งตามข้อกำหนด ข้อ 21 และข้อ 22 บัญญัติว่า

"ข้อ 21 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 211 มาตรา 245 (1) และมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญ"

"ข้อ 22 การยื่นคำร้องของบุคคลตามข้อ 21 นอกจากจะต้องดำเนินการตาม ข้อ 18 แล้ว ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วด้วย"

การใช้สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว หมายความว่า หากบุคคลใดสามารถใช้สิทธิทางศาลตามข้อ (1) หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามข้อ (2) หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามข้อ (3) ได้ บุคคลนั้นจะต้องใช้สิทธิตามช่องทางนั้นก่อน นอกจากนี้ไม่สามารถใช้สิทธิตามช่องทางนั้นได้แล้วจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นการควบคุมที่เป็นรูปธรรมเพราะประเด็นเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นจริง ๆ และอาจจะกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนในคดีนั้นแล้วปัญหาในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่สิทธิของคุณค่าตามรัฐธรรมนูญถูกระทบเนื่องมาจากกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ (มาตรา 245)

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 245 ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีในศาลก่อนเหมือนกับกรณีตาม ข้อ (1) การเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยหลักการแล้วเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน เว้นแต่

เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียน

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น มีความหมายเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามข้อ (1) ซึ่งหมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

4) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอ (มาตรา 257)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น มีความหมายเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วตามข้อ (1) และ (3) กล่าวคือเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือ รัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

อนึ่ง การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอนั้น เป็นเรื่องที่ต้องกระทำตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเรื่องความขัดกันของกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมในเชิงนามธรรม เพราะขณะชี้ขาดไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะแต่เป็นการชี้ในเชิงนามธรรมว่ากฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ การควบคุมเชิงนามธรรมนี้จึงมุ่งที่จะปกป้องการดำเนินงานที่ดีของรัฐให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยให้องค์กรทั้งหลายต้องเคารพรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ไม่ได้มุ่งที่สิทธิของคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า กรณีมีการใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจกรณีดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบควบคุมกฎหมายไม่ให้

ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพียงใดนั้น ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์โดยละเอียดในบทต่อไป

(2) การควบคุมโดยศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จนสามารถจัดตั้งศาลปกครองได้สำเร็จเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 การจัดตั้งศาลปกครองนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 223 ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนจะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จึงต้องสามารถควบคุมตรวจสอบได้ว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยอาจเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเองหรือโดยองค์กรภายนอกก็ได้ ซึ่งการควบคุมโดยองค์กรภายนอกก็คือการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองอันมีลักษณะเป็นการควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ⁷¹ ศาลปกครองจะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งในลักษณะที่เป็นการกระทำทางปกครองและสัญญาทางปกครองโดยมีขอบเขตที่ต่างไปจากการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สามารถควบคุมได้ทั้งปัญหาความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือความเหมาะสมของการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ศาลจะควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายโดย ไม่เข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสม⁷²

⁷¹ โชต อัครลาภสกุล, การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=1565> [20 ธันวาคม 2555].

⁷² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), หน้า 170.

นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งต้องคำนึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพรวมถึงบทบัญญัติว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย

สำหรับเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

นอกจากนี้ มาตรา 11 (2) แห่งพระราชจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ แต่จะตรวจสอบการกระทำในลักษณะใดบ้างนั้น ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์โดยละเอียดในบทต่อไป

บทที่ 5

บทวิเคราะห์สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อได้ศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งสภาพบังคับทางการเมือง ได้แก่ การชักถามนโยบาย การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ รวมทั้ง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยพิจารณาถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการมาแล้ว ในบทนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่ามีลักษณะอย่างไร รวมทั้งมีความชัดเจนมากน้อยเพียงใด โดยในเบื้องต้นผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ก่อนว่าคำว่า “รัฐ” ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมีความหมายว่าอย่างไร เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงองค์กรที่ต้องผูกพันตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

5.1 องค์กรที่ต้องผูกพันตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน มีการกำหนดให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญวางไว้ เพื่อเป็นหลักประกันในการบริหารประเทศว่าประเทศจะดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม แต่แนวนโยบายหรือทิศทางที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็มีความแตกต่างกันไปตามความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคแต่ละสมัยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม องค์กรประกอบที่เหมือนกันประการหนึ่งของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ คือ การกำหนดให้ “รัฐ” ต้องดำเนินการตามสิ่งต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ จึงมีปัญหาที่ต้องศึกษาว่า คำว่า “รัฐ” ในที่นี้ หมายถึงใครหรือองค์กรใดที่จะต้องผูกพันตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากการศึกษาพบว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ได้มีผู้กล่าวถึงขอบเขตของคำว่า “รัฐ” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ (ประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ) ได้ให้ความหมายในการตอบข้อซักถามในสภานิติบัญญัติว่า¹ “รัฐในที่นี้ก็มี ความหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีผู้แทน” และนายกนต์ธีร์ ศุภมงคล (กรรมาธิการ) ให้ความเห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย ฉะนั้นบทบัญญัตินี้ต้องผูกมัด “รัฐ” ซึ่งมีความหมายถึง

¹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 51,” 4 มีนาคม 2518, หน้า 196.

ทั้งรัฐบาลและสภานิติบัญญัติด้วย² จึงเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มุ่งหมายให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมีผลใช้บังคับกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยตรง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ประกอบกับหลักว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ซึ่งแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัตินี้จึงต้องได้รับความเคารพและการปฏิบัติตามจากองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสาม ดังนี้

(1) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล การให้สัตยาบันข้อตกลงระหว่างประเทศ การให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งเกี่ยวกับการปฏิบัติการในเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศ เป็นต้น และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 ที่กำหนดว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย...” แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มุ่งที่จะบังคับกับ “รัฐ” ในฐานะที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งก็คือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาให้ต้องดำเนินการตรากฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและในการตราเกาหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะต้องดำเนินการตรากฎหมายภายใต้กรอบของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้กฎหมายที่จะตราขึ้นสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาต้องผูกพันต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง

นอกจากนี้ การที่รัฐสภามีบทบาทประการสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงมีหน้าที่ผูกพันตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลทั้งในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกรอบหรือแนวทางที่บัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย

(2) องค์กรฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายบริหารโดยทั่วไป คือ อำนาจการบริหาร (Executive Power) ซึ่งหมายถึงอำนาจในการปกครองประเทศหรือบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็น

² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 34,” 6 กรกฎาคม 2521, หน้า 152.

อำนาจที่แท้จริงของฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยอำนาจในการกำหนดนโยบายการปกครองประเทศ อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนดและอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย³ และเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 ที่กำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมีหน้าที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการเสนอต่อรัฐสภา และมาตรา 76 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความมุ่งหมายที่จะผูกพันและใช้บังคับกับ “รัฐ” ในฐานะที่ใช้อำนาจทางการบริหารในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยตรง นอกจากนี้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังผูกพัน “องค์กรฝ่ายปกครอง” ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหารด้วย เนื่องจากองค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลสำเร็จ โดยการใช้อำนาจในทางปกครอง จึงถือได้ว่าองค์กรฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ย่อมต้องผูกพันตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

นอกจากนี้ ความผูกพันของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่มีต่อองค์กรฝ่ายบริหาร อาจรวมไปถึงการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย แม้ว่าการตรากฎหมายจะเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่องค์กรฝ่ายบริหารก็อาจมีบทบาทเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศได้ดังนี้

1) บทบาทในส่วนของการเสนอร่างกฎหมาย อันถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้⁴ แม้จะไม่ใช่การใช้อำนาจตรากฎหมายหรือนิติบัญญัติโดยตรงก็ตาม แต่การที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการตามแนวนโยบายบางประการ อาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารย่อมตกอยู่ภายใต้กรอบหรือแนวทางของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่นกัน

2) บทบาทในการตรา “กฎหมายของฝ่ายบริหาร” หรือ “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร” ได้แก่ พระราชกำหนด และกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา

³วิชญ์ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 604.

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย (1) คณะรัฐมนตรี

กฎกระทรวง ประกาศต่าง ๆ เป็นต้น กฎหมายของฝ่ายบริหารนี้ไม่ใช่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรทางนิติบัญญัติ แต่เป็นการตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งโดยปกติแล้วจะใช้อำนาจในทางการบริหารประเทศเท่านั้น แต่การที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการตรากฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารนี้มีเหตุผลเพื่อสนองความจำเป็นและความต้องการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งในบางกรณีการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอาจล่าช้า มีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยาก อาจทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารไม่สามารถบรรลุผลได้ทันการ และในบางกรณีการตรากฎหมายอาจเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะทางซึ่งฝ่ายบริหารมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับพระราชกำหนดนั้นไม่ได้ตราขึ้นเพราะการมอบอำนาจจากรัฐสภาดังเช่นรัฐกำหนด (ordonnance) ของฝรั่งเศส ซึ่งรัฐสภาต้องตรารัฐบัญญัติ (loi d'habilitation) มอบอำนาจกำหนดเรื่องและขอบเขต ตลอดจนระยะเวลาให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดแล้วจึงนำรัฐกำหนดนั้นกลับมาให้รัฐสภาเห็นชอบอีก แต่พระราชกำหนดของไทยเป็นการที่รัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจนิติบัญญัติไปให้ฝ่ายบริหารใช้ชั่วคราว⁵ ดังนั้น ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ กรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้⁶ และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน⁷ โดยค่าบังคับของพระราชกำหนดนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ดังนั้นเมื่อพระราชกำหนดผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ย่อมมีศักดิ์เท่าพระราชบัญญัติและเป็นกฎหมายเช่นกัน ส่วนกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารอื่น ๆ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ระเบียบ นั้นฝ่ายบริหารจะตราขึ้นได้ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดเจนหรือโดยปริยาย⁸ ซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่นกัน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนอกจากจะมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับองค์กรฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงแล้ว ยังมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับฝ่ายบริหารในบทบาทที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารด้วย

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 84.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 186 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

⁸ ออมร จันทรสุมปรัตน์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 122.

(3) องค์กรฝ่ายตุลาการ

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจะบัญญัติให้แยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและทางบริหารอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมอบหมายให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาคดีแต่เพียงผู้เดียว ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นร่วมใช้อำนาจนี้กับศาล ในทางกลับกันศาลก็ต้องจำกัดตนเองอยู่แต่เฉพาะกับการใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น⁹

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ถ้อยคำดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางบริหาร ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจเกี่ยวกับพิจารณาพิพากษาคดีจึงอาจไม่เกี่ยวข้อง กับบทบัญญัติดังกล่าวโดยตรง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายตุลาการอาจต้องผูกพันตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ทำการตรวจสอบกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร รวมทั้งการกระทำของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกรอบหรือแนวทางและไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อการวิเคราะห์สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 10/2551 ว่า “การที่บทบัญญัติในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้ “รัฐ” (แผ่นดิน) ต้องดำเนินการหลายประการ ซึ่งไม่ใช่เรื่องของคณะรัฐมนตรี หรือราชการบริหารโดยตรง เช่น รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ (ซึ่งหมายความว่าไม่ได้ขึ้นกับฝ่ายใด) การจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา 81 (3) (4) ซึ่งต้องดำเนินการร่วมกันทั้งราชการบริหารและราชการนิติบัญญัติ นอกจากราชการบริหารจะมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานในการดำเนินกิจการแบบราชการแล้ว ก็ยังมีรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการแต่เป็นการดำเนินงานของรัฐซึ่งต้องถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการฝ่ายบริหารด้วย ในฝ่ายตุลาการเองก็มีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยธุรการ และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า “ราชการ” ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่รวมไปถึง “ราชการตุลาการ” ด้วยดังกล่าวแล้ว ในฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเองก็เป็นส่วนราชการในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งแสดงให้เห็นว่ามี “ราชการนิติบัญญัติ” แยกออกจาก “ราชการบริหาร” ทั้งยังมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับประธานรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่เผยแพร่ประชาธิปไตยและช่วยงานสภาพพัฒนา

⁹ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 59.

การเมืองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (7) และมาตรา 87 (4) และ (5) ในลักษณะทำนองเดียวกับที่ราชการบริหารมณฑลเทศาภิบาลในกำกับตนเอง” แสดงให้เห็นว่า คำว่า “รัฐ” ที่บัญญัติอยู่ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความหมายที่กว้าง

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีผลผูกพันต่อองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กร กล่าวคือ ผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้ต้องตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบและแนวทางที่กำหนดไว้โดยตรง และมีผลผูกพันต่อองค์กรฝ่ายตุลาการโดยอ้อมในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามด้วย

5.2 วิเคราะห์สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

สำหรับการวิเคราะห์สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ควรศึกษาก่อนว่าการกระทำใดของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่อาจถือว่าการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันอาจทำให้เกิดสภาพบังคับกับการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐประกอบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว อาจแยกแยะลักษณะของการกระทำที่องค์กรของรัฐดังกล่าวฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ดังนี้

(1) **ฝ่ายนิติบัญญัติ** มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น อาจเกิดกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้โดย

(1.1) การตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(1.2) การที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ตรากฎหมายตามที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้

(2) **ฝ่ายบริหาร** มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและนำนโยบายที่กำหนดมาบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารสามารถแยกได้เป็น 2 ฐานะ คือ การใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาล (Government) และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organs) ซึ่งที่อยู่ใน

บังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของรัฐบาล¹⁰ ดังนั้น จึงต้องแยกการกระทำของฝ่ายบริหารที่อาจเป็นการฝ่าฝืนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกเป็น 2 ฐานะ ดังนี้

(2.1) ฐานะของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล อาจมีกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนี้

ก. กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ข. กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลละเลยไม่กำหนดนโยบายตามที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้

ค. กรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งการละเลยไม่ตรากฎหมายดังกล่าว

ง. กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกระทำการต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จ. กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลละเลยไม่กระทำการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(2.2) ฐานะของฝ่ายปกครอง ได้แก่

ก. กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ในทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ข. กรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยไม่กระทำการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

จากการกระทำขององค์กรที่ต้องผูกพันตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่อาจถือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์สภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยพิจารณาจากการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นหลัก ดังนี้

กรณีที่ 1 การใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น หากมีกรณีที่รัฐตรากฎหมายใด ๆ แล้วมีผู้โต้แย้งว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่ากฎหมาย หรือร่างกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น หมายความว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือพระราชกำหนดซึ่ง

¹⁰บุญเสริม นาคสาร, *ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย* [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1115> [20 ธันวาคม 2555].

ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารและได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาให้มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติแล้วเท่านั้น

ในกรณีนี้ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีการโต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 4 - 21/2554

คดีนี้ ศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของคู่ความเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยกลางสรุปได้ว่า “พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มิได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม หรือแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ตามมาตรา 75 มาตรา 81 มาตรา 84 (1) (2) (5)”

จากคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยอธิบายไว้เพียงสั้น ๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านแล้วปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีการวินิจฉัยถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีดังกล่าวไว้โดยมีแนวทางที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

1.1 นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“...มีปัญหาว่าในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายคู่ความในคดีจะโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ในทุกมาตราของรัฐธรรมนูญหรือไม่...

...ในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมิได้ประสงค์ให้บุคคลมีสิทธิโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ทุกมาตรา คงมุ่งประสงค์ให้บุคคลโต้แย้งเฉพาะกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือขัดต่อประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ดังนั้น ในการวินิจฉัยคำร้อง จึงได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 4 มาตรา 7 มาตรา 30 มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 58 หรือไม่...”

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของนายอุตมศักดิ์ นิติมนตรี แล้ว มีข้อน่าสังเกตว่า นายอุตมศักดิ์ นิติมนตรีได้พิจารณากำหนดประเด็นว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารทรัพย์สินไทย พ.ศ. 2544 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพียงบางมาตรา เท่านั้น โดยเห็นว่า บุคคลสามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เฉพาะกรณีที่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือขัดต่อประเพณีการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น ดังนั้นจึงได้มีการพิจารณาในเนื้อหา ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารทรัพย์สินไทย พ.ศ. 2544 ว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

1.2 นายจรัญ ภักดีธนากุล วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“รัฐธรรมนูญ มาตรา 75 มาตรา 81 และมาตรา 84 เป็นบทบัญญัติใน หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้อง ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตาม แนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยตรง... ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 74 ถึงมาตรา 82 ของพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ...มาตรา 75 มาตรา 81 มาตรา 84...”

จากคำวินิจฉัยส่วนตนดังกล่าว เห็นได้ว่า นายจรัญ ภักดีธนากุล พิจารณา ว่าพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเนื่องจาก แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนด นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล มิใช่บทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลโดยตรง

1.3 นายจรรยา อินทจากร วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“...รัฐธรรมนูญ มาตรา 75 บัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้ รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแถลงนโยบาย ต่อรัฐสภาคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะ ดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละ หนึ่งครั้ง ในส่วนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 เป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมาย และการยุติธรรม บทบัญญัติมาตรา 81 จึงเป็นเรื่องระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาซึ่งคณะรัฐมนตรี จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และรัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีหน้าที่ ต้องควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา มาตรา 81 (1) (2) และ (3) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ทัวถึง

และเป็นธรรม 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 ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น ทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค ทั้งยังสนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ รวมทั้งต้องกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค...”

เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายจรูญ อินทจาร ซึ่งพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าเป็นเรื่องระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยรัฐสภามีหน้าที่ควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นการตรวจสอบในทางการเมืองเท่านั้น อีกทั้งยังให้เหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีได้อยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ จึงเห็นได้ว่า นายจรูญ อินทจาร มีได้วินิจฉัยในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกร้องว่าขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงอาจกล่าวได้ว่าหากพิจารณาโดยอาศัยเหตุผลในแนวทางนี้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแต่อย่างใด โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีเพียงสภาพบังคับทางการเมือง กล่าวคือเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่จะทำการควบคุมตรวจสอบระหว่างกันเท่านั้น

1.4 นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“...รัฐธรรมนูญ มาตรา 75 เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงต่อรัฐสภาบทมาตรานี้จึงเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา กรณีจึงมิใช่ที่เรื่องการจำหน่ายทรัพย์สินอันเป็นหลักประกัน พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา 81 เป็นแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ต้องคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ให้จัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปรับปรุงกฎหมายของประเทศ

และรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 เป็นการดำเนินนโยบายเรื่องเศรษฐกิจ โดยให้ละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่คุมเศรษฐกิจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่พระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประสบวิกฤต ร้ายแรง จึงเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและ ผลประโยชน์ส่วนรวม อันสอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา 84 (1) ส่วนมาตรา 84 (2) ก็เป็น เรื่องที่ให้มีการสนับสนุนการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับ การประกอบกิจการและมาตรา 84 (5) เป็นเรื่องการกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขัน อย่างเสรีและเป็นธรรม ซึ่งไม่เกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจํานองหรือทรัพย์สินจํานำตามพระราช กำหนดดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 มาตรา 82 และมาตรา 84 (1) (2) และ (5)”

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการวินิจฉัยในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกร้องว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยวินิจฉัยว่ากฎหมายมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 84 (1) และไม่ขัดต่อมาตรา 84 (2) และ (5) เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้น เมื่อพิจารณา ในทางกลับกัน หากปรากฏว่ากฎหมายฉบับใดมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องหรือขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจน ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมาย ดังกล่าว และอาจมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐได้ จึงอาจแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับ ทางกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้

1.5 นายบุญส่ง กุลบุปผา วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“...ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สินไทย 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) (3) มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 58 มาตรา 75 มาตรา 81 (1) (2) (3) มาตรา 84 (1) (2) (5) มาตรา 197 มาตรา 198 มาตรา 211 และมาตรา 218 หรือไม่...

...พิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ที่กำหนดว่าในกรณีที่ บสท. ประสงค์จะบังคับจํานองหรือบังคับจํานำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ บสท. มีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จํานองหรือผู้จํานำชำระหนี้ ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยจะต้องระบุด้วยว่าหากบุคคลดังกล่าว ไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บสท. จะบังคับชำระหนี้ในสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้...

...สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 มาตรา 81 (1) (2) (3) และมาตรา 84 (1) (2) (5) เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เป็นเจตจําแนงให้รัฐ ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรีที่จะเข้า บริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใด เพื่อบริหาร

ราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มิใช่เป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้เป็นบทจำกัดอำนาจรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวแต่อย่างใด

...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 (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..."

เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของนายบุญส่ง กุลบุปผาแล้วเห็นได้ว่า นายบุญส่ง กุลบุปผาได้พิจารณาโดยแบ่งประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตราใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตราใด อันเป็นการพิจารณาถึงความเกี่ยวข้องกันของเนื้อหาของบทบัญญัติในแต่ละมาตรา โดยหากเห็นว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตราใดมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็จะพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งกันหรือไม่ ซึ่งหากกฎหมายดังกล่าวมีข้อความที่เป็นบทจำกัดอำนาจรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กฎหมายนั้นก็อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ แต่หากไม่เกี่ยวข้อง ก็จะไม่กำหนดเป็นประเด็นในการพิจารณา แสดงให้เห็นว่า นายบุญส่ง กุลบุปผา ได้พิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ว่าขัดหรือแย้งกับเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่แล้ว

1.6 นายชัช ชลวร วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“บทบัญญัติมาตรา 74 ถึงมาตรา 82 แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 จึงเป็นมาตรการที่รัฐจัดให้มีขึ้น โดยคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว ไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม รวมทั้งด้านเศรษฐกิจ...”

1.7 นายนุรักษ์ มาประณีต วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“สำหรับมาตรา 75 เป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบททั่วไป กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 81 เป็นเรื่องแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมส่วนมาตรา 84 เป็นเรื่องแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ เห็นว่าเป็นนโยบายทั่ว ๆ ไปในการบริหารประเทศ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ถึงมาตรา 82 มิได้มีบทมาตราใดขัดต่อมาตราดังกล่าวเลย”

1.8 นายสุพจน์ ไช่มุกด์ วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“เห็นว่า การที่ บสท. มีอำนาจบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและบังคับจำนวนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนนี้มาจากสถาบันการเงินมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้เป็นวิธีการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ บทบัญญัติมาตรา 74 ถึงมาตรา 82 ของพระราชกำหนดดังกล่าว มิใช่การขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

1.9 นายเฉลิมพล เอกอรุณ วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีอำนาจบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและบังคับจำนวนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ได้รับโอนนี้มาจากสถาบันการเงินมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ เป็นวิธีการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายพิเศษ กฎหมายพิเศษย่อมมีผลเป็นการยกเว้นกฎหมายทั่วไป บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ขัดต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

จากคำวินิจฉัยของนายชัช ชลวร นายบุรีรักษ์ มาประณีต นายสุพจน์ ไช่มุกด์ นายเฉลิมพล เอกอรุณ เห็นได้ว่า ไม่ได้มีการวินิจฉัยถึงเหตุผลของการที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจนนัก

เมื่อได้พิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 4 - 21/2554 เห็นได้ว่า คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยให้เหตุผลไว้เพียงสั้น ๆ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ถึงมาตรา 82 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 มาตรา 81 มาตรา 84 (1) (2) (5) แต่เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านแล้ว ปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตราต่าง ๆ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแตกต่างกันไป กล่าวคือ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านพิจารณาโดยมีความเห็นในทำนองว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง และเห็นว่ากรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ต้องเป็นกรณีที่บทบัญญัตินั้นขัดกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยชัดแจ้งเท่านั้น เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพก็จะไม่นำมาเป็นประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเลย

ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านได้วินิจฉัยไปถึงเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ว่าไม่ขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว หรือนายบุญส่ง

กลุ่มบุปผา ที่มีการแบ่งประเด็นพิจารณาตามเนื้อหาของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ว่าเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตราใด เป็นต้น

นอกจากนี้ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านที่มีได้อธิบายอย่างชัดเจนนัก ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอย่างไร กล่าวคือ วินิจฉัยเพียงว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 ไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เท่านั้น

2. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4-5/2552

คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในคำวินิจฉัยกลางสรุปได้ว่า “สำหรับประเด็นที่ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น ซึ่งบทบัญญัตินี้มุ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิใช่เป็นบทบัญญัติให้สิทธิเด็ดขาดแก่บุคคลทั้งการที่ศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 บังคับแก่คดี ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด และการใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 87 (3) นี้ก็ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด เพียงแต่ให้ศาลมีอำนาจนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษามาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดีนี้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ผู้ร้องยังคงได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) ได้ตราบใดที่มีได้กระทบต่อสิทธิของโจทก์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) เช่นกัน”

จากคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาว่าการที่ศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการใช้สิทธิของบุคคล ตามมาตรา 87 (3) มิได้ถูกจำกัด อาจแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในเนื้อหาของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 แล้วว่าไม่ได้เป็นอุปสรรคหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) ดังนั้น หากมีกฎหมายใดที่บัญญัติเนื้อหาที่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่าน ได้มีการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวไว้โดยมีแนวทางที่แตกต่างกัน สามารถสรุปได้ดังนี้

2.1 นายเฉลิมพล เอกอรุ วิวินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) รัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับโดยมีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สาธารณคดีแห่งสิทธิก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การที่ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 นั้น มิได้เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) สิทธิของจำเลยตามมาตรา 87 (3) ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด คำสั่งศาลในการคุ้มครองชั่วคราวก็เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดี จำเลยยังคงสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ตราบเท่าที่มีได้กระทบต่อสิทธิของโจทก์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3)”

2.2 นายจรูญ อินทจาร วิวินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“สำหรับในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การที่จำเลยโต้แย้งว่าหากศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 บังคับแก่คดีจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า การที่ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา 254 มิได้เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิตามมาตรา 87 (3) กล่าวคือสิทธิของจำเลยตามมาตรา 87 (3) ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด หากแต่เป็นกรณีที่ศาลใช้และตีความบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดีนี้ และเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยจำเลยยังคงใช้สิทธิดังกล่าวได้ตราบใดที่มีได้กระทบต่อสิทธิโจทก์และประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงมิได้กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องแต่อย่างใด”

2.3 นายจรูญ ภัคดีธนากุล วิวินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว มุ่งที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิใช่บทบัญญัติให้สิทธิเด็ดขาดแก่บุคคล ทั้งการที่ศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 บังคับแก่คดีก็มิได้เป็นอุปสรรคต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) กล่าวคือการดำเนินนโยบายของรัฐตามมาตรา 87 (3) ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 เพียงแต่ให้ศาลมีอำนาจนำวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษามาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดีนี้เท่านั้น ผู้ร้องยังคงสามารถได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) ได้ตราบใดที่มีได้กระทบต่อสิทธิของโจทก์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความแพ่ง มาตรา 254 จึงมิได้ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) แต่ประการใด”

2.4 นายชัช ชลวร วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“ในประเด็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 87 (3) หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 87 (3) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่นโดยถือเป็นการกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินการดังกล่าว แต่การกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 (2) ซึ่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดนั้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้บทบังคับตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่ากระทำได้ และไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อรัฐที่จะดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รัฐยังคงดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับได้ ดังนั้น บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 (3) ตามที่ผู้ร้องอ้างแต่อย่างใด”

จากคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายเฉลิมพล เอกอุรุ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล และนายชัช ชลวร ที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 มิได้เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) อาจถือได้ว่าเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว โดยหากมีกฎหมายใดที่บัญญัติเนื้อหาที่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ตามแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยกลาง แสดงให้เห็นว่ามีการตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายที่ถูกต้องแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงอาจถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมาย

2.5 นายบุญส่ง กุลบุปผา วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง (3) เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มุ่งเน้นนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น บทบัญญัติในมาตรานี้มีเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเพื่อแถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติ

ที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับ **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง (3) และมีได้มีการขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด”

นายบุญส่ง กุลบุปผา วิวินิจฉัยโดยเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นคนละเรื่องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมีได้มีการขัดหรือแย้งกัน อาจถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งแล้ว

2.6 นายสุพจน์ ไข่มุกต์ วิวินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เห็นว่า เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีความหมายว่าผู้มีอำนาจตรา **รัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะกำหนดว่า รัฐจะต้องมีจุดประสงค์ที่จะปฏิบัติอย่างไร อันเป็นการบังคับรัฐบาลทุกรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตามจุดประสงค์นี้** ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) บัญญัติว่า “ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น” การที่ศาลใช้บทบัญญัติตามมาตรา 254 จึงไม่เป็นการละเมิดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ มาตรา 83 (3)

คำวินิจฉัยของนายสุพจน์ ไข่มุกต์ อาจถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้วที่ไม่เป็นการละเมิดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ มาตรา 83 (3)

2.7 นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี วิวินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“ส่วนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 (3) เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้”

จากคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ที่ว่า เมื่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ แสดงให้เห็นได้ว่า นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ไม่ได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกร้องกับเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเลย จึงอาจสรุปได้ว่าถ้ายึดถือแนวทางการวินิจฉัยในลักษณะนี้ อาจถือได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้ามาตรวจสอบประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

2.8 นายนุรักษ์ มาประณีต วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“มาตรา 87 เป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาแล้วบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 254 มิได้กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้อง เนื่องจากผู้ร้องยังคงสามารถใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ตลอดเท่าที่มีได้กระทำการใดอันไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เมื่อบุคคลนั้นได้รับผลจากการกระทำของผู้ร้อง บุคคลอื่นก็ต้องยอมได้รับความคุ้มครองซึ่งเป็นธรรมแล้ว”

2.9 นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงหรือเลือกปฏิบัติ และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ เพื่อให้กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในระหว่างพิจารณาของศาลเป็นการชั่วคราว แต่มิได้กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เนื่องจากจำเลยยังคงสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้เท่าที่มีได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของโจทก์ซึ่งศาลได้ให้ความคุ้มครองไว้”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายนุรักษ์ มาประณีต และนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ มุ่งเน้นไปที่บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมากกว่าการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจนนัก

3. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 42 - 43/2554

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่ 42 - 43/2554 สรุปได้ว่า “พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 มิได้ขัดขวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้ง การที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ นั้น มีเจตจำนงเพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าแผนการบริหารราชการแผ่นดินจะดำเนินการในเรื่องใดและในระยะเวลาใด เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 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 มิได้ขัดขวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้ง มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

โดยตรง ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่มีความชัดเจนนักว่าศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งจะถือได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือศาลจะพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง จึงไม่พิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกร้องเลย อันอาจถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาของกฎหมาย ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านจะเห็นถึงแนวทางในการพิจารณาที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

3.1 นายจรูญ อินทจาร วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 หรือไม่ เห็นว่า มาตรา 85 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนที่ 8 ว่าด้วย แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ส่วนมาตรา 87 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในส่วนที่ 10 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีเจตจำนง ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและเป็นการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 มิได้ขัดขวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง”

คำวินิจฉัยส่วนตนของนายจรูญ อินทจาร เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับคำวินิจฉัยกลาง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ศาลมุ่งเน้นการพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือมุ่งเน้นพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงอันจะทำให้พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ไม่อาจขัดรัฐธรรมนูญได้

3.2 นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 มิได้ขัดขวางแนวนโยบายแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีได้ขัดขวางแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด”

3.3 นายเฉลิมพล เอกอรู วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“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 ว่าด้วยแนวนโยบาย

ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ส่วนมาตรา 87 อยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ เนื้อหาของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ไม่มีส่วนใดที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87”

3.4 นายชัช ชลวร วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ไม่ได้มีผลกระทบหรือทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 ดังที่อ้างแต่อย่างใด”

จากคำวินิจฉัยของนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายเฉลิมพล เอกอุรุ และนายชัช ชลวร ได้วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีการอธิบายเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มิได้เป็นการขัดขวางหรือไม่สอดคล้องต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด อันถือได้ว่าเป็นการพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายว่าขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ แสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ซึ่งหากมีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากฎหมายมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กฎหมายนั้นย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้

3.5 นายสุพจน์ ไข่มุกด์ วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“ส่วนการที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 วางหลักเกี่ยวกับการจัดการดังกล่าวไว้ในมาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ในความควบคุมของรัฐสภา ผู้ร้องไม่สามารถยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างได้ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 ได้”

3.6 นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“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 ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน การที่บัญญัติให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีเจตจำนงเพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการในเรื่องใดและในระยะเวลาใดเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ **จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นนี้”**

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี วินิจฉัยโดยไม่ได้พิจารณา ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยเฉพาะนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ในความควบคุมของรัฐสภา ไม่สามารถยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างได้ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 ได้ แนวทางในการวินิจฉัยเช่นนี้จึงแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่อาจมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ผู้ร้องไม่สามารถโต้แย้งว่ามีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองซึ่งอยู่ในการควบคุมตรวจสอบของรัฐบาลหรือรัฐสภาเท่านั้น

3.7 นายบุญส่ง กุลบุปผา วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มิได้ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 แต่อย่างใด”

จากคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายบุญส่ง กุลบุปผา ผู้เขียนเห็นว่า คำวินิจฉัยของนายบุญส่ง กุลบุปผา ไม่ได้ให้เหตุผลว่าเหตุใดพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนนัก

3.8 นายนุรักษ์ มาประณีต วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า

“พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 มาตรา 60 มาตรา 64 มาตรา 85 และมาตรา 87 หรือไม่ เห็นว่าผู้ร้องมิได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร เพราะเหตุใด ตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 18 วรรคหนึ่ง (4) จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย”

3.9 นายเจริญ ภัคดีธนากุล วิจัยโดยสรุปได้ว่า

“กรณีปัญหาว่าบทบัญญัติมาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และ มาตรา 87 หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 85 มีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา 87 มีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งตามคำร้องของผู้ร้องไม่ได้ระบุว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 แต่อย่างใด อีกทั้งข้อเท็จจริงในคำร้องก็ไม่ปรากฏว่า มีการโต้แย้งสิทธิของผู้ร้องในเรื่องดังกล่าว จึงไม่มีมูลกรณีที่จะไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87”

คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายอนุรักษ์ มาประณีต และนายเจริญ ภัคดีธนากุล เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และ มาตรา 87 หรือไม่ เนื่องจากเห็นว่า ผู้ร้องไม่ได้ระบุว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 และมาตรา 87 แต่อย่างใด

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 3 คดีข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่ามีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ และหากมี จะมีอย่างไร กล่าวคือ จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งแม้ว่าผลของคำวินิจฉัยจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกร้องต่าง ๆ ไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในคำวินิจฉัยโดยเฉพาะคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านแล้ว จะเห็นได้ว่ายังมีความเห็นเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแนวทางที่แตกต่างกัน โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านได้พิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของกฎหมายที่อ้างว่าขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเห็นว่ากฎหมายนั้นสอดคล้องและมีได้ขัดขวางการกำหนดนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันแสดงให้เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านไม่ได้นำประเด็นที่อ้างว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ มาเป็นประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเลย เนื่องจากเห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่เป็นเจตจำนงให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายให้สอดคล้องซึ่งเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา อีกทั้ง ไม่ใช่บทบัญญัติที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือรับรองสิทธิแก่ประชาชนโดยตรง อันอาจแสดงให้เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาเลย

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า กรณีที่มีการโต้แย้งถึงการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากยังมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่ 1 หากพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหมวดที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยไม่ใช่บทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านจะไม่นำมาเป็นประเด็นในการพิจารณาว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ทำให้อาจสรุปได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายในกรณีนี้อย่างสิ้นเชิง การตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงอาจทำได้โดยการตรวจสอบทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

แนวทางที่ 2 หากพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ย่อมต้องเป็นไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายแล้ว จะต้องไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ดังนั้น การออกกฎหมายที่ขัดกับแนวทางที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ หรือการออกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการหรือการกำหนดนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจนย่อมขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญและไม่สามารถใช้บังคับได้

สำหรับผู้เขียนนั้น เห็นด้วยกับแนวทางที่พิจารณาว่า ในกรณีที่มีการใช้อำนาจในการตรากฎหมายและมีการโต้แย้งว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมควรที่จะมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายใด ๆ จะขัดหรือแย้งไม่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และย่อมต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งว่าขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยหากมีกรณีที่ได้เห็นได้ชัดเจนว่ามีการตรากฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่ขัดหรือแย้งกับแนวทางที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐวางไว้โดยตรง เช่น มีกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งขัดหรือแย้งกับมาตรา 84 (1) อย่างชัดเจน กฎหมายฉบับนั้นก็ย่อมอาจใช้บังคับได้ เนื่องจากหากศาลรัฐธรรมนูญไม่เข้าตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ก็จะไม่มืองค์กรใดสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกแย้งว่าขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้เลย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็จะไม่สามารถใช้บังคับได้กับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน

แห่งรัฐ อีกทั้ง การตีความในแนวทางนี้ยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงมากขึ้น เพราะหากมีการใช้อำนาจในการตรากฎหมายโดยไม่คำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ย่อมทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้เลย เนื่องจากการอาศัยเพียงสภาพบังคับทางการเมืองให้มีการตรวจสอบระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภานั้นอาจไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และสุดท้ายอาจส่งผลให้รัฐบาลหรือรัฐสภาไม่สนใจที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ หรือดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

กรณีที่ 2 การละเลยไม่ตรากฎหมายและปรับปรุงกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 กำหนดเป็น “เจตจำนง” ให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากเดิมที่บัญญัติว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “แนวทาง” ในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา 303 และมาตรา 308 แล้วปรากฏว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ได้แก่

- มาตรา 78 (7) การจัดตั้งสภาพพัฒนาการเมือง
- มาตรา 80 (3) กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ
- มาตรา 81 (3) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ
- มาตรา 81 (4) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ
- มาตรา 84 (8) การจัดตั้งสภาเกษตรกร
- มาตรา 86 (1) กฎหมายส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่าง ๆ
- มาตรา 87 (4) กฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรากฎหมายต่าง ๆ ข้างต้น เป็นการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เพิกมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นครั้งแรก รวมทั้งในบทเฉพาะกาลมาตรา 303 ได้กำหนดระยะเวลาให้คณะรัฐมนตรีจัดทำกฎหมายบางมาตราข้างต้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย จึงอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ว่า หากรัฐโดยรัฐบาลหรือรัฐสภาละเลยไม่ดำเนินการตรากฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นจะเกิดสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

กรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การตรากฎหมายเป็นการริเริ่มใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ฝ่ายตุลาการไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารริเริ่มตรากฎหมายต่าง ๆ ได้ ฝ่ายตุลาการทำได้เพียงตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ได้มีการริเริ่มตราขึ้นแล้วเท่านั้น ดังนั้น การตรวจสอบการไม่ปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้จึงต้องดำเนินการโดยอาศัยสภาพบังคับทางการเมือง กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลไม่ดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐสภาอาจตั้งกระทู้ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็น หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจ ราษฎรก็อาจจะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีการเพิกเฉยต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ และถ้ารัฐสภาไม่ดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลอาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

สำหรับกรณีที่มีการกำหนดบทเฉพาะกาลมาตรา 303 ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น เป็นการกำหนดไทม์ไลน์ที่ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากยิ่งขึ้นดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 4.2.6 ผู้เขียนเห็นว่าระยะเวลาดังกล่าวเป็น “ระยะเวลาเร่งรัด” ให้มีการตรากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น เพราะหากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาได้ก็ไม่ได้ส่งผลให้การดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าวต้องเสียไป หรือไม่ต้องมีการตรากฎหมายดังกล่าวอีก ซึ่งหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือละเลยไม่ดำเนินการตรากฎหมายเลยย่อมต้องอาศัยการตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภาดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรากฎหมายต่าง ๆ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดกลไกบังคับในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้โดยตรง แต่หากพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มตรากฎหมายเป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อยู่ในการตรวจสอบของฝ่ายตุลาการ ฝ่ายตุลาการไม่อาจสั่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มตรากฎหมายใด ๆ ได้ ทำได้เพียงควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ได้ตราขึ้นแล้วเท่านั้น

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า กรณีที่รัฐบาลหรือรัฐสกละเลยไม่ตรากฎหมายหรือไม่ปรับปรุงกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่อาจมีสภาพบังคับทางกฎหมายได้เพราะเป็นกรณีการริเริ่มใช้อำนาจนิติบัญญัติ และรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติบทลงโทษทางกฎหมายกรณีที่มีการละเลยไม่ตรากฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวไว้แต่อย่างใด กรณีนี้จึงคงมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ รัฐสภาอาจทำการตั้งกระทู้ถาม หรือยื่นญัตติอภิปรายเพื่อเป็นการตรวจสอบการละเลยการทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหารอาจทำการยุบสภาหากเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญกำหนดได้

**กรณีศึกษาที่ 3 การกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินขัดหรือแย้งกับ
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งการละเลยไม่กำหนดนโยบายและละเลยไม่บริหารราชการ
แผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของฝ่ายบริหาร**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 75 กำหนดให้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเจตจำนงให้รัฐกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินก็คือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ได้แก่ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี และนอกจากจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแล้ว ฝ่ายบริหารย่อมต้องมีหน้าที่ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการ หรือการมีมติคณะรัฐมนตรีตามนโยบายในเรื่องต่าง ๆ เพราะฉะนั้น กรณีจึงมีปัญหว่าหากฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายหรือดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินแตกต่าง หรือขัดแย้งกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะเกิดผลหรือสภาพบังคับอย่างไร

การใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ เป็นการที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงถือเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” อันเป็นข้อยกเว้นประการหนึ่งของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองไม่สามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีแนวคำสั่งของศาลปกครอง ดังนี้

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 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะไปในลักษณะของการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด หรือเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วแต่กรณี แต่หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หาได้กระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใดไม่ แต่เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นกระทำการดังกล่าว จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองแต่อย่างใด

3. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 672/2551

“...สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบาย หรือนโยบายต่างประเทศ หรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น สำหรับงานนโยบาย หมายถึง การกำหนดแนวทางในการบริหารราชการซึ่งได้แก่ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางบริหารราชการ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองตามกฎหมายด้วยการออกกฎ หรือมติคณะรัฐมนตรีซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากผู้มีส่วนได้เสียโต้แย้งว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542...”

4. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2553

“ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกรณีปราสาทพระวิหารและเขตดินแดนอธิปไตยของประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา โดยมีคำขอท้ายฟ้องข้อ 2 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีมติยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเพื่อให้พิจารณาคดีใหม่เกี่ยวกับปราสาทพระวิหารเนื่องจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2505 ยังคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับคำสั่งศาล ข้อ 3 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีมติให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงกลาโหม สนธิกำลังตามแนวทางยุทธศาสตร์เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย รวมถึงทรัพยากรของชาติ อันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

ทั้งชาติ ตามเส้นแนวแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา มิให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด รุกล้ำเข้ามาในเขตแดนอธิปไตยของไทย หากมีผู้รุกรล้ำอยู่แล้วให้แจ้งเตือนตามหลักสากลให้ออกนอก เขตดินแดนไทย หากไม่ปฏิบัติก็ให้นำกำลังทหารผลักดันออกนอกเขตดินแดนอธิปไตยของไทย ข้อ 4 ให้เพิกถอนการอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และมีคำสั่งให้รัฐสภามีมติให้ระงับหรืองดการพิจารณา ให้ความเห็นชอบบันทึกข้อตกลงร่วมรัฐบาลไทยกับรัฐบาลกัมพูชา (กรอบการเจรจา) ทุกฉบับ และ ข้อ 5 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีมติคัดค้านการขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของ ประเทศกัมพูชา และแจ้งเป็นหนังสือไปยังประเทศกัมพูชา องค์การสหประชาชาติ และศาลยุติธรรม ระหว่างประเทศ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับคำสั่งศาล จากคำขอท้ายฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีข้อ 2 ถึงข้อ 5 นั้น เห็นว่า เป็นคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองกระทำการตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินการตามนโยบาย ด้านความมั่นคงของรัฐและนโยบายด้านการต่างประเทศ อันเป็นการกระทำในฐานะรัฐบาล ในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร มิได้เป็นการกระทำ ในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่มีคำขอท้ายฟ้องข้อ 2 ถึงข้อ 5 จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

จากแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น สรุปได้ว่า กรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพากษานั้น จะต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ กล่าวคือเป็นการใช้อำนาจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจ ทางปกครอง ส่วนกรณีที่ฝ่ายรัฐบริหารใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับองค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล หรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศก็ตาม เป็นกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายและ บริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการกระทำทางรัฐบาล ไม่อยู่ในการควบคุม ตรวจสอบของศาลปกครองเพราะถือเป็นการกระทำในทางนโยบายตามหลักการกระทำทางรัฐบาล จึงกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในกรณีนี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ศาลปกครอง ไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการ แผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของฝ่ายบริหาร รวมทั้งไม่อาจใช้อำนาจใด ๆ สั่งการให้ ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายหรือดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ เพราะหากศาลปกครองมีอำนาจเข้ามาตรวจสอบการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นอำนาจหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายตุลาการจะกลายเป็นผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายหรือ บริหารราชการแผ่นดินเสียเอง ซึ่งจะเป็นการก้าวก้าวฝ่ายบริหารและขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในกรณีนี้จึงเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ รัฐสภา หรือกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจในกรณีนี้มีเพียงสภาพบังคับทางการเมือง เท่านั้น

กรณีศึกษาที่ 4 การกระทำทางปกครองขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการละเลยไม่กระทำการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง

กรณีการกระทำทางปกครองอาจขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งหมายความว่า การกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง กระทำการใด ๆ ทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และคำว่ากฎหมายนี้ย่อมหมายความรวมถึงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐด้วย ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติใด ๆ ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิและเสรีภาพ รวมถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย แม้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีเจตนารมณ์หลักเพื่อต้องการให้เป็นเจตจำนงในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาและรัฐบาลเท่านั้น แต่เมื่อฝ่ายปกครองถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่ง คำบัญชาของฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครองจึงย่อมต้องผูกพันตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าฝ่ายบริหารอาจใช้อำนาจได้ใน 2 สถานะกล่าวคือ ทั้งในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดิน และการใช้อำนาจในตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลปกครองจะไม่เข้าไปตรวจสอบ ศาลปกครองจะสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ในกรณีที่ใช้อำนาจในฐานะของฝ่ายปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ปกติจะใช้อำนาจตามกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติอยู่แล้ว ดังนั้น กรณีที่ฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือฝ่ายปกครองจะกระทำการขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ คือกรณีที่มีกฎหมาย (พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกฎหมายนั้นให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการใด ๆ เมื่อฝ่ายปกครองใช้อำนาจนั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น รวมทั้งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายย่อมใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยอ้างว่าการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐขัดต่อกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกกฎหรือคำสั่งใด ๆ ที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี แต่ฝ่ายปกครองกลับออกกฎ หรือคำสั่งที่เป็นการกีดกันทางการค้า จำกัดการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรม ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกฎหรือคำสั่งนั้นย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ว่ากฎหรือคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 84 (1)

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แสดงให้เห็นว่า หากมีกรณีที่กฎหรือการกระทำใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐศาลปกครองก็มีสิทธิเข้ามาตรวจสอบได้

สำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้านั้น ผู้เขียนเห็นว่าการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลโดยตรง เพราะถือเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารหรือการกำหนดนโยบาย ซึ่งการใช้อำนาจในกรณีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ส่วนในกรณีที่ฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ได้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเกิดขึ้นจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ ดังนั้น หากมีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ก็จะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง

5.3 เปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษาบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ทั้ง 6 ประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญไวมาร์แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1919 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1949 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ ค.ศ. 1972 และรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ค.ศ. 1999 ในบทที่ 3 มาแล้วนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะทำการเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญของประเทศข้างต้นเพื่อจะให้เห็นภาพและเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(1) เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ

จากการศึกษาเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั้ง 6 ประเทศในบทที่ 3 นั้น จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศมีการบัญญัติเนื้อหาของแนวนโยบายที่มีความแตกต่างกัน โดยประเทศเยอรมันซึ่งถือเป็นประเทศแรกที่มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ ค.ศ. 1919 โดยแทรกไว้ในส่วนของสิทธิเสรีภาพ ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่ของแนวนโยบายแห่งรัฐจะมุ่งเน้นไปที่ภาระหน้าที่ของรัฐทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น

ด้านการศึกษา การคุ้มครองแรงงาน การแก้ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น แนวนโยบายเหล่านี้อาจมีผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับไว้มาร์นี จัดทำขึ้นภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยต้องการสร้างสังคมและเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเข้มแข็ง เพื่อเป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางสังคมและเศรษฐกิจให้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้น

สำหรับประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่สองที่มีการบัญญัติบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1937 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่หนึ่งต่างหากโดยใช้ชื่อว่าแนวนโยบายทางสังคม เมื่อพิจารณาจากชื่อของบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งประเทศไอร์แลนด์นี้มุ่งเน้นให้รัฐมีหน้าที่ในทางสังคมเป็นหลัก ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจด้วย เช่น การกำหนดให้รัฐส่งเสริมสวัสดิการแก่ประชาชน กำหนดให้รัฐรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชน เป็นต้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไอร์แลนด์มีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายทางสังคม อาจเป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะจัดอิทธิพลของประเทศอังกฤษที่มีอยู่เหนือประเทศไอร์แลนด์ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมุ่งเน้นให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนทางด้านสังคมและเศรษฐกิจเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานที่มั่นคง

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียฉบับปี ค.ศ. 1949 จะเห็นได้ว่าได้รับแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านสังคม อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียมีแนวคิดซึ่งเป็นรากฐาน ในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐหรือแนวนโยบายแห่งรัฐของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวคือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำแนวคิดสังคมนิยมและหลักภราดรภาพมาเป็นพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการเหล่านี้ก็ได้สะท้อนออกมาเป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านสังคม และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างเช่น แนวนโยบายเกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ส่งเสริมสวัสดิการทางสังคม หรือการกำหนดให้รัฐคุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น นอกจากนี้แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียยังมีเนื้อหาในด้านอื่น ๆ เช่น แนวนโยบายด้านการปกครอง การต่างประเทศ กระบวนการยุติธรรม เป็นต้น จากแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียซึ่งมีเนื้อหาที่หลากหลายกว่าแนวนโยบายทางสังคมของประเทศไอร์แลนด์ซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศอินเดียนี้ แสดงให้เห็นได้ว่าการกำหนดเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐของประเทศอินเดียนั้น นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ แล้ว ยังกำหนดไว้เพื่อเป็นการประกาศถึงอุดมการณ์ของประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจและสังคม

ในส่วนเนื้อหาแนวนโยบายแห่งรัฐของประเทศจีนตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1982 นั้น จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีพัฒนาการมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ในอดีต ทั้งฉบับปี ค.ศ. 1954 ค.ศ. 1975 และ ค.ศ. 1978 รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1982 จึงจัดทำขึ้นโดยคงหลักการหรืออุดมการณ์ที่สำคัญของประเทศไว้ โดยเฉพาะอุดมการณ์สังคมนิยม อีกทั้งยังนำแนวคิดต่าง ๆ มาพัฒนารัฐธรรมนูญให้มีความทันสมัยขึ้นโดยยังคงยึดถืออุดมการณ์สังคมนิยมเอาไว้เป็นพื้นฐาน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญของประเทศจีนมีเนื้อหาที่

สะท้อนถึงเป้าหมายหรืออุดมการณ์ในด้านต่าง ๆ ทั้งทางการเมือง การปกครอง สังคม และเศรษฐกิจ ที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดสังคมนิยม ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นหลักการให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นระบบสังคมนิยมกรรมสิทธิ์ร่วมในปัจจุบันการผลิตซึ่งเป็นของประชาชนทั่วประเทศ และให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองระบบเศรษฐกิจดังกล่าว หรือการกำหนดให้รัฐสร้างสรรค์อารยธรรมทางจิตใจของคนในระบบสังคมนิยม โดยการเผยแพร่ให้การศึกษาด้านอุดมการณ์ ด้านศีลธรรม เป็นต้น

แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศบังคลาเทศ จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ หลักการทางโลก (Secularity) ชาตินิยม (Nationalism) ประชาธิปไตย (Democracy) และสังคมนิยม (Socialism) แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากหลักการทางโลก (Secularity) ให้เป็นหลักการของความไว้วางใจและศรัทธาในพระอัลเลาะห์ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศบังคลาเทศจะเห็นได้ว่า เนื้อหาต่าง ๆ ได้สะท้อนมาจากหลักการทั้ง 4 ประการข้างต้น ตัวอย่างเช่น แนวนโยบายเกี่ยวกับประชาธิปไตย แนวนโยบายเกี่ยวกับการรับรองกรรมสิทธิ์ แนวนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาค เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การกำหนดเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศบังคลาเทศ นอกจากจะกำหนดไว้เพื่อเป็นภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จแล้ว ยังเป็นการกำหนดเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานที่ประเทศยึดถืออีกประการหนึ่ง

สำหรับเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศไนจีเรียนั้น จากการศึกษาพบว่า การที่ประเทศไนจีเรียเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เป็นระยะเวลาาน ประชาชนถูกนำไปขายเป็นทาส ดังนั้น เมื่อประเทศไนจีเรียได้รับเอกราชและมีการจัดทำรัฐธรรมนูญของตนเองขึ้น จึงมีความพยายามที่จะกำหนดบทบัญญัติที่มุ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศ โดยนอกจากจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพโดยตรงแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไนจีเรียยังมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์พื้นฐานและหน้าที่ของรัฐไว้ โดยเรียกว่าวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความต้องการให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นหลักการหรือแนวทางให้รัฐทำหน้าที่เพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาของประชาชนในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นต้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของประชาชนผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า นอกจากเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐจะสะท้อนให้เห็นถึงหลักการหรืออุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศไนจีเรีย รวมทั้งปัญหาที่ประเทศเคยประสบมาได้อีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่า การบัญญัติเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องต่าง ๆ นั้น ประกอบด้วยเนื้อหาหลายลักษณะ กล่าวคือ เนื้อหาของบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงหลักการหรืออุดมการณ์ของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นการแสดงให้เห็นถึงอุดมการณ์ในการปกครองของประเทศไทยว่ายึดถือระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งปรัชญาที่ยึดทางสายกลางที่ชี้แนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติของประชาชนในทุกะดับให้มีความพอเพียง หรือการกำหนดให้รัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แสดงเห็นอุดมการณ์หรือแนวคิดด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศอินเดีย จีนซึ่งยึดอุดมการณ์หรือแนวคิดเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม การบัญญัติเนื้อหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการประกาศหลักการหรืออุดมการณ์ของประเทศในด้านต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง มุ่งหวังให้รัฐดำเนินการกำหนดนโยบายและตรากฎหมายให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ เนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บางประการ ยังสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการกำหนดแนวทางพัฒนาประเทศรวมทั้งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ เช่น การกำหนดให้รัฐคุ้มครองผลผลิตของเกษตรกร จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน จัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เป็นต้น แนวนโยบายแห่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงภาระหน้าที่ทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าควรกำหนดไว้ให้รัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ

กล่าวโดยสรุป การกำหนดเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นมีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการบัญญัติแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง รวมไปถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศนั้น ๆ ด้วย

(2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญมีจุดเริ่มต้นมาจากรัฐธรรมนูญเวมาร์แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1919 ซึ่งบัญญัติไว้ในลักษณะเป็นการกำหนดภารกิจหรือวัตถุประสงค์ของรัฐในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา เป็นต้น ซึ่งนักกฎหมายเยอรมันในสมัยนั้นมีความเห็นว่าบทบัญญัติในลักษณะนี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะสามารถผูกมัดรัฐให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด โดยอาจสามารถบังคับได้เมื่อมีการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐของประเทศเยอรมันนี้มีลักษณะคล้ายกับประเทศจีนซึ่งเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นเพียงแนวทางหรือคำแนะนำ และมักไม่มีสภาพบังคับในตัวเองหากไม่มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับ สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญประเทศจีนจึงมุ่งเน้นสภาพบังคับทางการเมืองเป็นหลัก กล่าวคือ หากรัฐบาลดำเนินนโยบายหรือบริหารราชการไปในแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับหลักการหรือแนวนโยบายตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อสภาประชาชนแห่งชาติ

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 ซึ่งเป็นประเทศแรก ที่กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยใช้ชื่อว่า “แนวนโยบายทางสังคม (Directive Principles of Social Policy)” นั้น มีบทบัญญัติที่กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายทางสังคมของประเทศไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 45 วรรคแรก ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมาย และไม่อยู่ภายในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลใด ๆ แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายทางสังคมตามรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์นี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยศาลไม่อาจใช้อำนาจบังคับรัฐสภาให้ตรากฎหมายตามแนวนโยบายทางสังคมนี้ได้ มีได้เพียงสภาพบังคับทาง การเมืองเท่านั้น

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1949 เป็นประเทศที่ได้รับแนวคิดเกี่ยวกับการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ โดยการบัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่ง โดยเฉพาะและใช้ชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy)” โดยใน มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ ไม่สามารถถูกบังคับในศาลใด ๆ ได้ หากแต่เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ และเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐทั้งหลายในการนำหลักการดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย นอกจากนี้ ศาลสูงของประเทศอินเดียเคยวางหลักไว้ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นโดย ชัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐย่อมมีผลใช้บังคับได้ ตราบใดที่ยังไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากแม้จะกำหนดว่าเป็นหน้าที่ แต่หน้าที่ดังกล่าวก็มีใช้หน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่เป็น “หน้าที่ทางศีลธรรม” ที่รัฐควรต้องคำนึงถึงในการตรากฎหมายต่าง ๆ หากแต่ก็ไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด และตามรัฐธรรมนูญก็ห้ามมิให้มีการนำบทบัญญัติดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีในศาล แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐคงมีเพียงการตรวจสอบทางการเมืองโดยกลไกในระบบรัฐสภาและกลไกตามระบบสหพันธ์เท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ ค.ศ. 1972 เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับแนวคิดเกี่ยวกับการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ใน หมวดที่ 2 เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก และใช้ชื่อว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental principles of state policy)” และมีบทบัญญัติมาตรา 8 (2) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ อย่างชัดเจนว่า หลักการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองของประเทศ รัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมาย รวมทั้งใช้เพื่อประโยชน์ในการตีความบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ แต่จะไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาล ซึ่งบัญญัติไว้ในทำนอง เดียวกันกับรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ และประเทศอินเดีย นอกจากนี้ ศาลในประเทศ บังกลาเทศก็ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจนว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 7 (2) จะได้บัญญัติว่าหากบทบัญญัติใด ๆ ของกฎหมายใดที่ไม่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ บทบัญญัติเช่นนั้นก็ย่อมเป็นอันสิ้นผลไปก็ตาม แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ในทางศาลตามมาตรา 8 (2) ดังนั้น หากรัฐไม่ได้ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ ศาลก็ไม่สามารถบังคับรัฐได้ อีกทั้ง หลักการพื้นฐานของนโยบายของรัฐในหมวดที่ 2 มิใช่ “กฎหมาย” หากแต่เป็นเพียง “หลักการพื้นฐาน” ซึ่งรัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญของประเทศบังคลาเทศไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย การตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงอาจต้องใช้สภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม มีผู้วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลในคดีที่ตัดสินเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศบังคลาเทศดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า แม้หลักการพื้นฐานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่ใช่มติกฎหมาย แต่หลักการพื้นฐานดังกล่าวก็เป็นหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น กฎหมายใด ๆ จะขัดหรือแย้งหลักการพื้นฐานดังกล่าวไม่ได้ นอกจากนี้ คำว่าไม่อาจบังคับได้โดยศาลอาจตีความได้ว่า ศาลไม่สามารถบังคับให้รัฐกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการหรือดำเนินการไม่สำเร็จ แต่ศาลไม่ควรจะตีความไปถึงขนาดที่ว่า รัฐสามารถตรากฎหมายใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางนี้ เพราะรัฐธรรมนูญของประเทศบังคลาเทศมีบทบัญญัติมาตรา 7 (2) ที่บัญญัติว่า “หากบทบัญญัติใด ๆ ของกฎหมายใดที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติเช่นว่านั้นก็ย่อมเป็นอันสิ้นผลไป” อันเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และเมื่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินี้จึงควรได้รับความเคารพจากองค์กรของรัฐในฐานะที่เป็นหลักการที่มีสถานะสูงสุดด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งประเทศบังคลาเทศจะกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองประเทศ และรัฐจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมาย แต่การจะบังคับให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกประการเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากการดำเนินการตามแนวนโยบายต่าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยกำลังคนหรืองบประมาณจำนวนมาก หากให้ศาลสามารถบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สำเร็จได้ ศาลจะกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายบริหารอันกระทบต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นสอดคล้องกับผู้วิจารณ์ท่านนี้ว่า คำว่าไม่อาจบังคับได้โดยศาลนั้นจำกัดแต่เฉพาะกรณีที่ศาลไม่สามารถบังคับให้รัฐกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการหรือดำเนินการไม่สำเร็จได้ แต่ไม่ควรหมายความว่ากรณีที่ศาลจะไม่มีอำนาจตรวจสอบว่ากฎหมายใดไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะต้องเคารพหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วย

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ค.ศ. 1999 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญในยุคใหม่ ซึ่งได้เดินตามแนวทางของการบัญญัติบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของประเทศข้างต้นเช่นกัน โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 ชื่อว่า “วัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ (Fundamental objectives and directive principles of state policy)” โดยในหมวดทั่วไป มาตรา 6 (6) (c) ของรัฐธรรมนูญไนจีเรียบัญญัติเกี่ยวกับสภาพบังคับของวัตถุประสงค์พื้นฐาน

และแนวนโยบายแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจนว่า อำนาจของฝ่ายตุลาการมิได้รวมถึงการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือของบุคคลใด รวมทั้งประเด็นว่า บทกฎหมายใด หรือคำพิพากษาใดของศาล เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 2 ว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ อีกทั้ง ศาลของประเทศไนจีเรียก็ได้วินิจฉัยไว้ว่า “บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นวัตถุประสงค์สูงสุดของชาติและเป็นแนวนโยบายที่วางหลักการซึ่งเป็นอุดมการณ์ของชาติ แม้ว่าในมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ในมาตรา 6 (6) (c) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาว่าการกระทำใด สอดคล้องหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐได้หรือไม่ ดังนั้นจึงเห็นว่า มาตรา 13 ไม่ได้ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ ในหมวดที่ 2 มีผลบังคับได้ในทางกฎหมาย” จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด อาจมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐของประเทศทั้ง 6 ประเทศข้างต้น มุ่งเน้นถึงสภาพบังคับทางการเมือง คือ การตรวจสอบการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญกำหนดโดยองค์กรทางการเมือง ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ประชาชนจะนำบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาฟ้องศาล เพื่อบังคับให้รัฐดำเนินการหรือปฏิบัติตามได้ เพราะบทบัญญัติในเรื่องนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่ต้องการบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นแนวทาง หรือหลักการเพื่อใช้ในการตรากฎหมายหรือบริหารประเทศเท่านั้น รวมทั้งมีลักษณะเป็นการประกาศอุดมการณ์ในด้านต่าง ๆ เท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ผู้เขียนได้ศึกษามาแล้วนั้น จะพบว่า ลักษณะของการบัญญัติบทบัญญัติดังกล่าว จะบัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญประเทศไอร์แลนด์ ประเทศอินเดีย ประเทศบังคลาเทศ และประเทศไนจีเรีย เนื่องจากประเทศไทยเริ่มนำแนวคิดในการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญมาจากประเทศอินเดีย ในส่วนของสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีบทบัญญัติที่เป็นเหมือนหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบัญญัติไว้ในมาตรา 75 กล่าวคือ กำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีข้อสังเกตว่าไม่มีการบัญญัติถึงสภาพบังคับไว้ดังเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ประเทศอินเดีย ประเทศบังคลาเทศ และประเทศไนจีเรียที่มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในลักษณะที่เป็นหมวดต่างหากเหมือนกัน ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้วในหัวข้อที่ 5.2 ว่าการบัญญัติมาตรา 75 ในลักษณะนี้ ทำให้สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของสภาพบังคับทางกฎหมาย ในกรณีที่มีการตรากฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ว่าศาลจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้หรือไม่เพียงใด โดยสังเกตได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตั้งที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ผู้เขียนได้ศึกษาไว้ในข้อ 4.1.1 แล้วจะเห็นได้ว่า ยังมีความไม่ชัดเจนในการร่างรัฐธรรมนูญว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะผูกพันรัฐบาลและรัฐสภาอย่างน้อยเพียงใด ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเพียงแต่ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีสภาพบังคับทางการเมืองมากขึ้น โดยเพิ่มกลไกบังคับต่าง ๆ เช่น การกำหนดให้แถลงนโยบายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนการตรากฎหมาย เป็นต้น ซึ่งกลไกเหล่านี้เป็นกลไกที่มุ่งหวังให้ใช้สำหรับการตรวจสอบทางการเมืองเป็นหลักเท่านั้น ในขณะที่สภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติดังกล่าวกลับไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มุ่งเน้นไปที่สภาพบังคับทางการเมือง เช่นเดียวกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ แต่ประเทศไทยยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการบัญญัติสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังเช่นรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ (ดูตารางเปรียบเทียบหน้าถัดไป)

ตารางเปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเทศ ประเด็น	เยอรมัน	ไอร์แลนด์	อินเดีย	จีน	บังคลาเทศ	ไนจีเรีย	ไทย
1. ชื่อ	-	แนวนโยบายทางสังคม (Directive Principles of Social Policy)	แนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principles of State Policy)	-	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental principles of state policy)	วัตถุประสงค์พื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐ (Fundamental objectives and directive principles of state policy)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Directive principles of fundamental state policy)
2. ลักษณะการบัญญัติ	บัญญัติไว้ในส่วนสิทธิและหน้าที่พื้นฐาน	บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ	บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ	บัญญัติไว้ในหมวดทั่วไปและหมวดสิทธิและหน้าที่มูลฐานของพลเมือง	บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ	บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ	บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ
3. เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ	- นโยบายด้านเศรษฐกิจ - นโยบายด้านสังคม การศึกษา แรงงาน และ ศาสนา	- นโยบายด้านเศรษฐกิจ เช่น สนับสนุน อุตสาหกรรม - นโยบายด้านสังคม สวัสดิการ แรงงาน	-นโยบายด้านเศรษฐกิจ - นโยบายด้านสังคม และ การศึกษา -แนวนโยบายด้านการ	- แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ -แนวนโยบายด้านทรัพยากร ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม - แนวนโยบายด้านการศึกษา	- แนวนโยบายด้านการปกครอง - แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ - แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วม - แนวนโยบายด้าน	- แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง - แนวนโยบายเกี่ยวกับการรวมชาติ - แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ	- แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ - แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน - แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การ

ประเทศ ประเด็น	เยอรมัน	ไอร์แลนด์	อินเดีย	จีน	บังคลาเทศ	ไนจีเรีย	ไทย
			สาธารณสุข - นโยบายด้าน การปกครอง - นโยบายด้าน การยุติธรรม - แนวนโยบายด้าน ศิลปวัฒนธรรม - แนวนโยบายด้าน การต่างประเทศ	- แนวนโยบาย ด้านการ สาธารณสุข - แนวนโยบายด้าน ศิลปวัฒนธรรม - แนวนโยบาย ด้านประชากร - แนวนโยบาย ด้านการบริหาร ราชการ - แนวนโยบาย ด้านความมั่นคง - แนวนโยบาย ด้านศาสนา	แรงงาน - แนวนโยบายด้าน การศึกษา - แนวนโยบายด้าน สังคมและสวัสดิการ - แนวนโยบายด้าน การสาธารณสุข - แนวนโยบายด้าน ด้านศิลปวัฒนธรรม - แนวนโยบาย เกี่ยวกับความเสมอ ภาค - แนวนโยบาย เกี่ยวกับการทำงาน - แนวนโยบายด้าน การยุติธรรม - แนวนโยบายด้าน การต่างประเทศ ความมั่นคง และ ความสามัคคี	- แนวนโยบายด้าน การศึกษา - แนวนโยบายด้าน การต่างประเทศ - แนวนโยบายด้าน สังคม - แนวนโยบายด้าน สิ่งแวดล้อม - แนวนโยบายด้าน วัฒนธรรม	สาธารณสุข การศึกษา และ วัฒนธรรม - แนวนโยบายด้าน กฎหมายและการ ยุติธรรม - แนวนโยบายด้าน การต่างประเทศ - แนวนโยบายด้าน เศรษฐกิจ - แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม - แนวนโยบายด้าน วิทยาศาสตร์ ทรัพยากรเส้นทางปัญญา และพลังงาน - แนวนโยบายด้าน การมีส่วนร่วมของ ประชาชน

ประเทศ ประเด็น	เยอรมัน	ไอร์แลนด์	อินเดีย	จีน	บังคลาเทศ	ไนจีเรีย	ไทย
4. สภาพ บังคับของ แนวนโยบาย แห่งรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่สามารถผูกพันรัฐได้โดยตรง - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นเพียงคำแนะนำทั่วไปในการตรากฎหมาย ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีโดยมีลักษณะเป็นหน้าที่ทางศีลธรรมจึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - มีลักษณะเป็นเพียงแนวทางหรือคำแนะนำมักไม่มีสภาพบังคับในตัวเองหากไม่มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับ - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - มีสถานะเป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่ใช้สำหรับตรากฎหมายเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายใช้เป็นแนวทางตีความกฎหมายหรือบทบัญญัติอื่น - มีสภาพบังคับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - มีลักษณะเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย โดยไม่บัญญัติสภาพบังคับทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน - มีสภาพบังคับทางการเมืองที่ชัดเจน

5.4 เปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้ทำการเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาของประเทศไทยกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันว่ามีพัฒนาการและความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ทั้งในแง่ของเนื้อหาและสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(1) เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ

เนื้อหาของบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนปี พ.ศ. 2540 นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้นำแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งประเทศอินเดีย ฉบับปี ค.ศ. 1949 ถึงแม้ว่าในชั้นร่างรัฐธรรมนูญจะมีการถกเถียงกันว่าควรบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ไว้หรือไม่ ซึ่งในที่สุดแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ตัดใจบัญญัติไว้โดยอยู่ในหมวดที่ชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” สำหรับเหตุผลของการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นก็เพื่อกำหนดหลักการหรือแนวทางในการบริหารปกครองประเทศไว้ เพื่อให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐนำไปปฏิบัติเพื่อให้ประเทศเจริญก้าวหน้า ดังนั้น เนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนและผูกพันรัฐบาลทุกรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐทุกองค์กรที่จะต้องนำบทบัญญัตินี้ไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศต่าง ๆ แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้จึงมีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอินเดีย กล่าวคือ มีแนวนโยบายที่ครอบคลุมภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐในทุกด้าน เช่น แนวนโยบายด้านความมั่นคง การต่างประเทศ การศึกษาด้านสวัสดิการสังคม ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ยังเป็นผลสะท้อนมาจากบริบททางด้านการเมืองการปกครองของประเทศไทยในขณะนั้นด้วย กล่าวคือ ในแนวนโยบายเกี่ยวกับการทหาร รัฐธรรมนูญกำหนดให้พึงมีกำลังทหารโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราชและกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้กำลังทหารว่าพึงใช้เพื่อการสงครามหรือปราบปรามการจลาจลและจะใช้ได้แต่โดยกระแสนพระบรมราชโองการ และกำหนดห้ามมิให้ใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทางการเมือง รวมทั้งห้ามไม่ให้ทหารในระหว่างการรับราชการประจำเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือการแสดงการฝักใฝ่พรรคการเมือง ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายดังกล่าวไว้เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นภายหลังจากมีการรัฐประหารในประเทศไทยบ่อยครั้ง และรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ในขณะนั้นถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำฝ่ายทหาร สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งตั้งโดยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ จึงมีแนวคิดที่จะจำกัดอำนาจในการใช้กำลังทหาร

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีเนื้อหาที่เป็นผลสะท้อนมาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่รัฐเพื่อดำเนินการ อีกทั้งยังมีเนื้อหาที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่จะใช้แก้ไขปัญหาของประเทศในช่วงเวลานั้น ๆ ด้วย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อมาภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับก็ได้มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ซึ่งมีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีเนื้อหาสาระที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นภาระหน้าที่พื้นฐานของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อให้ประเทศดำรงคงอยู่และพัฒนาต่อไปได้ เช่น ความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมทั้งภาระหน้าที่ทางสังคมและเศรษฐกิจซึ่งช่วยตอบสนองความต้องการและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา วัฒนธรรม สาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับย่อมมีความแตกต่างกันไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทต่าง ๆ ของประเทศในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเริ่มมีจำนวนมากขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่ละฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) มีจำนวนแนวนโยบายแห่งรัฐมากถึง 35 มาตรา โดยมีนโยบายบางประการที่อาจไม่สำคัญถึงระดับที่จะต้องนำไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ให้รัฐส่งเสริมนันทนาการ เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญเริ่มบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้เปลี่ยนแปลงชื่อแนวนโยบายแห่งรัฐเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยมีเจตนารมณ์ให้รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ซึ่งแนวนโยบายที่เป็นพื้นฐานและมีความจำเป็นต่อประเทศจริง ๆ เท่านั้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและตรากฎหมายได้อย่างยืดหยุ่น ดังนั้น เนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีเนื้อหาที่กำหนดเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐเฉพาะที่เป็นเรื่องพื้นฐานเท่านั้น เช่น แนวนโยบายด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เปรียบเทียบกับเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญในอดีตแล้วจะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นให้รัฐทำหน้าที่ในด้านต่าง ๆ อย่างครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านการเมืองการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านเศรษฐกิจและสังคม ภาระหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ จะช่วยให้รัฐคำนึงถึงหน้าที่ของตนและส่งเสริมให้รัฐพยายามดำเนินการเพื่อพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น นอกจากนี้ การกำหนดเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังสะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์หรือแนวคิดที่สำคัญของประเทศด้วย ได้แก่ แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นแนวคิดที่บัญญัติขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นฉบับแรก

(2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐ

สำหรับสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ เมื่อพิจารณาถึงแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนปี พุทธศักราช 2540 นั้น รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นทำนองเดียวกันว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ทั้งนี้ เหตุผลของการกำหนดสภาพบังคับไว้ในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากการกำหนดภาระหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินการรัฐจำเป็นต้องมีความพร้อมในทรัพยากรต่าง ๆ เช่น ต้องมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณในการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนั้น สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญในอดีตดังกล่าว จึงมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ มุ่งเน้นให้มีการตรวจสอบทางการเมืองโดยใช้กลไกในระบบรัฐสภา เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น อันจะเป็นการตรวจสอบและเร่งรัดให้รัฐบาลหรือรัฐสภาดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้มากขึ้น จึงกล่าวได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนปี พุทธศักราช 2540 มีสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ตัดถ้อยคำที่ว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” อันเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวออก ทำให้เกิดปัญหาว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการโต้แย้งว่ามีกฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงการมีสภาพบังคับทางกฎหมายได้อย่างชัดเจนที่สุด ในกรณีนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษามาแล้วในหัวข้อ 3.3.3 แล้วปรากฏว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงที่มีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ โดยพิจารณาว่าเป็นหน้าที่ของรัฐสภาและรัฐบาลที่จะต้องตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐระหว่างกันเท่านั้น จึงแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งไม่มีการบัญญัติถึงสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ชัดเจนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะเห็นว่าแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเฉพาะคำวินิจฉัยส่วนตนยังมีความไม่ชัดเจนอยู่ โดยมีทั้งแนวทางที่มีความแตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยเดิม กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านมีแนวโน้มที่จะเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในขณะที่บางท่านก็ยังคงยึดถือแนวคำวินิจฉัยเดิมที่เห็นว่าเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้นอยู่ จึงเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันยังคงมีความไม่ชัดเจนในเรื่องสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อย่างไรก็ตาม มีความชัดเจนว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีสภาพบังคับทางการเมืองเป็นหลักเช่นเดียวกับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยหากรัฐบาลหรือรัฐสภาไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือดำเนินการขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐย่อมถูกตรวจสอบในทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ หรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

5.5 ปัญหาความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(1) ความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอันเกิดจากลักษณะของบทบัญญัติของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอง กล่าวคือ

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้บัญญัติถึงกรณีที่มีการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขององค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ไว้ โดยมาตรา 75 บัญญัติเพียงว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” บทบัญญัติมาตรา 75 นี้เป็นมาตราที่แสดงถึงหลักการเจตนารมณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากคำว่า “แนวทาง” มาเป็น “เจตจำนง” โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความต้องการให้บทบัญญัตินี้มีความผูกพันรัฐมากขึ้น แต่จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พบว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 จะกำหนดหลักการทั่วไปว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” แต่จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในสมัยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 6 เช่นเดียวกัน ยังเห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายศาลรัฐธรรมนูญไม่เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทำให้หลายฝ่ายเห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย อีกทั้ง ในปัจจุบันเมื่อมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านยังมีแนวคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แสดงให้เห็นว่ายังมีแนวความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่แตกต่างกันอยู่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเกิดจากการที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังไม่ได้กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน

ในส่วนการกระทำในลักษณะอื่น ๆ ที่ขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น การใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการละเลยไม่กำหนดนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความชัดเจนอยู่แล้ว เนื่องจาก ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้เป็นแนวทางเดียวกันว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในฐานะของฝ่ายบริหาร ถือเป็น การกระทำของรัฐบาลอยู่ในการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา ศาลปกครองไม่มีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบเรื่องดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การกระทำในกรณีนี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างสิ้นเชิง คงมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น

สำหรับการกระทำในทางปกครองที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่า มีความชัดเจนแล้วว่าศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการทางปกครองขัดหรือแย้งต่อทั้งกฎหมายแม่บทและรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยแนวนโยบาย

(2) ผลกระทบของความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สำหรับผลกระทบของการที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะสภาพบังคับทางกฎหมายนั้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบ ดังนี้

1. ก่อให้เกิดการตีความสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแตกต่างกัน โดยเฉพาะหากองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแตกต่างกัน จะส่งผลให้สถานะของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีความแน่นอนและเกิดความสับสน

2. การที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่กำหนดสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่ให้ความสนใจที่จะปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่าที่ควร หรืออาจปฏิบัติตามโดยไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากอาจเห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย หากดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ไม่ส่งผลกระทบทางกฎหมายแต่ประการใด ซึ่งลำพังเพียงสภาพบังคับทางการเมืองก็อาจได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่าใดนักเนื่องจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งเป็นรัฐบาลมีเสียงส่วนใหญ่อยู่ในรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากแนวทางคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นสองแนวทาง คือเห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมาย และอีกแนวทางหนึ่งซึ่งเห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางในการพิจารณาสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่ละแนวทางอาจมีปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นหากพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย

1.1 ปัญหาในทางทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากองค์กรตุลาการจำกัดบทบาทของตนในการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือกฎต่าง ๆ โดยตีความว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ก็จะไม่มืองค์กรใดสามารถเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว และอาจมีกฎหมายที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อแนวคิดหรืออุดมการณ์สำคัญที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้ด้วย

1.2 หากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย อาจทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจังหรืออาจมีการกระทำที่บิดเบือนหรือไม่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยอาศัยสภาพบังคับทางการเมืองเพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความศักดิ์สิทธิ์และได้รับความสนใจจากองค์กรที่เกี่ยวข้องเท่าใดนัก

1.3 หากศาลรัฐธรรมนูญไม่พิจารณากรณีที่มีการโต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งหรือต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่บทบัญญัติที่รับรองสิทธิของประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า อาจส่งผลให้เกิดการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เนื่องจาก บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความสำคัญในฐานะที่เป็นบทบัญญัติที่ช่วยส่งเสริมให้รัฐทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ประการหนึ่ง ซึ่งหากมีการตรากฎหมายที่เห็นได้ชัดว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น ตรากฎหมายที่จำกัดการแข่งขันและไม่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี และศาลรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจของตนเองในการตรวจสอบความชอบของกฎหมายนั้นต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ผลที่เกิดขึ้นในท้ายที่สุดแล้วอาจไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางเศรษฐกิจหรือการประกอบอาชีพได้

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นหากพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีสภาพบังคับทางกฎหมาย

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ได้มีการบัญญัติเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพิ่มขึ้นจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 หลายประการ อีกทั้งลักษณะของการบัญญัติเนื้อหาดังกล่าว ยังใช้ถ้อยคำที่ลงรายละเอียดถึงแนวทางในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น เช่น มาตรา 84 (7) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งค้ำครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น หากพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการตามกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้อาจมีความยากลำบาก ขาดความยั่งยืนในการดำเนินการ และผู้มั่งคั่งและรัฐสภาเกินไป ทำให้รัฐบาลและรัฐสภาต้องทำการตรากฎหมายภายใต้กรอบรายละเอียดของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

นโยบายถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐที่ใช้ในการบริหารและปกครองประเทศ รวมทั้งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ นโยบายเป็นแนวทางหรือวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งในแต่ละประเทศก็ย่อมต้องมีการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางการเมือง การปกครอง สังคม เศรษฐกิจ รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในประเทศ ผู้มีหน้าที่ในการบริหารประเทศคือฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล จะอาศัยเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญได้แก่ นโยบายและกฎหมาย โดยเมื่อฝ่ายบริหารริเริ่มหรือกำหนดนโยบายต่าง ๆ ขึ้นแล้ว การที่จะทำให้นโยบายนั้นสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง จำเป็นต้องอาศัยกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายก็เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงนโยบาย และทำให้นโยบายที่ฝ่ายบริหารริเริ่มขึ้นนั้นบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ เมื่อฝ่ายบริหารมีนโยบายใด ๆ ย่อมต้องอาศัยกฎหมายในการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการตามนโยบายที่ริเริ่มไว้แล้ว มิฉะนั้นแล้ว ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถที่จะทำให้นโยบายนั้นสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ หรือหากมีกฎหมายในเรื่องนั้นอยู่แต่บทบัญญัติของกฎหมายไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบาย ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการนำนโยบายมาบัญญัติให้อยู่ในรูปของกฎหมาย โดยการบัญญัติหลักการหรือแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครอง การบริหารประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการหรือแนวทางเหล่านี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีเหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศรวมทั้งสามารถนำพาประเทศให้ดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้องได้ อย่างไรก็ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีความแตกต่างกับนโยบายของรัฐบาลหรือของฝ่ายบริหาร กล่าวคือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถูกกำหนดขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญโดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการกว้าง ๆ ที่ผูกพันการดำเนินการของรัฐบาลทุกรัฐบาล ในขณะที่แนวนโยบายของรัฐบาลถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง มีการผลิตเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารประเทศไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจึงอาจมีการแฝงนัยทางการเมือง การต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ร่วมด้วย นโยบายที่กำหนดขึ้นจึงอาจไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนหรือมุ่งที่จะแก้ปัญหาของประเทศชาติอย่างจริงจัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเพื่อเป็นแนวทางหรือหลักการแห่งนโยบายให้รัฐดำเนินต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้

ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติหนึ่งที่มีความสำคัญมากในรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงอุดมการณ์ เจตนารมณ์และภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ เช่น ความมั่นคง การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญคาดหวังให้ผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดำเนินการตามแนวทางหรือหลักการที่วางไว้ให้บรรลุสำเร็จ ทั้งนี้ ก็เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าอุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ของรัฐที่แสดงออกผ่านบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ เป็นแนวทางที่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศและนำพาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าได้

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญเวมาร์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1919 และต่อมาก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นอีกหลายประเทศ โดยมีลักษณะของการบัญญัติและเนื้อหาสาระที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการทั้งสภาพบ้านเมือง สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ รวมทั้งขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศเป็นสำคัญว่าต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมีเนื้อหาสาระครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง ในส่วนของสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศนั้นจะมีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือมุ่งเน้นให้มีสภาพบังคับทางการเมืองโดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาในการตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น แต่บทบัญญัตินี้จะไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย โดยไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาใด ๆ ของศาล สำหรับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยระยะแรกนั้นได้รับแนวคิดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐจากประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศอินเดีย โดยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นฉบับแรก มีลักษณะของการบัญญัติคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอินเดีย กล่าวคือ บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหมวดหมู่ต่างหาก โดยมีเนื้อหาสาระครอบคลุมภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ หลายด้าน เช่น การเมือง การปกครอง สังคมและเศรษฐกิจ เป็นต้น และกำหนดสภาพบังคับไว้โดยให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งลักษณะของการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ ได้ดำเนินสืบต่อมาในรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระไปตามสภาพทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมในแต่ละยุคสมัย อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยในอดีตไม่ได้รับความสนใจจากองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการนำแนวนโยบายแห่งรัฐมาปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลจริงเท่าที่ควร รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวก็ไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอเนื่องจากสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตมุ่งเน้นการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายการเมือง ในระบบรัฐสภาเท่านั้น องค์กรฝ่ายตุลาการไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ ส่งผลให้มีผู้แสดงความคิดเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เล็งเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตดังกล่าว จึงได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐหลายประการ ทั้งการเปลี่ยนชื่อเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เพื่อต้องการให้บทบัญญัติดังกล่าวมีเพียงหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ๆ เท่านั้น เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตที่ผ่านมาได้มีการบัญญัติเนื้อหาตามแต่ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการ ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีเนื้อหาที่ไม่สำคัญเพียงพอในระดับที่ควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มเติมมาตรการหรือกลไกที่ส่งเสริมให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้น เช่น การกำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายให้สวดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ส่งผลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทาง การเมืองจากการถูกตรวจสอบของรัฐสภามากขึ้น ในส่วนของสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้มีการตัดข้อความที่แนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตบัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัตินี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออก เพื่อต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีสภาพบังคับทางกฎหมายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในสมัยนั้นยังไม่มี ความชัดเจนว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ เพราะศาลรัฐธรรมนูญมักจะจำกัดบทบาทในการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการโต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาที่จะตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐระหว่างกันเอง

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เช่นเดียวกัน โดยได้เปลี่ยนแปลงลักษณะของการบัญญัติจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บางประการ โดยมีจุดประสงค์ให้มีการนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้น ได้แก่

1) การกำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็น “เจตจำนง” ให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินจากเดิมที่เป็นเพียง “แนวทาง” เท่านั้น โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นกรอบในการดำเนินการของรัฐทั้งรัฐสภา รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

2) การเพิ่มเติมมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้มีการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้น ได้แก่

2.1) การกำหนดให้ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาต้องมีความชัดเจนว่าจะดำเนินใด ในระยะเวลาเท่าใด เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.2) การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.3) การปรับปรุงจำนวนประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.4) การกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในบทเฉพาะกาลให้คณะรัฐมนตรีจัดทำ และปรับปรุงกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

3) การปรับปรุงด้านเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเปลี่ยนแปลงโดยทำการแบ่งหมวดหมู่ของแนวนโยบาย แต่ละเรื่อง รวมทั้งเพิ่มเติมแนวนโยบายให้มีรายละเอียดมากขึ้น โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ เพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความครอบคลุมในด้านต่าง ๆ มากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงหลักการต่าง ๆ ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเฉพาะการเพิ่มเติมกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้มีการนำ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้นนั้น ก่อให้เกิดสภาพบังคับในทางการเมืองที่เข้มข้นขึ้น กล่าวคือ รัฐสภาสามารถนำกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มาเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการปฏิบัติ หน้าที่ของรัฐบาลโดยการอภิปรายนโยบาย การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 เมื่อพิจารณาจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในลักษณะต่าง ๆ แล้วสรุปได้ว่า

1) กรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติดำเนินการ ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากการศึกษาพบว่า ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคำวินิจฉัย ส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านวินิจฉัยข้อโต้แย้งกรณีกฎหมายขัดต่อแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ไว้แตกต่างกัน โดยตุลาการบางท่านพิจารณาถึงความสอดคล้องความเกี่ยวข้อง กันของเนื้อหาของบทกฎหมายที่ถูกโต้แย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันแสดง ให้เห็นถึงการมีสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ เพราะหากมีกฎหมายใดที่มีเนื้อหาขัด หรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาว่า กฎหมายนั้นไม่อาจใช้บังคับได้ ในขณะที่ตุลาการบางท่านไม่ได้หยิบยกประเด็นข้อโต้แย้งว่ากฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาเป็นประเด็นวินิจฉัยเลย เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่บทบัญญัติ ที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและ กำหนดนโยบายจึงเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาเท่านั้น อันเป็นการวินิจฉัยตามแนวคำวินิจฉัย เดิมของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ

สำหรับในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางที่พิจารณาว่าบทบัญญัติ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายใด ๆ จะขัดหรือแย้งไม่ได้ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญ และอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถ เข้าไปพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งว่าขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เนื่องจาก หากศาลรัฐธรรมนูญไม่เข้าตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ก็จะไม่มืองค์กรใด

สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกแย้งว่าขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้เลย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็จะไม่สามารถใช้บังคับได้กับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีดังกล่าว

2) กรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารละเลยไม่ตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากการศึกษาพบว่าแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงการเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีเร่งดำเนินการเท่านั้น กรณีที่มีการละเลยหรือล่าช้าในการดำเนินการจะไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายแต่ประการใด คงมีเพียงสภาพบังคับในทางการเมืองที่รัฐสภาอาจตรวจสอบการทำงานที่ดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรากฎหมายต่าง ๆ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดกลไกในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้โดยตรง แต่จากหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มตรากฎหมายเป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อยู่ในการตรวจสอบของฝ่ายตุลาการ ซึ่งหากปรากฏว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ยอมดำเนินการตรากฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอาจมีกลไกทางการเมืองเข้ามาตรวจสอบหรือบังคับได้เช่นเดียวกัน

3) กรณีการใช้อำนาจทางการบริหารของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งการละเลยไม่กำหนดนโยบายหรือละเลยไม่บริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากการศึกษาพบว่าการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งศาลปกครองได้เคยวางหลักไว้แล้วในหลายคดีว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้น ในกรณีนี้จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าหากฝ่ายบริหารดำเนินการกำหนดนโยบายหรือบริหารราชการแผ่นดินไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว จะมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองที่สามารถบังคับฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตามได้

4) กรณีการใช้อำนาจในทางปกครองของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกรณีการละเลยไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของฝ่ายปกครอง

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีแรกศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปพิจารณาได้ในกรณีที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติได้ออกตามความในรัฐธรรมนูญหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองออกกฎหรือคำสั่ง แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจออกกฎหรือคำสั่งกับกฎหมายแม่บท

และรัฐธรรมนูญหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าการกระทำทางปกครองนั้นขัดต่อกฎหมายแม่บทรวมถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมาหมายความว่ารวมถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า กรณีการใช้อำนาจในทางปกครองขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายซึ่งศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้

แต่ในส่วนกรณีของการละเลยไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของฝ่ายปกครองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลโดยตรง เพราะถือเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารหรือการกำหนดนโยบาย ซึ่งการใช้อำนาจในกรณีนี้ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ ส่วนฝ่ายปกครองได้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ใช่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้น หากมีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ย่อมจะต้องถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง

กล่าวโดยสรุป การที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีที่มีการโต้แย้งการดำเนินการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายยังมีการตีความสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแนวทางที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาความลักลั่นในการวินิจฉัยว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร อันส่งผลให้เกิดคำถามตามมาว่า เมื่อมีการตรากฎหมายที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นได้หรือไม่ เพียงใด และกฎหมายนั้นจะสามารถใช้บังคับได้หรือไม่ นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังอาจส่งผลให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ให้ความสนใจต่อบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากไม่มีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน และองค์กรเหล่านั้นเข้าใจว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยสิ้นเชิงทำให้ฝ่ายตุลาการไม่สามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ คงมีแต่เพียงสภาพบังคับในทางการเมืองซึ่งเป็นการตรวจสอบระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลนั้นมีเสียงส่วนใหญ่อยู่ในรัฐสภาด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พุทธศักราช 2492 จนถึงฉบับปีพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 นั้นมีการบัญญัติสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยประชาชนจะใช้สิทธิมาฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศอินเดีย ประเทศบังคลาเทศ เป็นต้น ที่ได้กำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในลักษณะเดียวกันว่าศาลไม่สามารถพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการหรือการไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางให้รัฐบาลหรือรัฐสภาดำเนินการเท่านั้น โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่ประการใดนั้น แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ของการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศนั้น เป็นบทบัญญัติที่ต้องการกำหนดอุดมการณ์หรือหลักการสำคัญที่ประเทศนั้นยึดถือเป็นหลัก รวมทั้งกำหนดเป็นภาระหน้าที่และแนวทางสำหรับดำเนินการตามภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นให้มีสภาพบังคับทางการเมืองเป็นหลัก

แต่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงปัญหาของการที่รัฐไม่ให้ความสำคัญกับแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีต จึงมีความพยายามแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐหลายประการจนบัญญัติเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐนำแนวทางที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กลับยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ โดยศาลรัฐธรรมนูญยังคงพิจารณาว่าบทบัญญัตินี้เป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมักจำกัดอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ

ในส่วน of รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วผู้เขียนเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงวิธีการบัญญัติบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหลายประการเพื่อให้รัฐได้นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติตามอย่างจริงจังเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่าน ๆ มา หรือการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในมาตรา 75 จากคำว่า “แนวทาง” มาเป็น “เจตจำนง” โดยมุ่งหวังให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงหลักการต่าง ๆ ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว ทำให้มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นสมควร มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการโต้แย้งว่ากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ๆ ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจเข้ามาพิจารณา ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ได้ เนื่องจาก แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เมื่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมายใด ๆ แล้ว ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติควรให้ความเคารพเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญซึ่งมีเนื้อหาที่แสดงถึงอุดมการณ์สำคัญต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งเนื้อหาที่เป็นภาระหน้าที่ที่รัฐต้องดำเนินการ ฉะนั้น จึงควรทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยการนำเอาข้อความทำนองเดียวกับมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 ว่า “**บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้**” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดข้อความในลักษณะนี้ไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารตระหนักถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่างชัดเจน อันจะเป็นการป้องกันล่วงหน้าไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่ไม่เป็นไปตามกรอบของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่แรก แทนที่จะรอให้มีการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก่อนแล้วให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยความชอบด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญในภายหลัง หรือถึงแม้จะมีการโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ๆ ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การกำหนดข้อความไว้ในลักษณะดังกล่าวก็จะเป็นการวางแนวทางในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่าต้องทำการพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายว่า มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะหากไม่มีการกำหนดข้อความดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนแล้ว อาจส่งผลให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ ถูกละเลยจากองค์กรต่าง ๆ ของรัฐเนื่องจากเห็นว่าไม่มีสภาพบังคับ จนอาจกระทบต่อแนวคิดหรืออุดมการณ์สำคัญของประเทศได้ นอกจากนี้ การกำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีความชัดเจน จะส่งผลให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับความเคารพในฐานะ ที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด และองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะได้นำหลักการและแนวนโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม จากข้อเสนอของผู้เขียนที่ต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับและมีการโต้แย้งว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับมากขึ้นนั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วปรากฏว่า ได้มีการบัญญัติเนื้อหาเพิ่มมากขึ้นจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อีกทั้งยังเป็นเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นรายละเอียดและวิธีการดำเนินการ

มากเกินไป ไม่ใช่เป็นเพียงแนวทางหรือหลักการกว้าง ๆ ส่งผลให้เกิดการผูกมัดองค์กรที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลและรัฐสภามากขึ้น ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า หากมีการบัญญัติให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจนแล้ว ควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาสาระและลักษณะของการบัญญัติเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยให้มีเนื้อหาสาระเฉพาะเรื่องที่สำคัญและเป็นเรื่องพื้นฐานที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น รวมทั้งไม่ลงรายละเอียดในเรื่องปลีกย่อย กล่าวคือ ควรเป็นเนื้อหาที่แสดงถึงอุดมการณ์สำคัญของประเทศเท่านั้น เช่น การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น หรือเนื้อหาที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ เช่น ด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย หรือการศึกษา เป็นต้น อีกทั้งควรบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในลักษณะที่เป็นหลักการหรือแนวทางกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสภาและรัฐบาลสามารถใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายได้อย่างยืดหยุ่น ไม่ถูกผูกมัดในรายละเอียดและวิธีการดำเนินการมากเกินไป มิฉะนั้น การตรากฎหมายของรัฐสภา หรือรัฐบาลอาจมีเนื้อหาที่เข้าขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ง่ายจนส่งผลเสียหายต่อการบริหารประเทศในอีกทางหนึ่งได้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมพล ท่องธรรมชาติ และคนอื่น ๆ, การเมืองการปกครองเอเชียโดยเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2518.
- กรมพล ท่องธรรมชาติ และเขาวนระ ไตรมาศ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2545.
- กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ, การเมืองการปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/detail.php?ID=74#2> [10 มกราคม 2556]
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคนอื่น ๆ. การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2554.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. รัฐสภาสาร. 51 (เมษายน 2546): 1-16.
- คณะกรรมการจัดทำคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ชุดคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำแผนนิติบัญญัติ. พิมพ์ครั้งที่ 3. (ม.ป.ท.), 2551.
- คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง ปัญหาและระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2540.

- คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ร่วมกับคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ปัญหาและระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง,” 25-26 มีนาคม 2540.
- “ความจำเป็นรีบด่วนในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา”. เอกสารโครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ชุดที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2530 ลงพิมพ์ซ้ำใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537. หน้า 422-431. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช ใน “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (สมัยสามัญทั่วไป)”, 18 กุมภาพันธ์ 2551.
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ใน “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2551 (สมัยนิติบัญญัติ)”, 7 ตุลาคม 2551
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ใน “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2551 (วิสามัญ)” 30 ธันวาคม 2551
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ใน “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2554 (สามัญทั่วไป)” 23 สิงหาคม 2554
- จรัญ ภัคศิธนากุล. “ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1: ศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นานาสีพิมพ์, 2544.
- จรรยา สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์. พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514.
- จรรยา สุภาพ. ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2534.
- โถมศรี อารยะศิริ. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. ปฏิวัติ 2475 : 1932 Revolution in Siam. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547.

- เขาวนะ ไตรมาส. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7.แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545.
- โชต อัครลาภสกุล. การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1565> [20 ธันวาคม 2555]
- เดือน บุนนาค. การแบ่งแยกอำนาจ. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2487.
- ทัศนาวางษา นุทัศน์. หลักและเทคนิคในการร่างญัตติร่างกระทู้ถาม. รัฐสภาสาร. 40 (เมษายน 2535): 1-25.
- ธวัช ทนโตภาส. การเมืองการปกครองจีน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- ธีรวัฒน์ ขวัญใจ. สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- นคร พจนวรวงษ์ และอุกฤษ พจนวรวงษ์. ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2542.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 190 สำหรับวันจันทร์ ที่ 7 กรกฎาคม ถึงวันอาทิตย์ที่ 20 กรกฎาคม 2551 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1235> [20 ธันวาคม 2555].
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548.
- บรรพต วีระสัย และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพฯ: วิกตอรี เบาเวอร์ พอยท์, 2524.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. “แม่บทความคิดเรื่องรัฐ.” ใน เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน : หมวดที่ 1 ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2544.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก [ออนไลน์]. สถาบันพระปกเกล้า. แหล่งที่มา: http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=1586&Itemid=214. [15 ธันวาคม 2555]
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ และคนอื่น ๆ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. รวมคำบรรยายเนติฯ ภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2544.

- บุญเสริม นาคสาร. ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1115> [20 ธันวาคม 2555].
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญแห่งเยอรมัน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. ชุดคู่มือสนับสนุน การทำงานของรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำแผนนิติบัญญัติ, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์, แผนนิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.
- ปกรณ์ ปรียากร. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552.
- ปณิธาน วิสุทธากร. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- ประณต นันทียกุล. การเมืองการปกครองอินเดีย. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการเขียนตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- ประยูร กาญจนดล. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. แผ่นปลิวคำบรรยายเป็นเล่ม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524 หน้า 31, อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- ประเสริฐ โยธิตักษ์. การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญาภาค 2 บทนำทางประวัติศาสตร์เอกสารประกอบการศึกษาชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์, 2526.
- ปัญญาณี เจียมสันดุษฐ์. ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- พรชัย เลื่อนฉวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.

- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป. กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์, 2524.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.
- โกคิน พลกุล. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- มนตรี รูปสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคนอื่น ๆ. รายงานวิจัย เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล”. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- มยุรี อนุมานราชธน. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2549.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 1-7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2. กรุงเทพฯ: มติชน, 2546.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546.
- รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ปีที่ 1 (วันที่ 30 ธันวาคม 2551 ถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2552).
- รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่ 1 (วันที่ 23 สิงหาคม 2554 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2555).
- รัฐสภา. “รายงานการประชุม ครั้งที่ 17,” 19 มกราคม 2492.
- ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วิชณุ เครืองาม. การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 8 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2553): 1-18.

- วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2523.
- ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ประเทศสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=2&country=b9#ประวัติศาสตร์โดยสังเขป> [10 มกราคม 2556]
- ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=6&country=n2&name=%CA%CB%BE%D1%B9%B8%EC%CA%D2%B8%D2C3%B3C3%D1%B0%E4%B9%A8%D5E0C3D5C2#ข้อมูลทั่วไป> [10 มกราคม 2556]
- สถานีวิชชีอาร์ไอ, ระบอบการเมืองจีน, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://thai.cri.cn/chinaabc/chapter2/chapter20101.htm> [10 มกราคม 2556]
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 61,” 20 ตุลาคม 2501.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10/2491,” 2 สิงหาคม 2491.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27/2550,” 18 มิถุนายน 2550.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 51,” 4 มีนาคม 2518.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 34,” 6 กรกฎาคม 2521.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551.
- สมยศ เชื้อไทย. คู่มือศึกษากฎหมาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป ตามแนวคำสอนของ ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2534.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- สมยศ เชื้อไทย. รัฐ : ปัญหาเกี่ยวกับข้อความคิด (Concept) และสาระสำคัญ. วารสารนิติศาสตร์ 15 (กันยายน 2528): 101.

สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย.” ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนา การสัมมนาทางวิชาการระหว่างประเทศ ในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์, 2527.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

สาโรช โชติพันธุ์. การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541, หน้า 253 – 385. อ้างถึงใน บุญเสริม นาคสาร. ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1115> [20 ธันวาคม 2555].

สุพจน์ ผลชวนปัญญาโย. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. เชียงใหม่: โครงการตำราคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2519.

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

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนปฏิบัติการ และแผนปฏิบัติการประจำปี การติดตามและประเมินผล. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

หยุด แสงอุทัย. แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.

อมร รักษาสัตย์. การพัฒนานโยบาย. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520.

- อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529.
- อมร จันทรสมบูรณ์. คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักนโยบายศึกษา, 2539.
- อาทิตย์ อุไรรัตน์. บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบาย. วารสารข้าราชการ. 18 (พฤศจิกายน 2516): 4-14.
- อัจฉราพร กุมทิสัย. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลประเภทกระทู้ถามในรัฐสภาไทย. จุลสารไทยคดีศึกษา สถาบันไทยคดีศึกษา. (มีนาคม 2528): 25-35.
- เอกสารเรื่อง “แนวคิดและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, James E. Public Policy-Making: An Introduction. 2nd edition. New York : Houghton Mifflin Company, 1994. p.102-106. อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2554.
- Anthony O. Nwafor. “Enforcing Fundamental Rights in Nigerian Courts – Processes and Challenges.” African Journal of Legal Studies, 2009.
- Ben O Nwabueze. A Constitutional History of Nigeria .Longman, New York, 1982. in E. Nwauchem. Nigeria: Introductory Notes [Online]. Available from: <http://web.up.ac.za/sitefiles/file/47/15338/Nigeria%20final.pdf> [2013, January 10]
- Charles Cadoux. Droit constitutionnel et institutions politiques : Theorie generale des institutions politiques. 4 edition. Cujas. 1995, p. 195 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- Chapus. L’acte de gouvernement monster ou victim. Paris: Recueil Dalloz, 1958, p. 5-10. อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคนอื่น ๆ, การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2554.

- Chen, Albert H.Y. An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China. Singapore: Butterworths Asia, 1992.
- Dr S. Gozie Ogbodo. "The Paradox of the Concept of Sustainable Development under Nigeria's Environmental Law," Journal of Sustainable Development vol. 3, No. 3; September 2010.
- Duru, Onyekachi Wisdom Ceazar. The Justiciability of the fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy under Nigerian Law [Online]. Available from: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140361 [2013, January 10]
- Durga Das Basu. Introduction to the Constitution of India. 13th edition. New Delhi: Prentice Hall of India Private Ltd., 1990.
- Harold Lasswell and Abraham Kablan. Power and Society. Yale University Press, 1963.
- H. M. Seervai. Constitutional Law of India: a critical commentary. 2nd edition. Bombay: N. M. Tripathi Private Ltd., 1976.
- Helplinelaw.com. Fundamental principles of state policy [Online]. Available from: <http://www.helplinelaw.com/law/bangladesh/constitution/constitution02.php> [2013, January 8]
- Jean Rivero. Libertes publiques. Paris: Presse universitaire de France. 1973, อ้างถึงใน วีระ โสจายะ. เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชน เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539.
- Kabudi. "The Directive Principles of State Policy" in Binchy & Finnegan (eds) Human Rights. Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives. Dublin, Clarus Press, 2006.
- 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%20s%20tate%20policy%20invalidate%20a%20law.pdf?sequence=1> [2013, January 10]
- Neil Collins and Terry Cradden. Irish Politics Today. 3rd edition New York: Manchester University Press, 1997.
- Peter H. Merkl. Political Continuity and Change. New York Evanston and London, 1967.

Rene David. Les grands systemes de droit contemporain. Paris: Dalloz, 1978, อ้างถึงใน
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.

Thomas E. Cronin. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1989. p. 41-42,
อ้างถึงใน ปัญจณี เจียมสันดุชะฎี. ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของ
ประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายณัฐพล บุญชิต เกิดที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2530 สำเร็จ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจาก โรงเรียนสตรีวิทยา 2 และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2552 ปัจจุบันทำงานอยู่ที่ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)