

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองรวมทั้งจากนักกฎหมายเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมักจะกำหนดไว้ด้วยว่า บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวนั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ก็ได้กำหนดมาตรการที่ชัดเจนในการทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐได้รับการดำเนินการให้บรรลุผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นถูกเข้าใจว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันต่อรัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวนี้มีอยู่ทั่วไป แม้ในสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เองก็ตาม ดังจะเห็นได้จากการจัดสัมมนาหรือรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพบังคับ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก็ยังคงกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยบัญญัติไว้ใน หมวดที่ 5 มาตรา 71 ถึงมาตรา 89 พร้อมทั้งได้กำหนดให้ถ้อยคำใหม่เป็นคำว่า "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ทั้งนี้ ในมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาแตกต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าในบางประการ โดยได้ตัดข้อความที่กำหนดเกี่ยวกับการไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐออก รวมทั้งได้มีการกำหนดมาตรการและกลไกเพิ่มเติมหลายประการเพื่อให้มีการนำบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวไปดำเนินการอย่างจริงจัง เช่น การกำหนดให้รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการใดเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อเป็นที่ปรึกษาของ

รัฐบาลในเรื่องดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามที่จะกำหนดมาตรการที่ทำให้ บทบัญญัติในส่วนดังกล่าวเกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนที่จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีสถานะอย่างไร กล่าวคือ บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวจะมีผลเป็นเพียง “แนวทาง” สำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด หรือจะมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของ “รัฐธรรมนูญ” ที่มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหากมีผลเป็นไปตามประการหลัง สภาพความเป็นกฎหมายสูงสุดดังกล่าวจะแสดงออกในรูปแบบใด มีมาตรการทางกฎหมายลักษณะใดมารองรับ ตลอดจนปัญหาที่ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐหรือไม่ ภายในขอบเขตเพียงใด โดยเหตุดังกล่าว จึงเห็นควรที่จะศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อให้ทราบถึงสถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตลอดจนสภาพบังคับของบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีผลผูกพันการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรทั้งหลายของรัฐ และโดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีผลผูกพันต่อองค์กรทั้งหลายของรัฐให้ต้องดำเนินการตาม โดยมีสภาพบังคับทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม สภาพบังคับดังกล่าวนั้นยังมีข้อบกพร่องในบางประการที่ทำให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงได้ ซึ่งต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

#### 1.4 การดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมจากเอกสารอันประกอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งบทความทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ และรายงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ ประกอบกันให้ทราบถึงปัญหาและนำมาวิเคราะห์คำตอบ

#### 1.5 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่มาเป็นแนวความคิดเรื่องดังกล่าวให้แก่รัฐธรรมนูญของไทย
2. ศึกษาถึงเนื้อหา และสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ของบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว
3. ศึกษาวิเคราะห์กลไกและมาตรการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ทำให้บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อวิเคราะห์ถึงสถานะของบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว

#### 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกลไกตามรัฐธรรมนูญที่ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ พร้อมทั้งทราบสภาพปัญหาข้อบกพร่องของกลไกเหล่านั้นอันจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงในอนาคต
2. องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตระหนักในความสำคัญของบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว และสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างสมบูรณ์
3. ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบัญญัติของตนในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตลอดจนสามารถใช้กลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อการมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบกฎหมาย นโยบาย หรือการกระทำขององค์กรของรัฐให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้