

ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สุชาดา เภารังค์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2563

ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สุชาดา เการัมย์

คณะนิติศาสตร์

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

..... คนบดี
(รองศาสตราจารย์ณรงค์ เกษะประกร)

____/____/____

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ชื่อผู้เขียน	สุชาดา เภารังค์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2563

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวนโยบายแห่งรัฐของต่างประเทศ และเพื่อศึกษาหาแนวทางเสนอแนะปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 และมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีขอบเขตการศึกษา คือ สถานะทางกฎหมายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และผลผูกพันในการดำเนินงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการเกิดสภาพบังคับทางกฎหมายตามมาตรา 65 และมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีรูปแบบและวิธีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเหมือนกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดอื่น ๆ อีกทั้งการมีหรือสิ้นไปของบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยสภาพบังคับของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความบทบัญญัติ โดยผู้ศึกษาได้ทำการแบ่งบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ได้ก่อให้เกิดการสิทธิในการฟ้องร้อง ดังเช่นบทบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงมีเจตนารมณ์ให้บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ใช้สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมายที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด 2) บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพัน ซึ่ง

แนวนโยบายแห่งรัฐมีบทบัญญัติในมาตรา 65 และมาตรา 77 ที่เป็นแนวนโยบายที่มีสภาพบังคับหรือ
ผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม



ABSTRACT

Title of Thesis	The Problem of Enforcing the State Policy under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560
Author	Suchada Paorang
Degree	Master of Laws
Year	2020

This thesis aims to study the concept, theory, and background of state policy. To analyze the problem of enforcing the provisions of the State Policy Division of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 by comparing it with foreign state policies and to study to find a suggestion for the problem of enforcing the provisions of the State Policy Division Section 65 and Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 with the scope of education, namely the legal status in the state policy category of the Constitution of the Kingdom. Thailand, the Year 2017 and the obligations in the operation of the state or government agency Including the occurrence of legal force under Section 65 and Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

From the study, it was found that the state policy provisions under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 The state policy category has a form and method the draft constitution is considered like any other constitutional provisions, as well as the presence or absence of provisions in the state policy category. Must be in accordance with the constitutional amendment principle Which

is based on the principle of constitutional supreme law by condition of the state policy provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 Causing unclear interpretation of the provisions the students have divided the provisions of the state policy into two groups: 1) the state policy provisions in general. Or the real state policy provisions Which the state policy Does not create a right to prosecution Such as state duty division provisions but only with the intention of giving provisions to the state policy category It is used to guide the state to enact laws and to formulate policies in the administration of state affairs. It does not have mandatory or legally binding conditions. 2) binding state policy provisions. The state policy guidelines contain provisions in section 65 and section 77 that make the state policy guidelines binding to comply.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาให้ความรู้ และข้อแนะนำในประเด็นอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และขอขอบคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านกรุณาให้คำชี้แนะแนวทางในการเขียน พร้อมทั้งข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์

และที่สำคัญอย่างยิ่งขอขอบคุณบิดามารดา ครอบครัว และเพื่อนของผู้เขียน ที่คอยช่วยเหลือแนะนำ และให้กำลังใจผู้เขียนอย่างดียิ่งตลอดมา ประโยชน์และคุณค่าจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบแด่ผู้มีพระคุณทุกท่าน หากมีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับคำแนะนำและขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

สุชาดา เภารังค์
สิงหาคม 2564

สารบัญ

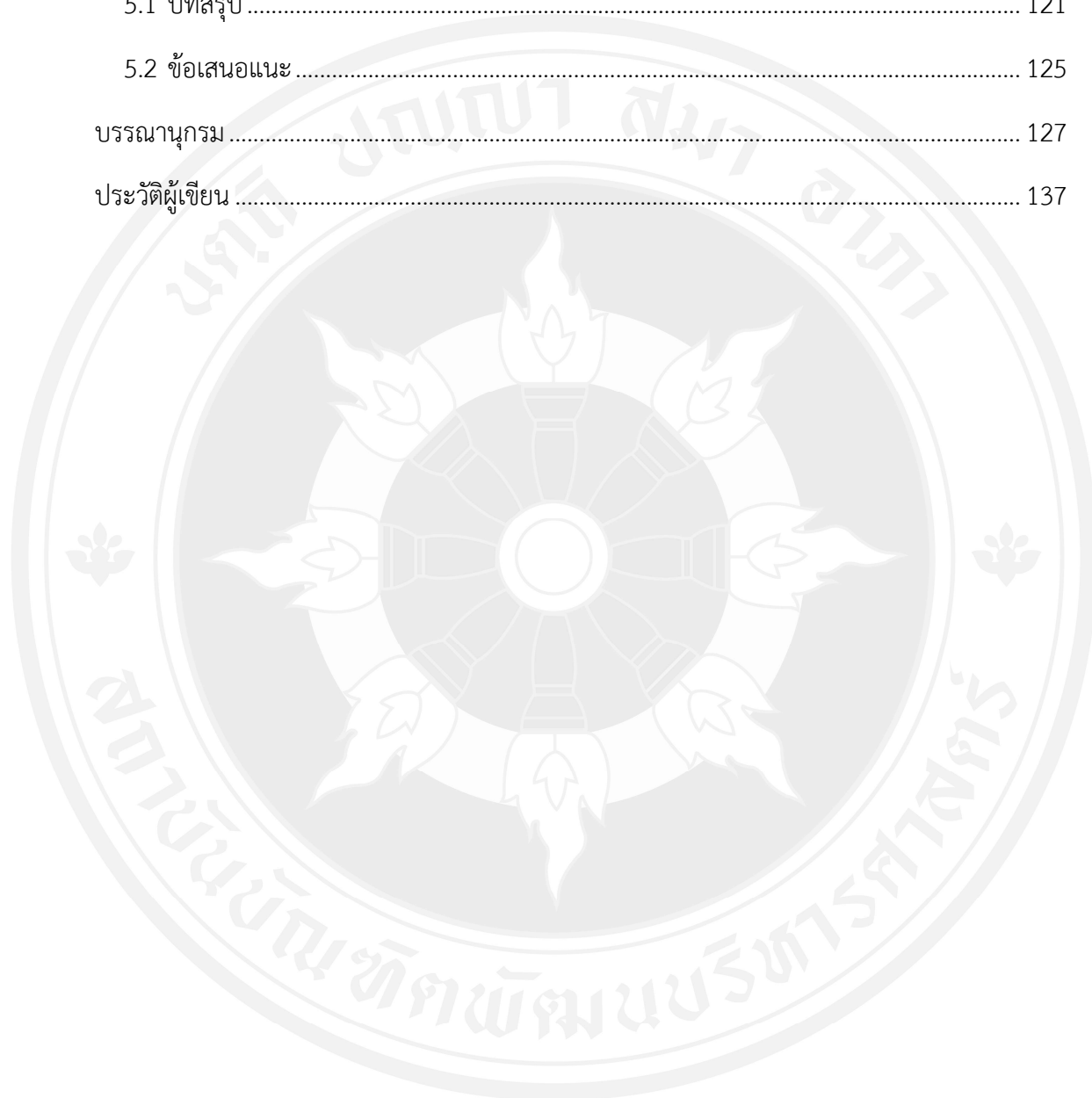
หน้า

บทคัดย่อ.....ค	
ABSTRACT.....จ	
กิตติกรรมประกาศ.....ช	
สารบัญ.....ช	
สารบัญตาราง.....ฉ	
บทที่ 1 บทนำ.....1	
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา.....1	
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....6	
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....6	
1.4 สมมติฐานของการศึกษา.....7	
1.5 วิธีการศึกษา.....7	
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....7	
บทที่ 2 ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ.....8	
2.1 แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ.....8	
2.1.1 แนวคิดพื้นฐานและหลักการสำคัญของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม.....8	
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับและผลผูกพันของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ.....23	
2.1.3 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำทางบริหาร.....27	
2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....38	
2.2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....38	
2.2.1.1 ความหมายและที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....38	
2.2.1.2 สถานะของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ.....41	

2.2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐ	42
2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ	45
2.2.2.1 รัฐธรรมนูญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	45
2.2.2.2 การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ	47
2.3 ข้อความคิดทั่วไปของยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RIA).....	51
2.3.1 หลักพื้นฐานของยุทธศาสตร์.....	51
2.3.1.1 วิวัฒนาการของยุทธศาสตร์	51
2.3.1.2 ความหมายของยุทธศาสตร์	54
2.3.1.3 การแบ่งประเภทของยุทธศาสตร์.....	55
2.3.2 แนวคิดและหลักการในการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RIA).....	57
2.3.2.1 คำนียามและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA).....	57
2.3.2.2 ความเป็นมาและหลักการของการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย	59
บทที่ 3 การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	63
3.1 การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ	63
3.1.1 การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์	63
3.1.1.1 ประวัติความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ	63
3.1.1.2 แนวคิดหลักการของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	64
3.1.1.3 สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ	68
3.1.2 การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอินเดีย	69
3.1.2.1 ประวัติความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ	69
3.1.2.2 แนวคิดหลักการของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	72
3.1.2.3 สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ	77

3.2 การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	81
3.2.1 นโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	82
3.2.2.1 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	83
3.2.2.2 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	85
3.2.2.3 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	88
3.2.2.4 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	94
3.2.2 หน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	99
3.2.2.1 สาระสำคัญของบทบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	100
3.2.2.2 ข้อดีและข้อเสียของการบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญ ...	103
3.3 ข้อเปรียบเทียบระหว่างนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย	103
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	107
4.1 สถานะทางกฎหมายของบทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	107
4.2 วิเคราะห์สภาพบังคับของบทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	110
4.2.1 บทบัญญัตินโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัตินโยบายแห่งรัฐโดยแท้	110
4.2.2 บทบัญญัตินโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพัน.....	113

4.3 บทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย	116
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	121
5.1 บทสรุป	121
5.2 ข้อเสนอแนะ	125
บรรณานุกรม	127
ประวัติผู้เขียน	137



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1	ตารางเปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	98
ตารางที่ 3.2	ตารางข้อเปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ กับ แนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	104

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

รัฐธรรมนูญฉบับแรกแห่งราชอาณาจักรสยาม คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยเป็นผลพวงหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จากนั้นประเทศไทย ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเรื่อยมาซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

โดยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญไมเคิลแห่งสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นหลักประกันที่ไม่แปรเปลี่ยนไปตามนโยบายรัฐบาลในแต่ละสมัย สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งกำหนดไว้หมวดที่ 5 ด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ถือเป็นกรอบสำหรับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลว่านโยบายที่กำหนดออกมานั้นจะต้องครอบคลุมถึงเรื่องใด และจะเป็นหลักประกันว่าถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปที่สมัย นโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะยังคงเดิม คืออยู่ในกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ¹

ทั้งนี้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ถือว่าเป็นหลักการหรือนโยบายกลางขั้นพื้นฐาน โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาแล้ว ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมาใช้ชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญปี 2492 ซึ่งทำหน้าที่ยกร่าง

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์, 2551), หน้า 43.

รัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้นำแนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์และอินเดียมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทาง โดยพิจารณาว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้แล้ว ก็ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ด้วยเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยกำหนดแนวทางใหญ่ ๆ ที่เป็นภารกิจหลักสำคัญ ๆ ของรัฐที่พึงปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดที่ชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เพื่อให้เป็นนโยบายกลางที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามพรรคการเมืองหรือรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะมีความต่อเนื่องกัน แต่ภายหลังแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีการเพิ่มเติมนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพึงพอใจเพิ่มเติมเข้าไปเป็นระยะ จนทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้มีรายละเอียดมากขึ้นไป ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเปลี่ยนชื่อหมวดนี้เสียใหม่เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยกำหนดให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐาน ไม่ใช่ นโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสถานการณ์²

คำว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น³

อย่างไรก็ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ผ่านมานั้นยังมิได้มีการควบคุมตรวจสอบให้ดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง ทำให้บทบัญญัติหมวดนี้ขาดความเข้าใจว่ามีสภาพบังคับและบทลงโทษหรือไม่

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ ในการพยายามแก้ไขปัญหานโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้เป็นหมวดที่มี “เจตจำนง” ให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

³ รติกร เจือโวัน, **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**, ค้นวันที่ 25 มกราคม 2561 จาก

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง⁴

อีกทั้งยังเพิ่มกลไกสนับสนุนการดำเนินการมากขึ้น สามารถให้รัฐนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลจริง ถึงแม้จะมีสภาพบังคับทางกฎหมายในการให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ก็ยังมีได้บัญญัติถึงสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ซึ่งหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ได้บัญญัติถึงสถานะและสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ในมาตรา 64 ที่บัญญัติให้เป็นเพียง “แนวทาง” ในการให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น⁵ มิได้มี “เจตจำนง” ให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผู้ศึกษามีข้อสังเกตอีกว่า หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้เปลี่ยนถ้อยคำบางมาตราไม่ใช่คำว่า “รัฐต้อง” แต่หลีกเลี่ยงไปใช้คำว่า “รัฐพึง” แทน ซึ่งทำให้หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้มีการกำหนดให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่า รัฐจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือให้เป็นไปตามดุลยพินิจ ทั้งนี้ จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย และไม่อาจทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางแนวทางให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ⁶ จะเห็นได้ว่าแม้แนวนโยบายแห่งรัฐจะกำหนดไว้ให้เป็นแนวทางโดยไม่มีสภาพบังคับ แต่การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

⁴ มาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

⁵ มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

⁶ มาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

อย่างไรก็ตามในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มีข้อสังเกตอยู่ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐบางบทบัญญัติมีผลผูกพันในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ เช่น ในบทบัญญัติมาตรา 65 และมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในบทบัญญัติมาตรา 65 ได้มีการจัดทำเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศโดยเรียกว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” ประกอบกับมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการจัดให้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปี ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ในมาตรา 5 ได้กำหนดว่า

การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคสองและวรรคสาม⁷

จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เช่น การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามบทบัญญัติมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดในเรื่องของการติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลไว้ หากพบว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือปรากฏว่าการดำเนินการของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทนั้น ซึ่งการกำหนดบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลผูกพันแก่หน่วยงาน

⁷ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

นอกจากนี้ ในกรณีที่การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท เป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง หากวุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาวามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้วุฒิสภามีมติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย⁸ ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 หากกรณีที่ยุทธศาสตร์ชาติมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถตรวจสอบได้เพียงใด

จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 การดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ที่อาจส่งผลผูกพันแก่องค์กรของรัฐ และก่อให้เกิดสภาพบังคับตามมา

ส่วนบทบัญญัติมาตรา 77 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน⁹ จากบทบัญญัติในมาตรานี้จึงนำไปสู่มติคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ¹⁰ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีถือเป็นคำสั่งการในทางบริหาร ซึ่งเป็นผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อไป ดังนั้น การที่ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีย่อมมีความผิดทางวินัยได้ จะเห็นได้ว่ามาตรา 77 ประกอบมติคณะรัฐมนตรีฯ จะส่งผลทำให้เกิดสภาพบังคับและผลผูกพันต่อรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐหรือไม่ รวมถึงหากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินกระบวนการตามมาตรา 77 นี้จะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร

⁸ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

⁹ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

¹⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, วันที่ 4 เมษายน 2560.

ในการนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นความสำคัญของปัญหาอันเกี่ยวกับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมีประเด็นดังนี้

- 1) สถานะทางกฎหมายของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
 - 2) สภาพบังคับของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
 - 3) บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย
- ดังนั้น จึงนำมาสู่การศึกษาในเรื่อง “ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่าง ๆ จนถึงปัจจุบัน
- 2) เพื่อศึกษาการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 3) เพื่อศึกษาการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของกฎหมายต่างประเทศ
- 4) เพื่อเสนอแนะการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการจะศึกษาสถานะทางกฎหมายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และผลผูกพันในการดำเนินงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการเกิดสภาพบังคับทางกฎหมายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวนโยบายแห่งรัฐของต่างประเทศ รวมถึงการหาแนวทางเพื่อเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบาทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐ ที่ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับให้รัฐจะต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นเพียงกรอบหรือแนวทางในการบริหารประเทศ นอกจากนี้บทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐบางมาตราที่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทำให้เกิดผลผูกพันแก่รัฐ เช่น ในมาตรา 65 และมาตรา 77 ที่ทำให้รัฐและหน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ หรือจัดทำ RIA

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยการค้นคว้าและศึกษาจากงานวิจัย หนังสือ วารสารทางกฎหมาย บทความทางวิชาการ ข้อมูลทางสถิติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต มติคณะรัฐมนตรี รวมถึงกฎหมายและคำพิพากษา เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้มาทำการรวบรวมและวิเคราะห์กฎหมาย แนวคิดและปัญหา เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- 1) ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่าง ๆ จนถึงปัจจุบัน
- 2) ทำให้ทราบถึงการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 3) ทำให้ทราบถึงการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของกฎหมายต่างประเทศ
- 4) ได้เสนอแนะแนวทางการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทที่ 2

ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

ในการศึกษาค้นคว้าเพื่อทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำหรับการศึกษาบทนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการนำรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาแนวความคิดพื้นฐานและหลักการสำคัญของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งข้อความคิดทั่วไปของยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RIA) โดยผู้ศึกษาจะนำไปประกอบการศึกษาเรื่องปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.1 แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

การศึกษาเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐในบทนี้ เป็นเรื่องที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง จึงเห็นควรศึกษาแนวคิดหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองประเทศ โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม หลักการสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญ อันเป็นรากฐานของการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับและผลผูกพันของบทบัญญัติที่มีสถานะในรัฐธรรมนูญ

2.1.1 แนวคิดพื้นฐานและหลักการสำคัญของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

2.1.1.1 แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

ในการแสดงออกซึ่งเจตนาหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐ จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อควบคุมองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำการแทนรัฐ เพื่อให้มีผลผูกพันตลอดจนความสัมพันธ์ทางสิทธิหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชนที่เป็นพลเมืองของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีจุดประสงค์ใน

การควบคุมอำนาจของรัฐและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน¹¹ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงได้วางขอบเขตอำนาจรัฐ และให้การให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแนวคิดที่ว่านี้เรียกว่า “ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม” โดยมีนักวิชาการในประเทศไทยและต่างประเทศได้ให้คำจำกัดความของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมไว้ เช่น

Louis Henkin¹² กล่าวว่า “รัฐธรรมนูญนิยม” คือ การที่รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นต้องอยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญ และต้องบริหารงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจและจะต้องอยู่ภายใต้การจำกัดของรัฐธรรมนูญ

Stephen Griffin¹³ กล่าวว่า “รัฐธรรมนูญนิยม” คือ แนวคิดที่ต้องการจะจำกัด และให้อำนาจแก่ปัจเจกชนภายใต้หลักนิติรัฐ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ¹⁴ ได้กล่าวว่า ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมนี้ มีปัจจัยหลายประการ คือ การมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในฐานะกฎหมายสูงสุดที่เป็นสัญญาประชาคม การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองอย่างแท้จริง การมีกลไกควบคุมหรือถ่วงดุลและคานอำนาจไม่ให้เกินขอบเขต การยอมรับและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากคำจำกัดความของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่กล่าวมา สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในการจัด

¹¹ สมยศ เชื้อไทย, “รัฐ ปัญหาเกี่ยวกับข้อความคิดและสาระสำคัญ,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 15, 3 (กันยายน 2528): 117.

¹² Louis Henkin, "Constitutionalism Democracy and Foreign Affairs," *Indiana Law Journal* 67, 4 (1992), อ้างถึงใน ปรากฏพิพย์ พรวัฒนกิจ, **รูปแบบองค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 31.

¹³ Stephen Griffin, "Constitutionalism in the United States from Theory to Politics," *Oxford Journal of Legal Studies* 10: 201, อ้างถึงใน ปรากฏพิพย์ พรวัฒนกิจ, **รูปแบบองค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 32.

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **รวมคำบรรยายเนติฯ ภาคหนึ่ง สมัยที่ 54** (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2544), หน้า 59.

องค์กรบริหารรัฐ¹⁵ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันเกิดขึ้นเป็นลำดับแรกและคงอยู่จนปัจจุบันนี้ และวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมือง ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อยต่อเนื่องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ และวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายคือเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม¹⁶ ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคตามกฎหมายก็ตาม แต่ความไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุด มาเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศนั้น ๆ นอกจากนี้ รัฐยังต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้ปกครองตลอดทั้งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง

หากพิจารณาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจะพบว่าได้มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างต่อเนื่องโดยมีพัฒนาการของรัฐธรรมนูญนิยม ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ สมัยกลาง และสมัยใหม่ ผู้เขียนเห็นควรศึกษาจุดกำเนิดของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้ เนื่องจากจะได้นำพัฒนาการของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยามมากำหนดรูปแบบให้เหมาะสมกับการปกครองในยุคปัจจุบัน โดยพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแบ่งตามยุคได้ ดังนี้¹⁷

1) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกรีกโรมัน

ในยุคแรกเริ่มนี้ ได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความประพฤติของผู้ปกครอง อันจะนำมาซึ่งผู้ปกครองที่ดี โดยมีเพลโต (Plato) นักปรัชญาชาวกรีกเป็นเจ้าของแนวคิดดังกล่าว นอกจากนี้แนวคิดทางการเมืองอีกประการหนึ่งของเพลโตก็ได้ได้รับการพัฒนาอีกครั้งในสมัยโรมัน คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งมีแนวคิดกฎหมายคือสัญญาร่วมกันของประชาชนและได้กลายเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุดของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในตะวันตกในเวลาต่อมา และต่อมาอริสโตเติล (Aristotal) นักปรัชญาชาวกรีกก็ได้

¹⁵ อมร จันทสมบุรณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักนโยบายศึกษา, 2539), ค้นวันที่ 17 เมษายน 2561 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=409#m1>

¹⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557), หน้า 113.

¹⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ 1), ค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=409#m13>

เน้นแนวคิดในการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นเครื่องมือในของรัฐในการวางกลไกในการปกครองประเทศตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมและยังคำนึงถึงแนวการดำเนินชีวิตของราษฎรด้วย อย่างไรก็ตาม แม้พัฒนาการของรัฐธรรมนูญในยุคแรกเริ่มนั้นยังเป็ในยุคที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกมีระบบการปกครองแบบจารีตประเพณีเป็นหลักยังไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ใช้เป็นกลไกในการกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง แต่ในทางประวัติศาสตร์พบว่าหลักการอันเป็นแนวคิดร่วมของแนวคิดรัฐธรรมนูญได้ปรากฏขึ้นแล้ว ซึ่งเห็นได้จากที่เมื่อผู้ปกครองทำผิดจารีตประเพณีก็ได้มีการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง เช่น ในปี ค.ศ. 1688 มีเหตุการณ์ที่ขุนนางและสามัญชนอังกฤษร่วมกันตั้งกองกำลังขึ้นต่อสู้กับพระเจ้าเจมส์ที่ 2 จนพระเจ้าเจมส์ต้องหนีออกจากประเทศอังกฤษและทิ้งตราแผ่นดินลงแม่น้ำเทมส์หลังจากนั้นมีการเชิญพระเจ้าวิลเลียมกับพระนางแมรีมาปกครองแล้วมีการออกกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า Bill of Rights หรือพระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการเหตุการณ์ดังกล่าวได้ปรากฏแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมในสองประการคือ ประการแรก เป็นการแสดงถึงความพยายามในการนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรเข้ามาแทนที่จารีตประเพณีที่ไม่มีความแน่นอนเพื่อกำหนดอำนาจผู้ปกครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ประการที่สอง การพัฒนาในช่วงแรกนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่เรียกว่าสัญญาสังคม การที่ขุนนางขอให้พระเจ้าแผ่นดินลงนามในเอกสารทางการเมืองดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่าผู้ปกครองคือกษัตริย์ต้องปกครองประชาชนตามจารีตประเพณีที่เป็นเสมือนสัญญาสังคมที่ได้รับการยอมรับมาในอดีต เมื่อผู้ปกครองไม่ทำตามคำมั่นสัญญานั้นผู้อยู่ภายใต้การปกครองคือขุนนางและประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้ปกครองปฏิบัติตามสัญญาได้

ดังนั้น จากพัฒนาการในยุคแรกจะพบว่าแนวคิดอันเป็นพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจะปรากฏเด่นชัดในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองไม่ให้ใช้อำนาจมากระทบบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน และแม้ว่าจะยังไม่มีการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมก็ตามแต่แนวคิดในยุคเริ่มแรกดังกล่าวก็ได้รับการพัฒนามาเป็นรูปแบบอันเหมาะสมตามการปกครองอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการปกครองประเทศในปัจจุบัน

2) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลาง

ในสมัยกลางได้รับแนวคิดมาจากสมัยกรีกโรมัน ซึ่งหลักการอันปรากฏเด่นชัดเป็นพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีสองประการ ดังนี้

ประการแรก ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ แต่ได้รับการยอมรับในต้นยุคกลางซึ่งเป็นยุคที่ศาสนาจักรโรมันคาทอลิกและศาสนาคริสต์มีอิทธิพลที่สุดในสังคม นักกฎหมายธรรมชาติที่มีชื่อเสียง ได้แก่ เซนต์ ออกุสติน (Saint Augustin) เซนต์โทมัส อไควนัส (Saint Thomas d' Aquinus) โดยปรัชญา

ของสำนักกฎหมายธรรมชาติได้เปลี่ยนความเชื่อในทางศาสนาที่ถือว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่มาจากเจตจำนงของพระเจ้าซึ่งมีฐานะเหนือกว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นมาให้ความสำคัญกับ "เหตุผล" ของมนุษย์และได้ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายมาจำกัดความไร้เหตุผลของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น อันเป็นหนทางไปสู่การจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติอันไม่อาจลบล้างได้ของมนุษย์¹⁸ ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ถือได้ว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นรากฐานของการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมนุษย์โดยกฎหมายธรรมชาตินี้มีอำนาจเหนือรัฐกล่าวคือรัฐต้องเคารพกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ¹⁹

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ได้มีนักปรัชญาชาวฮอลันดา ชื่อ โกรติอุส (Grotius ค.ศ. 1583-1645)²⁰ เสนอแนวความคิดอันสนับสนุนความเป็นเหตุเป็นผลของกฎหมายธรรมชาติขึ้นมาใหม่ โกรติอุสเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาติมีโครงสร้างที่มีลักษณะอิสระไม่จำต้องอาศัยข้ออ้างอิงในทางศาสนาว่าเป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากเจตจำนงของพระเจ้า เขาเห็นว่าธรรมชาติของมนุษย์เป็นที่มาของกฎหมายธรรมชาติ ดังนั้นจึงทำให้กฎหมายธรรมชาติไม่มีการเปลี่ยนแปลง และเป็นกฎหมายสากลที่ใช้บังคับกับคนทุกชาติทุกภาษาและทุกยุคทุกสมัย

ปรัชญากฎหมายธรรมชาติมีอิทธิพลต่อหลักการรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลางเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากนอกเหนือจากอำนาจของผู้ปกครองยังมีอำนาจที่เหนือกว่า สิ่งนั้นคือกฎหมายธรรมชาติอันเป็นกฎของเหตุผล ซึ่งจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมิถูกละเมิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครอง และหลักการนี้ได้นำไปสู่การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในเวลาต่อมา อันเป็นที่มาของคำประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ. 1776 และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789

ประการที่สอง ทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยม อันมีรากฐานแนวคิดมาจาก "สัญญาประชาคม" กล่าวคือ ประชาชนตกลงยินยอมสละสิทธิเสรีภาพที่เคยมีอยู่ตามธรรมชาติบาง

¹⁸ Rene David, *Les grands systemes de droit contemporain* (Paris: Dalloz, 1978), อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1* (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538), หน้า 52.

¹⁹ Jean Rivero, *Libertes publiques* Paris Presse universitaire de France, 1973, อ้างถึงใน วีระ โลจายะ, *เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน* (กรุงเทพมหานคร: ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 467.

²⁰ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 469.

ประการให้แก่ผู้ปกครองเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการสังคมซึ่งสัญญาสังคมตามแนวคิดสัญญาประชาคม ซึ่งเอกสารอันเป็นข้อตกลงต่าง ๆ ก็ได้รับการพัฒนามาเป็นเอกสารที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั่นเอง "ปรัชญาว่าด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตย" ที่สนับสนุนให้มีการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐเพราะหากการใช้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวก็มีแนวโน้มในการใช้อำนาจในลักษณะที่จะไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจะทำให้เกิดการหยุดยั้งการใช้อำนาจ อันมิชอบมากระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยจึงเป็นทฤษฎีรากฐานของรัฐธรรมนูญนิยมอีกทฤษฎีหนึ่ง

แนวความคิดที่ปรากฏในพัฒนาการช่วงที่สองอันประกอบแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ สัญญาประชาคม และการแบ่งแยกการใช้อำนาจนั้น เป็นพัฒนาการอันแสดงถึงการวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญที่ได้พัฒนาไปเป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเห็นได้จากการประกาศเอกราชของประเทศอเมริกาปี ค.ศ. 1776 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1787 และการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 อันนำไปสู่การจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 และการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในพัฒนาการในช่วงที่สองนี้ได้เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญในระบบสากลยึดถือในปัจจุบันอัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นสัญญาประชาคมต้องให้คนทั้งสังคมมีส่วนร่วมในการจัดทำ รัฐธรรมนูญต้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนตามคติสัญญาประชาคมของกฎหมายธรรมชาติ รัฐธรรมนูญจะต้องให้ความสำคัญกับการทำให้การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองมีประสิทธิภาพจริง ๆ ซึ่งไม่มีทางอื่น นอกจากจะต้องใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจลงไปจัดโครงสร้างการปกครองของรัฐ รัฐธรรมนูญต้องเป็นการปกครองโดยความยินยอมของผู้อยู่ใต้ปกครอง และมีการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่านิติรัฐ

3) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยใหม่

ในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่นี้ ได้มีพัฒนาการต่อเนื่องมาจากหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในยุคแรกและยุคกลาง ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวว่าที่ปรัชญาว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ ปรัชญาว่าด้วยสัญญาประชาคมที่เน้นความเสมอภาคของบุคคลนั้น กลับเป็นเพียงหลักการในอุดมคติหาได้มีผลในทางปฏิบัติไม่ เนื่องจากในความเป็นจริงนั้นมนุษย์ยังมีฐานะที่แตกต่างกันมาก และคนรวยได้นำหลักความเสมอภาคในกฎหมายมาเอารัดเอาเปรียบคนจน ดังนั้นรัฐธรรมนูญในสมัยใหม่จึงเน้นการที่รัฐธรรมนูญต้องบังคับให้รัฐลงไปคุ้มครองคนที่ด้อยกว่าในสังคม เพื่อสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมตามความเป็นจริงให้เกิดขึ้น

นอกจากยังมีหลักการใหม่ที่ปรากฏเด่นชัดในสมัยใหม่ คือ รัฐธรรมนูญต้องมีหน้าที่สร้างระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เนื่องจากจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา

พบว่าระบบการปกครองของหลายๆประเทศต้องล้มเหลวเนื่องจากได้ลอกเลียนการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมาใช้ซึ่งประชาชนเลือกผู้แทน แล้วผู้แทนราษฎรไปจัดตั้งรัฐบาล แต่รัฐบาลอยู่ได้ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีประสิทธิภาพเฉพาะในประเทศอังกฤษเท่านั้น เพราะเขามีพรรคการเมืองเพียงสองพรรคเท่านั้น แต่ประเทศอื่นไม่ได้มีพรรคการเมืองสองพรรค ไม่ว่าประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศไทยที่ล้วนมีพรรคการเมืองหลายพรรคซึ่งไม่มีพรรคเดียวได้เสียงข้างมากเกินครึ่งจึงต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมทำให้รัฐบาลย่อมไม่มีเสถียรภาพ ดังนั้นหลักการที่ปรากฏขึ้นให้ใหม่อันเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐธรรมนูญนั้นจึงต้องการที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของการกำหนดโครงสร้างการปกครองที่ไม่ส่งเสริมเสถียรภาพให้แก่พรรคการเมือง อันเป็นพื้นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลที่ดีอันจะนำไปสู่การบริหารบ้านเมืองด้วยความมีประสิทธิภาพ และดำเนินการไปด้วยความโปร่งใสซึ่งรัฐต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐไม่เป็นไปตามอำเภอใจตามหลักการจำกัดอำนาจรัฐ ซึ่งผลสุดท้ายก็จะนำไปสู่การที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกละเมิดจากรัฐ แต่หากมีการละเมิดก็สามารถอภัยยันต่อรัฐเพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองและคุ้มครองได้

จากหลักการที่เกิดขึ้นในช่วงต่าง ๆ ของพัฒนาการของแนวความคิดทฤษฎีนิยมนั้น ได้มีการพัฒนามาจนเป็นหลักการอันเหมาะสมตามสภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม อันปรากฏเป็นกรอบในการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ดังนี้ ต้องการใช้อำนาจรัฐตามลักษณะอักษรมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมโดยคุ้มครองคนที่อ่อนแอกว่า และต้องการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในการจัดการบ้านเมืองโดยเฉพาะระบบการเมือง

อย่างไรก็ตาม จากวิวัฒนาการของสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในยุคต่าง ๆ จะพบว่าในแต่ยุคสมัยนั้นได้มีประสบกับปัญหาทางการเมืองการปกครอง ปัญหาสังคม ซึ่งนับวันจะมีแนวโน้มที่ปัญหาจะเพิ่มมากขึ้นไปตามบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป ดังนั้นจึงต้องมีการหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้บรรเทาเบาบางลง ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันก็คือแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสูงสุดในการปกครองประเทศได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการปกครองประเทศ ซึ่งก็ต้องมีการพัฒนาในรายละเอียดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอย่างเหมาะสม จึงทำให้หลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นกระแสที่เป็นแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการเมืองการปกครองในแต่ละประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญนิยม คือแนวความคิดที่จะใช้อำนาจรัฐตามลักษณะอักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน

ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ โดยมีวิวัฒนาการและพัฒนาจากสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งเห็นได้จากพัฒนาการประวัติศาสตร์ในแต่ละยุค อีกทั้งหลักการดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสูงสุดในการปกครองประเทศได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการปกครองประเทศอีกด้วย

2.1.1.2 หลักการสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

ถ้าพิจารณาทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ จะเห็นถึงหลักและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่มีส่วนในการวางรากฐานทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมเป็นอย่างมาก

1) หลักพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมประกอบด้วย ทฤษฎีสัญญาประชาคม หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ทฤษฎีสัญญาประชาคม

แนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดแนวคิดสัญญาประชาคมโดยแนวคิดดังกล่าว ได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักปราชญ์หลายท่าน ดังนี้

ท่านแรกคือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) “ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย” โดยได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อ Leviathan ว่ามนุษย์เราตามธรรมชาติมีความเท่าเทียมกันทั้งกายและทางใจ ฮอบส์มองว่าโดยสัญชาตญาณการอยู่รอดทำให้มนุษย์เป็นสัตว์อันตราย มีความโหดร้ายทุกคนแก่งแย่งชิงดีซึ่งกันและกันทำให้เกิดความวุ่นวาย เนื่องจากทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่และเสรีภาพแต่ละคนไม่เท่ากันคนเข้มแข็งย่อมมีมากกว่าคนอ่อนแอเพื่อความอยู่รอดคนในสังคมจึงหลีกเลี่ยงสภาวะเช่นนี้ โดยทุกคนต้องทำสัญญาซึ่งกันและกัน ซึ่งมอบอำนาจสิทธิขาดให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการปกครองคนในสังคม เพื่อให้สังคมสงบสุข อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาดังกล่าวอาจถูกละเมิดข้อสัญญานั้นได้ จึงต้องทำสัญญาระหว่างกันตั้งองค์อธิปัตย์ขึ้นมา โดยให้มีสภาพเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุด โดยไม่มีข้อจำกัดด้านกฎหมาย และด้านศีลธรรม ทั้งนี้เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามสัญญาด้วย ดังนั้น สังคมจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น มิได้เกิดจากธรรมชาติ ซึ่งแต่ละคนจะต้องเคารพสัญญาสังคม

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษได้มีความเห็นอันสนับสนุนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติโดยเขาได้ให้ความเห็นว่า “รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎหมายธรรมชาติปกครองอยู่ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุผลอันได้แก่ กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกันมีอิสรภาพที่จะไม่มีใครได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต แก่เสรีภาพ และแก่ทรัพย์สินจากบุคคลอื่น” จากความเห็นดังกล่าวพบว่า ล็อก ได้ใช้ปรัชญาแบบเหตุผลมาวิเคราะห์สังคมการเมืองโดยแนวคิดที่ว่ามนุษย์และสังคมแยกจากกันไม่ได้และการที่มนุษย์มารวมตัวกันตามธรรมชาติเนื่องด้วยการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นมนุษย์จึงต้องรวมตัวกันเป็นสังคมทำให้เกิดสัญญาสังคมขึ้น (Social Contract) โดยมนุษย์แต่

ละคนยินดีที่จะสละสิทธิเสรีภาพในการที่จะบังคับตนเองเมื่อมีการละเมิดสิทธิมาเป็นการบังคับโดยกฎหมายทั้งนี้ไม่ได้เป็นการสละสิทธิเสรีภาพทั้งหมดให้สังคมคงให้มีแต่เฉพาะบางประการเท่านั้น

จึง จากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักปรัชญาชาวสวิส ผู้ให้กำเนิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยรูสโซได้เขียนหนังสือไว้หลายเล่ม แต่เล่มที่มีความสำคัญ คือ สัญญาประชาคม (Le Contrat Social ค.ศ. 1792) “มนุษย์ทุกคนเกิดมามีเสรี แต่ทุกหนทุกแห่งเขาอยู่ในเครื่องพันธนาการ”²¹ แต่เดิมมนุษย์เกิดมามีเสรีภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด แต่การที่มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมนั้น ทำให้เกิดความทับซ้อนของเสรีภาพของแต่ละคน เมื่อแต่ละคนใช้เสรีภาพอย่างไม่จำกัดนั้น จึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่มนุษย์คนอื่นและสังคม รูสโซได้เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเสนอว่า มนุษย์ควรเข้ามารวมตัวกันเพื่อทำสัญญาขึ้นมาฉบับหนึ่ง สัญญาฉบับนี้เป็นสัญญาที่ทุกชั้นแสดงเจตจำนงร่วมกันที่จะสละเสรีภาพบางส่วนไป โดยยอมจำกัดตัวเองให้อยู่ในกรอบที่กำหนด ไม่ให้ตนเองไปใช้สิทธิเสรีภาพที่มีสร้างความเสียหายแก่บุคคลอื่น รูสโซ เห็นว่า สถานการณ์บังคับให้ทุก ๆ คนจำต้องมารวมตัวกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของทุกคน โดยการทำสัญญาประชาคมขึ้น ที่เกิดจากความยินยอมของคนในสังคมนั้น แนวความคิดนี้ปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ที่สามารถยืนยันหลักการเดียวกันว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระ และเสมอภาคกันในสิทธิ²² ดังนั้น ในสภาวะธรรมชาตินั้นทุกคนมีเสรีภาพแห่งการดำรงอยู่ทั้งสิ้นแต่ไม่มีหลักประกันว่าจะเกิดความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพ อีกทั้งยังเห็นว่ามนุษย์เกิดมามีเสรีภาพตามธรรมชาติอย่างไม่จำกัด ทำให้ใช้เสรีภาพดังกล่าวเกินขอบเขต

รูสโซ มีความเห็นที่แตกต่างจากฮอบส์ และล๊อค โดยฮอบส์ถือว่าประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ผู้ปกครอง ส่วนล๊อคเห็นว่าประชาชนมอบสิทธิแค่เพียงบางส่วนเมื่อใดที่ผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามสัญญา สามารถที่จะขับไล่ผู้ปกครองได้ รูสโซเห็นว่ารัฐบาลเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนโดยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ แต่ประชาชนไม่ได้ให้อำนาจองค์กรรัฐบาลแต่ไม่การแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจนั้นไว้

จากแนวคิดข้างต้นจึงถือได้ว่าแนวคิดของสิทธิตามธรรมชาติมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามสัญญา กล่าวคืออำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพ

²¹ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, **สังคมและการเมืองไทย** (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทยาการพิมพ์, 2521), หน้า 38, อ้างถึงใน สำเริง เมฆเกรียงไกร, **การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน** (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556), หน้า 8.

²² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**, หน้า 154.

ที่ปัจเจกชนพึงมีต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของคนในสังคมนั้น ๆ ที่ยอมสละสิทธิตามธรรมชาติบางประการให้ผู้ปกครองออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสังคมได้ ทั้งนี้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนั้นจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องกับธรรมชาติและกฎเกณฑ์ตามสัญญาอันเกิดจากแนวคิดสัญญาประชาคมนี้เองได้กลายเป็นรากฐานประการสำคัญในระบบการปกครองในยุคปัจจุบัน เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดจากสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบบการเมืองการปกครองของสังคมนั้น ๆ ขึ้น รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมการเมืองนั้น โดยสมาชิกในสังคมนียอมอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม²³ ดังนั้นประชาชนย่อมจะได้รับความคุ้มครองในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากสังคมร่วมกัน ทั้งยังเป็นการนำมาซึ่งระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ได้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่มุ่งหมายให้รัฐทำหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และขณะเดียวกันประชาชนก็อาจถูกรัฐจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้บัญญัติแห่งกฎหมายที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้เช่นกัน

(2) หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ซึ่งคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า Rule of Law หรือ State-under-law ในทางวิชาการ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ นิติรัฐ หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุมีผล อันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุมีผล และวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดของสังคมเป็นการทั่วไป²⁴

การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย จึงเห็นได้ว่า แนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐ ต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุ ได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

²³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556), หน้า 141-142.

²⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, **นิติรัฐ นิติธรรม** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 233.

บุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้เมืองครุฑลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ให้องค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ได้เดินตามแนวทางนี้และได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ²⁵

จากหลักการของหลักนิติรัฐ ตามแนวคิดของ A. V. Dicey (1835-1922) พบว่ามีหลักการ 3 ประการ ในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย ดังนี้²⁶

(2.1) กฎหมายของบ้านเมืองย่อมมีความสำคัญกว่าอำนาจอื่น ๆ บุคคลที่กระทำความผิดเท่านั้นที่จะถูกลงโทษ และจะถูกลงโทษจากเหตุอื่นไม่ได้ และศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะวินิจฉัยถึงการกระทำว่าผู้ใดทำผิดหรือไม่

(2.2) บุคคลทุกคนย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองเดียวกัน และได้รับการรับรองจากศาลยุติธรรมที่เท่าเทียมกันไม่ได้มีแต่การรับรองจากรัฐธรรมนูญ

(2.3) กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการรองรับสิทธิของมนุษย์ตามที่ศาลรับรองและบัญชาให้เท่านั้น กล่าวได้ว่า ไม่ใช่เพียงการยอมรับจากตัวหนังสือในรัฐธรรมนูญเท่านั้น กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภานั้นถือเป็นกฎหมายที่กำหนดฐานะของบุคคล หากมีบุคคลถูกละเมิดก็สามารถใช้สิทธิทางศาล ในการฟ้องผู้กระทำผิดหรือผู้กระทำละเมิดได้ตามกฎหมาย

นอกจากนี้หลักการนิติรัฐยังแสดงถึงการจำกัดอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อไม่ให้ใช้อำนาจที่มิชอบ จะเห็นได้ว่าการจำกัดอำนาจนี้ เท่ากับเป็นการคุ้มครองถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ๆ ก็เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น หลักนิติรัฐ คือการปกครองโดยกฎหมายที่ถือเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ ซึ่งบุคคลทุกคนไม่ว่าชนชั้นไหนย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองเดียวกัน และกฎหมายที่กำหนดขึ้นมานั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ชอบ นอกจากนั้นหลักนิติรัฐมุ่งที่จะกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขการใช้อำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ใช้อำนาจกระทำตามอำเภอใจ และการใช้อำนาจต้องเป็นไปตามกฎหมายให้อำนาจ

²⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**, คำนวณที่ 22 มกราคม 2559 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

²⁶ ปรีติ ไหว้โกล, **เหลี่ยมหลังตุ๊กกฎหมายและความยุติธรรม** (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2541), หน้า 21.

(3) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเพราะบุคคลหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ดังที่

ลอร์ด แอ็กตัน ได้กล่าวว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีชอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีชอบอย่างแน่นอน” (Power Tends to Corrupt and Absolute Power Corrupts Absolutely) ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มีชอบ จึงได้เกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้นโดย

มองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ได้เขียนหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (De l'esprit des lois) โดยศึกษาและวิเคราะห์ระบบการเมืองการปกครองทั่วโลกตั้งแต่ยุคอดีต โดยได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษ ว่าเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุด เพราะมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของรัฐโดยเด็ดขาด เนื่องจากหากอำนาจไปรวมอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งนั้นแล้วจะทำให้ประชาชนขาดเสรีภาพ และเขาได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อให้เกิดดุลยภาพของอำนาจไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน (Check and Balance) ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดและเป็นฝ่ายดำเนินการ เพื่อให้บรรลุภารกิจจากการใช้อำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้มองเตสกีเออ สรุปว่าการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามอำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว จะนำมาซึ่งอำนาจที่อ่อนตัวและนำมาซึ่งเสรีภาพในท้ายที่สุด โดยแนวคิดของมองเตสกีเออถูกขนานนามว่า “ทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสาม” (Separation of Powers)²⁷ ซึ่งเป็นทฤษฎีหนึ่งในรากฐานที่สำคัญของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ

²⁷ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง, **ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), หน้า 111.

นอกจากนี้ มองเตสกีเออ ได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจให้แตกต่างกันนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมิให้อำนาจมากเกินไปจนสามารถใช้อำนาจมากระทบสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลได้²⁸ ดังนั้นแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจจึงมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่ได้นำหลักการรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

(4) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) ซึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้ “รัฐธรรมนูญย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด คือมีฐานะเหนือกว่ากฎหมายใดๆ ของรัฐ ทั้งสิ้น ทั้งนี้เห็นได้จาก (1) รัฐธรรมนูญของประเทศโดยมากแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา... (2) รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ต้องสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะรักษาและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ... (3) การละเมิดรัฐธรรมนูญโดยใช้กำลังบังคับหรือประทุษร้ายยอมทำให้ผู้ละเมิดผิดฐานกบฏ... (4) บทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้...”

ทฤษฎีทางกฎหมายที่รองรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มี 3 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญ (Pouvoir Constituant) ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ทฤษฎีบริสุทธิ์ทางกฎหมาย ทั้งนี้สามทฤษฎีนี้ ผู้เขียนจะขออธิบายในส่วนทฤษฎีบริสุทธิ์ทางกฎหมายของ ฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) ทฤษฎีบริสุทธิ์ทางกฎหมายก่อให้เกิดลำดับขั้นของกฎหมาย โดยพิจารณากฎหมายในฐานะที่เป็นศาสตร์ว่าด้วยบรรทัดฐานมีความสำคัญแตกต่างเรียงซ้อนกันอยู่เป็นชั้น ๆ ในลักษณะระบบ โดยบรรทัดฐานที่เป็นขั้นสูงสุดและเป็นรากฐานกฎหมายทั้งปวงเรียกว่าบรรทัดฐานขั้นมูลฐาน (Grund Norm) เขากล่าวว่าบรรทัดฐานขั้นมูลฐานนี้อยู่เหนือรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ บทบัญญัติที่อยู่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญไม่ได้

²⁸ บุศรา เข้มทอง, แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558).

หากได้พิจารณาโดยทฤษฎีบริบททางกฎหมายที่ว่ากฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎหมายอื่น ย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมาและจากการที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituant) และเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุดมิให้มีการออกกฎหมายมาลบล้างอำนาจนี้ได้ ในตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า “Judicial Review Power”²⁹ ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผล ในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงเป็นจังมีอำนาจประกาศิตสมกับที่มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด และจากนัยของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยามที่ต้องกำหนดถึงกลไกในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ผนวกกับผลของความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้

กล่าวโดยสรุปจากทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่ผู้เขียนได้ศึกษา ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีสัญญาประชาคม หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น เกิดมาจากการตกลงยินยอมสละเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนในการทำสัญญาขึ้นมา โดยได้มอบอำนาจปกครองให้บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งปกครองเพื่อความสงบสุขของสังคม และมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการจำกัดอำนาจของรัฐ มีการจัดตั้งกฎหมายขึ้นมาให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สูงที่สุด อีกทั้งยังแบ่งแยกอำนาจเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรขึ้นปกครองกับประชาชน

2) วัตถุประสงค์ของหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญนิยาม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยามเป็นหลักการที่เป็นแนวคิดที่ประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสูงสุดในการปกครองประเทศได้นำเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการปกครองของประเทศ ดังนั้นจึงทำให้หลักรัฐธรรมนูญนิยามเป็นกระแสที่เป็นแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการเมืองการปกครองในแต่ละประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงนำมาสู่แนวคิด

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

ในการร่างรัฐธรรมนูญของรัฐในสมัยใหม่ จากหลักการสำคัญดังกล่าวของรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งนำมาเป็นวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้³⁰

(1) การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในการพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พบว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการส่งเสริม และคุ้มครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองไว้อย่างกว้างขวาง ว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ นำเอาสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติและสิทธิเสรีภาพใหม่ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรมอันเป็นผลให้สิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติและสิทธิเสรีภาพทางเมือง เมื่อมีผลบังคับใช้แล้วประชาชนก็จะได้รับความคุ้มครองกรณีที่ถูกละเมิดโดยได้รับการเยียวยาจากองค์กรของรัฐ

(2) การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

รัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อแสวงหารูปแบบองค์กรทางการเมืองและกลไกการบริหารบ้านเมือง โดยกำหนดวิธีการและความมุ่งหมายไว้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญตามแนวคิดและธรรมนูญนิยมจึงมิใช่เพียงเพื่อให้มีองค์กรทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และการบัญญัติให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแบบเก่าที่เคยใช้มา แต่ต้องเป็นการแสวงหาการกำหนดรูปแบบขององค์กรทางการเมือง เพื่อให้สามารถมีแนวนโยบายที่ชัดเจนและมีการบริหารนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ยังมีองค์กรที่กำกับดูแลและถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจด้วย

(3) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมคือ การกำหนดมาตรการที่มีความมุ่งหมายทำให้องค์กรทางการเมืองมีประสิทธิภาพโดยการทำให้องค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหารสามารถมี “แนวนโยบาย” ดังนั้นองค์กรบริหารจึงต้องอยู่ในฐานะที่ตัดสินใจกระทำการได้ด้วยเหตุผลและจำเป็นต้องมีฐานะมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อบริหารนโยบายให้บรรลุตามเป้าหมายในการปกครอง

สรุปได้ว่าแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ใช้ในการกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้แสวงหากลไกที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการจัดการองค์กรของรัฐและกลไกการบริหารประเทศ และเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐให้รัฐมีการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน

³⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**, หน้า 114-115.

จากแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมและหลักการสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวคิดดังกล่าวนี้ถือเป็นรากฐานแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งของการกำหนดบทบัญญัติหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การนำเอารัฐธรรมนูญนิยมมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญฯ แต่ละฉบับ

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับและผลผูกพันของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมที่กล่าวมาแล้วนั้น ในส่วนของสภาพบังคับและผลผูกพันของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ มีที่มาจากแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitution) ซึ่งหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น ส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นมา โดยมีการกำหนดการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ตลอดจนมีการกำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ความเป็นกฎหมายสูงสุดอาจเกิดจากการยอมรับนับถือโดยทั่วไป (General Recognition) หรือเกิดจากการยอมรับนับถือในเรื่องของศรัทธา ความเชื่อ และความผูกพัน ที่มีต่อผู้ออกกฎหมายหรือเนื้อหาในกฎนั้น ซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานในทางศาสนาที่เห็นว่าศาสนาเป็นกฎหมายสูงสุด หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นได้มาสู่รัฐธรรมนูญครั้งแรกในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ. 1789³¹ โดยภายหลังหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดได้ถูกใช้เป็นแบบอย่างในการบัญญัติรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ ซึ่งต่างก็เล็งเห็นประโยชน์ในทางปฏิบัติว่าเป็นวิธีการปกป้องรักษารัฐธรรมนูญให้อยู่รอดปลอดภัย ให้พ้นจากการถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างง่ายในสมัยข้างหน้า เพราะหากมีการแก้ไขจะเกิดความเสียหายหนักกว่าการแก้กฎหมายอื่น ๆ นอกจากนั้นยังเป็นวิธีการคุ้มครองมิให้มีการย้ายออกกฎหมายมาขัดแย้งหรือยกเลิกเพิกถอนได้ง่าย

ในทางปรัชญานักวิชาการบางคนไม่เห็นด้วยที่จะมีการทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเหตุผลมากพอที่จะสูงสุดได้ในตัวเอง อย่างไรก็ตามความเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นเรื่องของสถานะที่เหนือสิ่งอื่นข่มสิ่งอื่น ถ้าไม่ทำให้รับรู้กันอย่างเป็นทางการหรือจัดทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วจะเกิดการโต้เถียงกัน วิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดดังเช่น การรับรองรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นกฎหมายสูงสุด การบัญญัติให้กฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ การกำหนดองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ ในการดูแลรัฐธรรมนูญ

³¹ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 673-674.

สอดคล้องควบคุมหรือทบทวนบรรดากฎหมายหรือการกระทำใดที่อาจขัดรัฐธรรมนูญ และการกำหนดให้แก่รัฐธรรมนูญได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาหรือห้ามแก้ไขบทบัญญัติบางมาตรา³²

หากพิจารณาตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญถือมีสถานะสูงสุดของกฎหมายอยู่สูงเหนือกฎหมายอื่น ๆ ตามลำดับ เรียกว่า “ศักดิ์หรือชั้นของกฎหมาย” ตามหลักแนวคิด “ทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย” ของ Hans Kelsen ได้ให้เหตุผลว่าในทางทฤษฎีกฎหมายได้อธิบายถึง³³ ความผูกพันขององค์กรนิติบัญญัติต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่า ซึ่งเขาเห็นว่า กฎหมายนั้นเป็นระบบลำดับชั้นของกฎหมาย โดยกฎหมายที่ให้อำนาจก่อให้เกิดกฎหมายที่เกิดจากการได้รับมอบอำนาจกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่แตกต่างกันย่อมมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในกระบวนการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้น กระบวนการการบัญญัติกฎหมายได้รับการกำหนดโดยกฎหมาย และกฎหมายที่ได้มอบอำนาจก็จะกำหนดกระบวนการในการออกกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าต่อไป โดยทั่วไปแล้วกฎหมายรูปแบบอื่นไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ถือเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาตามลำดับ ดังนั้นกฎหมายอื่น ๆ ที่ออกมาตามอำนาจของรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และผลของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนี้ การกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ที่ถูกตั้งขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกระทำการใด ๆ ที่ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

อย่างไรก็ดี กฎหมายถือเป็นกฎเกณฑ์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ที่กำหนดความประพฤติของมนุษย์ เพื่อให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้จึงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ โดยกฎหมายจะต้องเป็นการบังคับใช้ทั่วไป ดังนั้นกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีสภาพบังคับ ส่วนกฎหมายรัฐธรรมนูญคือ กฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐต่อกันหรือต่อประชาชน ฉะนั้น ด้วยสภาพบังคับของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่เกิดขึ้นจากหน้าที่ตามข้อผูกพันที่เรียกร้องให้ต้องปฏิบัติตาม จึงส่งผลให้ผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐนั้นๆ จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ อีกทั้งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นทั้งหลาย ย่อมทำให้กฎหมายอื่นไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ถ้าหากมีการปล่อยให้เกิดความแย้งมีอยู่และยอมรับบังคับใช้นั้น ความเป็นกฎหมายสูงสุดก็ไร้ซึ่งความหมาย จึงมีการควบคุมมิให้

³² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 675-677.

³³ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 30-31.

กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปเพื่อการปกป้องรักษารัฐธรรมนูญไว้ให้เป็นกฎหมายสูงสุดได้จริง อำนาจในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเรียกว่า “Power of Judicial Review” เป็นการ ทบทวน ตรวจสอบ ควบคุมกฎหมาย หรือการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรียกว่า “Judicial Review of Constitutionality of Legislation” โดยคำว่า “Judicial” หมายความว่า โดยอาศัยศาลหรือกระบวนการทางศาล³⁴

อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่รัฐธรรมนูญรับรองว่าตนเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือมีการ บัญญัติไว้โดยอ้อมว่าห้ามบทบัญญัติกฎหมายอื่นขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ ย่อมเกิดอำนาจในการพิทักษ์ รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและอำนาจในการควบคุมมิให้กฎหมายอื่นขัดหรือแย้ง อำนาจนี้อาจมีอยู่ขัดแย้งด้วยการมอบให้องค์กรหรือสถาบันใดเป็นผู้ใช้ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ สภารัฐธรรมนูญ เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดและให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญที่มีสถานะเหนือกฎหมายใด ๆ นั้น ได้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง จึงได้กำหนดให้มี องค์กรที่มีหน้าที่ในการที่จะควบคุมบทบัญญัติของกฎหมาย ในส่วน “รูปแบบขององค์กร” ดังกล่าว ที่ใช้ในการควบคุมมิให้บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ในแต่ละประเทศจะ มอบหมายอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้ในองค์กรที่แตกต่างกันไป โดยรูปแบบขององค์กรที่นิยมใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ มีด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ³⁵

1) รูปแบบองค์กรทางการเมือง เป็นการจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ มีลักษณะ เป็นองค์กรทางการเมือง กรรมการที่มาทำหน้าที่มักจะได้รับการแต่งตั้งโดยกระบวนการ ทาง การเมือง หรืออาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่แล้ว ซึ่งอาจเรียกว่า “คณะกรรมการ รัฐธรรมนูญ” หรือ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส หรือ เวียดนาม เป็นต้น

2) รูปแบบศาลยุติธรรม โดยที่ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษา อรรถคดีทั้งปวงอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อมีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดไปในคราวเดียวกัน โดยในทาง ปฏิบัติศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดในสังกัดศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย เป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ใน หลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา โบลิเวีย คิวบา เม็กซิโก ไนจีเรีย คูเวต ญี่ปุ่น อินเดีย เป็นต้น

³⁴ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 685.

³⁵ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส, 2549), หน้า 4-5.

3) รูปแบบศาลพิเศษหรือศาลรัฐธรรมนูญ คือ การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของศาลพิเศษขึ้น โดยแยกอำนาจหน้าที่ออกจากศาลยุติธรรม เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” โดยศาลพิเศษนี้จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีรัฐธรรมนูญเท่านั้น รูปแบบนี้เกิดขึ้นครั้งแรก ในประเทศออสเตรเลีย ต่อมาได้เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศ เช่น เยอรมนี อิตาลี ตุรกี สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ แอฟริกาใต้ เกาหลีใต้ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็น การจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครอง หรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนเพื่อ คุ้มครองสิทธิของผู้อื่นหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม การออกบทบัญญัติใดที่ขัดหรือ ขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมทำไม่ได้

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองผล ของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ”³⁶ ย่อมหมายความว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวนั้นมีผลผูกพันให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องเคารพและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญ เพราะหากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการเคารพหรือปฏิบัติตามแล้ว การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญก็ ไม่อาจที่จะบรรลุความมุ่งหมายนั้นได้ การที่จะบรรลุตามความมุ่งหมายในหลักการได้จะต้องมี หลักประกันที่ว่า³⁷ คำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องผูกพันองค์กรของ รัฐทั้งหลาย ซึ่งถ้าไม่มีเงื่อนไขข้อนี้ การมอบหมายให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่ในการคุ้มครอง รัฐธรรมนูญก็จะเป็นความหมายแต่อย่างใด

ในส่วนสภาพบังคับทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีความเหมือนและความ แตกต่างกับสภาพบังคับทางกฎหมายของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง หลาย ประการ³⁸ ตัวอย่างเช่น กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม ได้กำหนดว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม

³⁶ มาตรา 211 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ: สภาพบังคับทางกฎหมายและ ขอบเขตของความผูกพัน,” *จลนนิติ กองบรรณาธิการสำนักกฎหมาย* 29 (เมษายน 2557): 4.

³⁸ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 5.

บทบัญญัติแห่งรัฐ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป” กรณีนี้จะเห็นได้ว่าโดยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปทั้งฉบับ โดยไม่มีกรณีที่จะต้องบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด หรือมีลักษณะของสภาพบังคับในตัวเอง

กล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับและผลผูกพันของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น มีที่มาจากแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การออกกฎหมายลำดับรองหรือการกระทำใด ๆ ขององค์กรของรัฐจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ อีกทั้งยังมีองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกิดสภาพบังคับและผลผูกพันกับองค์กรของรัฐและประชาชนทั่วไปในรัฐนั้น ๆ

2.1.3 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำทางบริหาร

2.1.3.1 การกระทำทางรัฐบาล (Act of Government)

1) คำนิยามการกระทำทางรัฐบาล

การกระทำทางรัฐบาล มีการเรียกแตกต่างกันออกไปในประเทศต่าง ๆ ทั้งในทวีปอเมริกาและทวีปยุโรป เช่น ในฝรั่งเศสเรียกว่า *Acte de government* อังกฤษเรียกว่า *Act of State* ในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า *Political Question* ในเยอรมันเรียกว่า *Regierungsakt* และในญี่ปุ่นเรียกว่า *Tochikoi*³⁹

การกระทำทางรัฐบาล (*Acte de government*) ในความหมายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือว่าเป็นต้นตำรับของแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่ได้มีนักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสให้ความเห็นหรือคำอธิบายไว้แตกต่างกัน ดังนี้ เช่น

ศาสตราจารย์ ดูเอ้ (Duez) ที่ได้กล่าวไว้ว่า “การกระทำทางรัฐบาลก็คือการกระทำที่ปลอดจากการควบคุมจากอำนาจศาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องดุลพินิจหรือเรื่องความชอบธรรมด้วยกฎหมายก็ตาม” เพราะในสังคมภายใต้ระบบการเมืองในปัจจุบัน ย่อมต้องมีการกระทำหรือกิจกรรมบางอย่างที่มีความสำคัญยิ่ง เมื่อพิจารณาจากความมั่นคงและเพื่อความดำรงอยู่ของสังคม ซึ่งการกระทำหรือกิจการเหล่านี้ไม่ควรต้องถูกจำกัดโดยข้อพิจารณาทางนิติศาสตร์ เนื่องจากถือว่าเป็น

³⁹ Kisaburo Yokota, *Political Question and Jurisdiction Review: A Comparison*, *Washington Law Review* 43, 5 (1968): 1031-1056, อ้างถึงใน ธรรมนูญ คำภีระ, **การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554), หน้า 34.

เรื่องราวที่มีความอ่อนไหวและไม่สมควรที่จะมีการควบคุม หรือเรียกร้องต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมก็ตาม

ศาสตราจารย์ โอริอู (Horiou) ได้วิจารณ์ในท้ายคดี โวเดอร์เร กับฟารอง ว่า “การกระทำทางรัฐบาลคือ การกระทำที่รัฐบาลถูกบังคับให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้ามิได้มีการดำเนินการเช่นนั้นแล้วจะมีผลกระทบร้ายแรงต่อสถานะรัฐ” เพราะเมื่อมีสถานการณ์อย่างนั้นเกิดขึ้น จะเป็นที่ยอมรับกันเป็นยุติว่า บรรดา “องค์กร” หรือ “เจ้าหน้าที่” ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือการเกิดขึ้นของหลักเรื่องการกระทำทางรัฐบาลซึ่งการกระทำเช่นนี้ย่อมไม่อาจนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลได้

ปีแอร์ อองรี ชาวิดาล (Pierre Henri Chavidan) กล่าวว่า “การกระทำทางรัฐบาลนั้นศาลเป็นผู้สร้างและกำหนดว่า เรื่องใดหรือการกระทำใดที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล”

กาเร้ เดอ มาลแบร์ (Carre de Malbert) “อธิบายว่าการกระทำทางรัฐบาลสามารถหลุดพ้นจากการควบคุมของศาลได้ เนื่องจากการที่มีกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร บัญญัติไว้ในเรื่องนั้น”

การกระทำทางรัฐบาล หมายความว่า การกระทำบางอย่างของฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนก็ไม่อาจจะนำฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองก็ตาม ทั้งนี้ เพราะการกระทำของฝ่ายบริหารมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการกระทำทางปกครองทั่วไป ผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลได้⁴⁰

ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้ให้ความเห็นฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งแต่ปี 2528 ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 40/2528 ว่า “ในระบบรัฐสภาแห่งรัฐ จะมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับงานประจำ แต่จะไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ในเรื่องที่มีลักษณะเป็นงานนโยบาย ทั้งนี้ เพราะว่าสถาบันรัฐสภาจะควบคุมงานนโยบายของรัฐมนตรีตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว”

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/ 2549 ว่า “การยุบสภาเป็นการกระทำทางรัฐบาลโดนนายกรัฐมนตรีนับว่าเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารเป็นผู้แนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ ซึ่งได้กำหนดไว้ในระบบรัฐสภาเพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับ

⁴⁰ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), อ้างถึงใน ญัฐพล คำภีระ, การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554), หน้า 32.

ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ”

ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้มีความเห็นในคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550 ว่า “มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้ผู้แทนไปลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง” ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ การกระทำไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวบรรลุผล ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐจากรัฐธรรมนูญกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม คณะรัฐมนตรีหาได้กระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ แต่กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

2) องค์ประกอบของการกระทำทางรัฐบาล

การจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(1) องค์กรผู้กระทำ

การกระทำทางรัฐบาลจะเป็นการกระทำของรัฐที่ได้กระทำ โดยองค์กรฝ่ายบริหารประเภทที่เรียกว่ารัฐบาล

สำหรับประเทศไทยมีรัฐบาลในระบบประธานสภาซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นประกอบกัน คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาในขณะที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ในทางบริหารโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี และมีพระราชอำนาจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระราชโองการ หมายความว่ารัฐมนตรีผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองแทนพระมหากษัตริย์ในการกระทำนั้น ๆ ส่วนการกระทำอื่น ๆ ก็ต้องมีผู้ลงนามพระราชโองการในทุก ๆ เรื่อง ตามหลัก “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดไม่ได้” (The King can do no Wrong) ดังนั้น รัฐบาลในระบบรัฐสภาจะประกอบด้วยสี่ส่วนดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหารทรงใช้อำนาจโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี และจะทรงอยู่ในตำแหน่ง

พระมหากษัตริย์ไปตลอดจนสิ้นพระชนม์ชีพ หรือจนกว่าจะสละราชสมบัติ โดยจะมีผู้มาดำรงตำแหน่ง ด้วยการสืบราชสมบัติตามกฎหมายเถียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ สืบต่อไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด

ส่วนที่สอง ได้แก่ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่มาจาก การคัดเลือกของสภาผู้แทนราษฎรโดยการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จะอยู่ในตำแหน่งตามวาระ หรือตราบเท่าที่รัฐสภามีความไว้วางใจในการทำหน้าที่บริหารประเทศ

ส่วนที่สาม คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรกลุ่มการกระทำต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้โดยจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งตามวาระหรือตราบเท่าที่รัฐสภามีความไว้วางใจในการทำหน้าที่บริหารประเทศ

ส่วนที่สี่ รัฐมนตรีกระทำการต่าง ๆ โดยรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะของตนและมาจากการคัดเลือกของนายกรัฐมนตรีและโดยการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์อยู่ในตำแหน่งตามวาระ หรือตราบเท่าที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งอยู่ หรือตราบเท่าที่รัฐสภามีความไว้วางใจในการทำหน้าที่บริหารประเทศ

(2) ที่มาของอำนาจ

องค์กรฝ่ายบริหารที่เรียกว่ารัฐบาลสามารถที่จะกระทำการโดยอาศัยกฎหมายได้สองระดับคือจากอำนาจรัฐธรรมนูญและอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ

ถ้าหากพระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีกระทำการโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญการกระทำนั้นก็จะเป็นการกระทำทางรัฐบาล

หรือในทางกลับกันในกรณีที่พระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีกระทำการโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติการกระทำนี้ย่อมเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นฝ่ายปกครอง และการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำฝ่ายปกครอง ดังนั้นการกระทำขององค์กรรัฐบาลที่จะถือว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาลนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญเท่านั้น

(3) ลักษณะหรือเนื้อหาของการกระทำ

องค์กรฝ่ายบริหารที่เรียกว่ารัฐบาลนั้นสามารถที่จะกระทำการได้ในสองลักษณะการกระทำที่เป็นการกระทำการเมือง (Political Action)⁴¹ หรือเป็นการกระทำในเชิงนโยบายถือว่าองค์กรเหล่านั้นกระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาลและการกระทำของรัฐบาลเหล่านี้ คือ “การกระทำทางรัฐบาล”

⁴¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำบรรยายวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 2 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 17.

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี
กระทำการในลักษณะที่เป็นงานประจำถือว่า องค์กรเหล่านี้กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่าย
ปกครองและการกระทำเหล่านี้เป็น “การกระทำทางปกครอง”

การกระทำทางรัฐบาลจึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อเลือก
ตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีลักษณะเป็นนโยบายขั้นสูงหรือนโยบายทั่วไปหรืออีกนัยยะ
หนึ่งเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นไปในทางการเมืองเพราะเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในทาง
การเมืองร่วมกันต่อรัฐสภา

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่นั้น
จำต้องพิจารณาจากทั้งสามองค์ประกอบข้างต้น โดยจะต้องพิจารณาองค์ผู้กระทำการ หากเป็นการ
กระทำโดยรัฐบาลแล้ว จะต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำดังกล่าวอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ
หรือไม่ ถ้าการกระทำดังกล่าวอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญนั้นก็ไปพิจารณาต่อว่าเนื้อหาของ
การกระทำนั้นเป็นการกระทำในเชิงนโยบายหรือมีลักษณะเป็นงานประจำ ถ้ามีลักษณะเป็นนโยบาย
หรือเรื่องทางการเมืองก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐบาล

2.1.3.2 การกระทำทางปกครอง

1) ความหมายของการกระทำทางปกครอง

ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของ “การกระทำทางปกครอง”
หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดย
อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติแทนหรือในนาม
ขององค์กรดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคล
คณะหนึ่งว่าตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างองค์กรดังกล่าว
กับบุคคลนั้น หรือคณะบุคคลนั้น โดยที่บุคคลนั้น หรือคณะบุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม⁴²

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา ให้ความหมายของการกระทำทาง
ปกครอง⁴³ หมายความว่า การกระทำของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทาง
ตุลาการ หรือการกระทำทางรัฐบาล และการกระทำของรัฐนั้นมีลักษณะของการกระทำที่ก่อ
เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน

⁴² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **การกระทำทางปกครอง** (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร
พนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1, 2543), หน้า 1.

⁴³ มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการ
ควบคุมการกระทำทางปกครอง** (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 2.

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ให้ความหมายของคำว่า “การกระทำทางปกครอง”⁴⁴ หมายความว่า ผลผลิตของการใช้อำนาจอรรถตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจอรรถตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชนก็ได้

กล่าวโดยสรุป การกระทำทางปกครอง คือ การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติแทนหรือในนามขององค์กรดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว

2) ประเภทของการกระทำทางปกครอง

ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ กล่าวว่า การกระทำทางปกครองแบ่งได้ 4 รูปแบบ⁴⁵ คือ ปฏิบัติการในทางปกครอง (Realakt) นิติกรรมทางปกครอง คำสั่งทั่วไปทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง ได้แก่ Coordination + Subordination ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา กล่าวว่า⁴⁶ การกระทำทางปกครองนั้น ในทางกฎหมายอาจจำแนกรูปแบบของการกระทำได้เป็น 5 รูปแบบ คือ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองทั่วไป ปฏิบัติการทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกฎ

ผู้ศึกษาขอแบ่งประเภทหลักของการกระทำทางปกครอง คือ นิติกรรมทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง

1) นิติกรรมทางปกครอง

คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” (Administrative Act) นั้น เป็นคำที่แปลมาจากคำภาษาฝรั่งเศสที่ว่า “Acte Administrative” อันประกอบด้วย คือ คำว่า “Acte” อันเป็นคำนามกับคำว่า “Administrative” อันเป็นคำคุณศัพท์

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.จิรนิติ หะวานนท์ อธิบายว่า⁴⁷ นิติกรรมทางปกครองในทางวิชาการคล้ายกับความหมายของนิติกรรมทางแพ่ง คือ การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของ

⁴⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 22 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), หน้า 278-281.

⁴⁵ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, **กฎหมายปกครอง** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 35.

⁴⁶ มานิตย์ จุมปา, **เรื่องเดิม**, หน้า 15.

ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการแสดงเจตนาออกสู่ภายนอกมุ่งก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่หรือสถานภาพของบุคคล นิติกรรมทางปกครองมี 2 ประเภท คือ (1) คำสั่งทางกฎหมาย และ (2) กฎ คำสั่ง เป็นนิติกรรมที่มีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกลุ่ม ส่วนกฎเป็นนิติกรรมที่มีผลต่อบุคคลทั่วไป

ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า⁴⁷ “นิติกรรมทางปกครอง” มีลักษณะสำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แทนและในนามขององค์กรดังกล่าวเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง

(2) เจตนาที่องค์กรดังกล่าวแสดงให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งต้องเป็นเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้น จึงไม่รวมถึงการที่องค์กรดังกล่าว ประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเพียงแต่ขอความร่วมมือ หรือเตือนให้บุคคล หรือคณะบุคคลกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น เตือนให้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาต เป็นต้น

(3) ผลทางกฎหมายที่องค์กรดังกล่าวประสงค์จะให้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของตนนั้นคือการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมาย หรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งอาจมีอำนาจหรือมีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการ หรือ งดเว้นการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงย่อมมีผลเป็นการก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแต่งตั้ง เลื่อนหรือขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น

(4) นิติสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่ เกิดขึ้นโดยเจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนแสดงออกมาแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยที่บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณี ในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด เช่น การออกกฎ การออกคำสั่งบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ การออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หรือให้พ้นจากตำแหน่ง การออกคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการการออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีแก่ข้าราชการ การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการการออกคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ การออกคำสั่งย้ายข้าราชการ เป็นต้น

⁴⁷ จิรนิติ หะวานนท์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป) (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556), หน้า 81-82.

⁴⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดิม, หน้า 13.

2) ปฏิบัติการทางปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของ “ปฏิบัติการทางปกครอง” (Real Act) หมายถึง⁴⁹ การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือ องค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติและเป็นการกระทำในนามขององค์กรดังกล่าวโดยที่การกระทำนั้นมีใช้ “นิติกรรมทางปกครอง” กล่าว คือ การกระทำนั้นขาดลักษณะหนึ่งลักษณะใดของ “นิติกรรมทางปกครอง” ดังที่กล่าวมาข้างต้น

นอกจากนี้ “ปฏิบัติการทางปกครอง” อาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง เช่น การที่คณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสข้าราชการผู้นั้นในการแก้ข้อกล่าวหา หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็น “มาตรการบังคับทางปกครอง” เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีการออกมาใช้บังคับก่อนหน้านี้แล้ว เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หลังจากที่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวแล้วแต่เจ้าของอาคารไม่ยอมปฏิบัติตาม เป็นต้น

3) สัญญาทางปกครอง (Contract Administrative)

กฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน⁵⁰ โดยกฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหรือระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ในขณะที่กฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ส่วนกฎหมายปกครอง ได้แก่ บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน ซึ่งต่างจากหลักของกฎหมายเอกชนที่บัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

การดำเนินงานของฝ่ายปกครองนั้นแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของเอกชน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Service Public) นั้น ต้องดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่การดำเนินกิจกรรมของเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น ด้วยภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้เองที่ทำให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างดี

⁴⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 13.

⁵⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *สัญญาทางปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556), หน้า 25.

ฝ่ายปกครองจึงต้องมีเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นก็คือ “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง เพื่อมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

(1) ความหมายของสัญญาทางปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความของสัญญาทางปกครองไว้ในมาตรา 3 ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคล ซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” จากบทนิยามดังกล่าว กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองไว้ ดังนี้

(1.1) หลักเกณฑ์ในเรื่องคู่สัญญา กล่าวคือ คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “หน่วยงานปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลและยังรวมถึงบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวด้วย

(1.2) หลักเกณฑ์ในเรื่องเนื้อหาของสัญญา กล่าวคือ ต้องเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วย

(2) หลักเกณฑ์ของการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Utility) หมายถึงกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ทำโดยบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ผูกพันกับบุคคลมหาชน และอยู่ภายใต้ระบบของกฎหมายเฉพาะ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากิจกรรมนั้นเป็น “บริการสาธารณะ”

หรือไม่ มี 3 ประการ⁵¹ คือ เป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เป็นกิจกรรมที่ทำโดยบุคคลมหาชน หรือบุคคลตามกฎหมายเอกชน และต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเฉพาะ

การจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

(2.1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะก็เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะโดยมิได้มีเป้าหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะแต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การกิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลคนเดียว ย่อมไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

(2.2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่ มีความจำเป็นสำหรับประชาชนดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลาหากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

(2.3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การบริการสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง

(2.4) หลักความได้สัดส่วน

การใช้อำนาจของรัฐต้องคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งประกอบด้วย หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนความหมายอย่างแคบ หากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่เป็นไปตามหลักการใดหลักการหนึ่ง การใช้อำนาจนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่า หลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นข้อจำกัดการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งบังคับว่าก่อนจะใช้มาตรการใดตามกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-31.

ประชาชน ต้องเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามความประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจไว้ไปได้โดยมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะก่อประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ประชาชนหรือสังคมโดยรวม⁵²

2.1.3.3 มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี คือ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกฎหมายและนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติร่างกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การกำหนดระเบียบและแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เป็นต้น

ผลใช้บังคับของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปมติคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กรณีหน่วยงานที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องใดสมควรให้หน่วยงานที่ไม่อยู่บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติก็จะมีมติขอความร่วมมือให้นามติคณะรัฐมนตรีเรื่องนั้นไปปฏิบัติด้วย แต่อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องหน่วยงานที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหารก็อาจพิจารณานำไปปฏิบัติด้วยโดยอนุโลม⁵³

โดยผลผูกพันของมติคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ความเห็นชอบหรือมีมติในเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเสนอ มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลผูกพันเฉพาะหลักการแห่งประเด็นที่เสนอเท่านั้น เว้นแต่มติคณะรัฐมนตรีจะระบุไว้ชัดเจนถึงรายละเอียดที่อนุมัติเห็นชอบ หรือมีมติส่วนข้อมูลรายละเอียดหรือความคิดเห็นที่ประกอบการพิจารณาถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ⁵⁴

⁵² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), หน้า 160.

⁵³ คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **ถาม-ตอบ เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี (เล่ม 1)** (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2553), หน้า 2-3.

⁵⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 5.

2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบันหลายฉบับได้นำหลักการอื่น ๆ ที่เห็นว่าสำคัญและสังคมจะต้องปฏิบัติตามมาบรรจุไว้อีกมากเช่นเรื่องศาสนา เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น บางรัฐถึงขนาดกำหนดบทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจและสังคมไว้อย่างละเอียดที่เป็นเช่นนี้ เพราะประการแรกต้องการแสดงความสำคัญของเรื่องนั้นให้ ปรากฏแก่ทุกฝ่ายไม่ว่าผู้ปกครองหรือผู้ใต้ปกครอง ประการที่สองต้องการให้แก้ไขยาก⁵⁵ จึงมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการนำเรื่องต่าง ๆ มาใส่ไว้ในธรรมนูญมากเกินไปสมควร จะทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะคล้ายนโยบายพรรคการเมือง แต่ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรถ้านำมาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วสิ่งเหล่านั้นจะกลายเป็นที่มาของกิจกรรมในสังคมนั้น

2.2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อใช้เป็นกรอบหรือแนวทางที่กำหนดในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นภารกิจของรัฐ ซึ่งประเทศไทยนั้น ก็มีการนำเอาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นกัน

2.2.1.1 ความหมายและที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

1) ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐ

คำว่า “นโยบาย” ความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ⁵⁶ ส่วนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 นั้น มีความหมายเดียวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ เดิมฉบับก่อนหน้านั้น ได้มีการให้ความหมายไว้หลายประการ คือ

แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม เหตุที่ต้องมีการกำหนดไว้เกิดขึ้นเพราะมีความ

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2537), อ้างถึงใน กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต, สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 10.

⁵⁶ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊ค, 2556).

เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงเกรงกันว่ารัฐสภาอาจออกกฎหมาย และรัฐบาล อาจบริหารราชการแผ่นดินผิดไปจากปรัชญาอุดมการณ์ และแนวทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการ ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดขึ้นเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดไว้กว้าง ๆ เพื่อไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะ เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองนั้น หรือ รัฐบาลนั้นจะกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือกระทำการ ให้เป็นการขัดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้ ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐจึงเป็นความหวัง หรือความตั้งใจของ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่ารัฐบาลควรจะวางหลักใน การบริหารราชการแผ่นดินและรัฐสภาควรจะออก กฎหมายมาในรูปลักษณะใด

แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายขั้นพื้นฐานที่รัฐฝ่ายบริหารหรือ องค์กรของรัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง หลักการแห่งนโยบายหลักซึ่งกำหนด ไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามกล่าวคือไม่ว่ารัฐบาลชุดใดจะเข้ามาบริหารประเทศรัฐบาลก็มี พันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแนวนโยบายแห่งรัฐจึงไม่เปลี่ยนแปลงไป ตามรัฐบาลหากแต่เป็นสิ่งที่แน่นอน อันสะท้อนเจตจำนงของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐบาลต้อง ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายหลักของรัฐหรือประเทศ เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางที่กำหนดในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นภารกิจของรัฐ ที่ต้องดำเนินการแก่ ประชาชนเป็นกรอบหรือแนวนโยบายในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายซึ่งไม่ใช่แนวนโยบาย ของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่งในขนาดที่แนวนโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนไปได้ตามพรรคการเมืองและ คณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศแต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมือง และคณะรัฐบาลและเป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่ถูกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริง⁵⁷

อาจสรุปได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง กรอบหรือแนวทางที่ เป็นนโยบายหลักของประเทศซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งความเป็นรัฐและ ตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งรัฐบาล รัฐสภาหรือองค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการ กำหนดนโยบายบริหารราชการและตรากฎหมายให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐและจะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามการเมือง

⁵⁷ อัคร จารุจินดา, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง, หน่วยที่ 7 (นนทบุรี: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), หน้า 9.

2) ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เมื่อได้ทราบถึงความหมายแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงที่มาของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีบ่อเกิดมาจากรากฐานของกรอบแนวคิดทฤษฎีรัฐ (State Theory) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการกำเนิดรัฐ หน้าที่ของรัฐ มีเป้าหมายของรัฐรวม 4 ประการ⁵⁸

(1) รัฐที่ดีในอุดมคติ เป็นแนวความคิดของนักปรัชญาการเมืองในยุคกรีกโบราณ คือ โซกราตีส เพลโต และอริสโตเติล ซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐที่ดีผู้ปกครองที่ดีและการปกครองที่ดี เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนส่วนใหญ่ของสังคมตั้งนั้นการสร้างรัฐที่ดีและมีความสมบูรณ์ในอุดมคตินั้นรัฐจึงมีภาระหน้าที่ที่พึงจะต้องกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐานครอบคลุมทั้งด้านการป้องกันประเทศ การเมืองการปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคการสร้าง ความยุติธรรม เป็นต้น

(2) รัฐสัญญาประชาคม เป็นแนวความคิดของนักปรัชญาการเมืองในยุคการปฏิวัติประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตกช่วงศตวรรษที่ 17 ถึง 18 โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส คือ โทมัส ฮอบส์ จอห์น ล็อก ฌอง ฌาคส์ รูสโซ และ มอนเตสกีเยอ ซึ่งมีแนวความคิดว่ารัฐเอกราชเกิดมาจากเจตนารมณ์แห่งความยินยอมพร้อมใจของประชาชน เพื่อต้องการใช้ประโยชน์จากรัฐร่วมกัน โดยรัฐมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์และสร้างความสุขสมบูรณ์สูงสุดให้แก่ประชาชนทั่วไป รัฐพึงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชนในการปกครองตามแนวนโยบายพื้นฐาน เพื่อรับผิดชอบและตอบสนองต่อประโยชน์สุขของมหาชนส่วนรวม

(3) รัฐสหประโยชน์นิยม เป็นแนวความคิดของนักปรัชญาการเมืองที่ผสมผสานลัทธิเสรีประชาธิปไตยสังคมนิยมและประโยชน์นิยมในช่วงศตวรรษที่ 18 ถึง 19 คือ เจริม เบนทัม และจอห์น ออสติน ซึ่งเสนอให้ใช้เครื่องมือทางกฎหมายของรัฐ เพื่อสนับสนุนการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด บนพื้นฐานของการเคารพเหตุผลของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน โดยมุ่งยึดถือประโยชน์สูงสุดของคนจำนวนมากที่สุดเป็นที่ตั้ง มีรัฐเป็นตัวกลางในการกำหนดกฎหมายและนโยบายพื้นฐาน ซึ่งกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นแกนนำการสร้างประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมร่วมกันและสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัวของประชาชน รวมทั้งป้องกันแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้งผลประโยชน์ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและเป็นปึกแผ่นของรัฐและสวัสดิการสังคมทั้งมวล

⁵⁸ เซาวนะ ไตรมาศ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ (กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2545), หน้า 4-11.

(4) รัฐประชาชาติ เป็นแนวความคิดรัฐสมัยใหม่ที่มีรากฐานมาจากลัทธิชาตินิยมเพื่อสถาปนาระบบรัฐชาติ (Nation State System) ในการประชุมสันติภาพ Congress of Vienna ภายหลังสงครามนโปเลียนได้ยุติลงในปี ค.ศ. 1815 ซึ่งประชาชนเชื้อชาติเดียวกันในรัฐมีความรักดีผูกพันกับลัทธิชาตินิยมส่งผลให้รัฐอาศัยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเข้ามามีบทบาทนำเพื่อพิทักษ์รักษาคู่ครองผลประโยชน์แห่งชาติและผลประโยชน์ของประชาชน

จากเป้าหมายของรัฐ 4 ประการที่กล่าวข้างต้น เพื่อให้สามารถเข้าใจแนวนโยบายแห่งรัฐมากขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาในเรื่องภาระหน้าที่ของรัฐที่เป็นที่มาของแนวนโยบายแห่งรัฐ

ภาระหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่คู่กับการกำเนิดรัฐขึ้น กล่าวคือ เมื่อคนในสังคมได้ร่วมกันสร้างรัฐขึ้น วัตถุประสงค์ของการกระทำดังกล่าวเพื่อให้รัฐตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในสังคมนั้น เราเรียกลักษณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนองว่า “ภาระหน้าที่ของรัฐ” (Les fonction d’etat) และภาระหน้าที่ของรัฐนี้เองที่เป็นหัวใจหลักของกฎหมายมหาชนเพราะเป็นที่มาของการกำหนดกฎเกณฑ์ทุกประเภทของกฎหมายมหาชน และเป็นสิ่งที่ผู้เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยหรือรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงในฐานะเป็นเป้าหมายและกรอบของการใช้อำนาจอธิปไตยด้วย

อย่างไรก็ตามในทางทฤษฎีนี้มีแนวคิดเกี่ยวกับภาระหน้าที่หรือภารกิจของรัฐที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แนวความคิดแรกเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่แต่อย่างใดกล่าวคือ แนวความคิดนี้เห็นว่ารัฐนั้นเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตัวเองไม่มีจุดประสงค์หรือภาระหน้าที่อะไรเป็นพิเศษ ส่วนแนวความคิดสองเห็นว่า รัฐไม่ใช่สิ่งที่มีวัตถุประสงค์เป็นของตนเอง หากแต่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ ภาระหน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐ⁵⁹

2.2.1.2 สถานะของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

จากการพิจารณาถึงถึงความหมายและที่มาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว กรณีที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร เมื่อพิจารณาจากหลักการสำคัญของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ภายใต้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

⁵⁹ สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 135.

แนวคิดที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แนวคิดเรื่องนี้แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง⁶⁰

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสถานะในทางกฎหมาย

โดยเสนอว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) เพื่อให้รัฐบาลเลือกดำเนินการ ถึงแม้จะเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศก็ตาม แต่บทบัญญัตินี้มีลักษณะที่เป็นบทบัญญัติพิเศษมากกว่าหมวดอื่นในรัฐธรรมนูญ ในแง่ที่ว่ามิได้มีสภาพบังคับอย่างเด็ดขาดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ รัฐบาลและรัฐสภาย่อมปฎิบัติรัฐธรรมนูญในการดำเนินนโยบายการบริการและพัฒนาประเทศและการตรากฎหมาย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้ผูกมัดรัฐบาลและรัฐสภาให้ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากเป็นสิทธิและเสรีภาพของรัฐบาลและรัฐสภาที่จะเลือกดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ก็ได้ และถ้าหากให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างเคร่งครัด จะทำให้รัฐบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ ดังนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นเพียงแนวทางในการบริหารปกครองประเทศเท่านั้น

แนวทางที่สอง เห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐมีสถานะในทางกฎหมาย

แนวทางนี้เสนอการตีความว่า ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐต้องการที่จะกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลไม่ว่าจะสังกัดพรรคการเมืองใด จะต้องนำประเทศสู่การพัฒนาเหล่านี้ เพียงแต่รัฐบาลมีเสรีภาพในการเลือกมาตรการทางนโยบายและกำหนดนโยบายอื่นประกอบได้ด้วย

2.2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐ

หากจะพิจารณาถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าจำเป็นจะต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำในลักษณะใดบ้างที่ถือเป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐอันอาจจะทำให้เกิดสภาพบังคับในการกระทำดังกล่าว ซึ่งนำมาพิจารณาประกอบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้วอาจจะแยกการกระทำที่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้แก่⁶¹

⁶⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมการวิจัยแห่งชาติ, 2545), หน้า 68-70.

⁶¹ ญัฐพล บุญชิต, สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 47.

- 1) กรณีที่รัฐดำเนินการตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วย
แนวนโยบายแห่งรัฐ
- 2) กรณีที่รัฐละเลยไม่ตรากฎหมายตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่ง
รัฐ
- 3) กรณีที่รัฐทำการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
- 4) กรณีที่รัฐละเลยไม่กำหนดนโยบายหรือละเลยไม่กระทำการตาม
บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

จะเห็นได้ว่าลักษณะการกระทำต่าง ๆ ที่กล่าวมา เมื่อพิจารณาถึงสภาพ
บังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่สภาพบังคับทางการเมือง และ
สภาพบังคับทางกฎหมาย

(1) สภาพบังคับทางการเมือง

ประเทศที่มีการนำเอาหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบ
รัฐสภามาใช้ เรามีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีหรือ
รัฐบาลต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่าย
หนึ่งมีอำนาจเหนือ จึงต้องถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

เมื่อแนวนโยบายแห่งรัฐได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว เพื่อใช้เป็น
แนวทางการตรากฎหมายและบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งจึงต้องดำเนินการ
ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ โดยใช้เป็นหลักการการดำเนินงานของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ หาก
รัฐบาลไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าว รัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา
ซึ่งเรียกว่าเป็น “สภาพบังคับทางการเมือง”

(2) สภาพบังคับทางกฎหมาย

ในการศึกษาสภาพบังคับทางกฎหมายนั้น จากแนวคิดพื้นฐานทฤษฎี
รัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งได้กล่าวถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกล่าวคือ กฎหมายที่อยู่ใน
ลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ตามลำดับชั้นของกฎหมาย

เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ทำให้เกิดผลดังนี้⁶²

⁶² วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2530), อ้างถึงใน ญัฐพล บุญจิต, **สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
ศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 57.

(2.1) รัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงที่เป็นกฎหมายภายใน กฎหมายทั้งปวงไม่ว่าที่มีมาก่อนหรือหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ไม่ถูกละเมิด จึงจำเป็นต้องมีองค์กรหรือสถาบันทำหน้าที่ดูแลรักษารัฐธรรมนูญและมีอำนาจตรวจสอบ รวมทั้งวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจริงหรือไม่ กระบวนการเช่นนี้เรียกว่า Judicial Review โดยมีระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ (Control of Constitutional Validity of Legislation)

(2.2) นอกจากการละเมิดรัฐธรรมนูญอาจเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการออกกฎหมายต่าง ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วฝ่ายบริหารเองก็อาจทำการต่าง ๆ ขัดรัฐธรรมนูญได้ เช่น การมีมติหรือคำสั่งต่าง ๆ เจ้าพนักงานของรัฐอาจทำผิดรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในบางประเทศกระบวนการที่เรียกว่า Judicial Review จึงครอบคลุมถึงการกระทำของฝ่ายบริหารดังกล่าวด้วย ซึ่งค่อนข้างจำเป็นสำหรับประเทศไทยที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดเพราะสภาไม่อาจเข้าไปตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ เมื่อไม่มีมาตรการควบคุมทางการเมืองก็ต้องสร้างมาตรการทางกฎหมายขึ้นและเมื่อมีมาตรการทางกฎหมายแล้วก็ต้องให้เป็นอำนาจขององค์กรที่เป็นกลางที่สุด และตรวจสอบได้ทั้งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารพร้อมกัน ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาการควบคุมฝ่ายบริหารมีวิธีที่ค่อนข้างหลากหลายกว่าวิธีที่ใช้ในระบบประธานาธิบดี กล่าวคือ ในเบื้องต้น ถ้าเป็นดุลพินิจทางบริหาร (Executive Discretion) หรือปัญหาทางการเมือง (Political Question) เรื่องความเหมาะสม ความควรไม่ควรการควบคุมจะเป็นเรื่องของรัฐสภาตามหลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่เกี่ยวกับองค์กรอื่น

(2.3) เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเองก็ทำได้ยากกว่าแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา

จากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ได้ศึกษาข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว มีข้อที่น่าพิจารณาว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้มีสถานะอย่างไร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีการนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินี้ย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดไม่ต่างจากบทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมาใช้เป็น “แนวทาง” ในการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อันถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการตรากฎหมายและนโยบาย ซึ่งเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่ารัฐจะดำเนินการตามหลักการดังกล่าว และนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง

2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

2.2.2.1 รัฐธรรมนูญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การศึกษาในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีที่มาจากรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องศึกษาในการกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

รัฐธรรมนูญกับการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐ ก่อนจะอธิบายรายละเอียดรัฐธรรมนูญกับการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาจะขออธิบายความหมายของรัฐก่อน ซึ่งถือเป็นหลักการในการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดภาระหน้าที่ของรัฐ

ความหมายของรัฐ รัฐเป็นองค์การแห่งการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันของมนุษย์ หากพิจารณาการมีชีวิตอยู่ร่วมกันของ มนุษย์ในประวัติศาสตร์แล้ว จะเห็นได้ว่ามนุษย์ไม่อยู่โดดเดี่ยวลำพัง แต่จะอยู่ร่วมกันเสมอตั้งแต่ระดับ ครอบครัว ไปสู่ตระกูลและชนเผ่าตามลำดับ ในช่วงที่มีการรวมตัวกันเป็นชนเผ่านั้น มนุษย์เริ่มมีการ จัดระเบียบการปกครองที่เป็นทางการมากขึ้น ต่อจากนั้นมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นนครรัฐ และค่อย ๆ พัฒนาขึ้นต่อมาเป็นรัฐสมัยใหม่ที่ผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาด และพัฒนาไปสู่การเป็นรัฐที่ผู้ปกครองมี อำนาจจำกัด หากพิจารณาจากพัฒนาการการรวมกลุ่มของมนุษย์ตั้งแต่สมัยอดีตมาจนถึงยุคสมัยที่รัฐมี ผู้ปกครองซึ่งอำนาจจำกัดนั้น จะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มของมนุษย์จนกลายเป็นสังคมนั้นจะมีการจัด ระเบียบทางการเมืองการปกครองในแต่ละยุคเสมอ โดยเฉพาะการเมืองการปกครองในระดับสูงสุด ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ารัฐเป็นปรากฏการณ์ของอำนาจปกครองนั่นเอง

“รัฐ” หรือ “state” ในภาษาอังกฤษนั้น มีที่มาจากภาษาละตินว่า “Status” มีความหมายว่า สภาพที่ดำรงอยู่ คำว่า “รัฐ” ถูกใช้ครั้งแรกโดย นิกโกเลาะ มาเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli) ซึ่งใช้คำว่า “รัฐ” เรียกชุมชนทางการเมืองที่มีการจัดการปกครองอย่างเป็นระบบ โดยการจัดตั้งชุมชนทางการเมืองนั้นเกิดจากการจัดตั้งของกลุ่มบุคคลหรือสังคมของมนุษย์ รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกัน มีทั้งกลุ่มคน อาณาเขต และอำนาจปกครองประกอบกันเราจึงเรียกที่นั้นว่า “รัฐ”⁶³

ในทางกฎหมายนั้นรัฐเป็นสังคมที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ (Organization) เหนืออาณาเขตใดอาณาเขตหนึ่ง ซึ่งองค์การดังกล่าวมีฐานะเป็นหน่วยในทางกฎหมายคือ มีสภาพนิติบุคคล มีการ กระทำของตนผ่านทางองค์กร และมีเจตนาของตนแยกออกจากราษฎรแต่ละที่เป็นสมาชิกของรัฐ ส่วนในแง่สังคมการเมืองรัฐ คือ หน่วยงานทางการเมืองหรือสังคมการเมืองซึ่งมี

⁶³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2557), หน้า 15-16.

องค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ ราษฎรที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดินแดนที่เป็นอาณาเขตของรัฐ และ อำนาจอปกครองหรืออำนาจอรัฐ

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่า “ สิ่งที่มีหน้าที่ต้องตอบสนองความต้องการของคนในสังคมคือ ภาระหน้าที่ของรัฐ ถ้ามุขยประกอบขึ้นจากเลือดเนื้ออันเป็นร่างกายและวิญญาณ รัฐก็ประกอบขึ้นจากตัวสถาบันซึ่งเปรียบเสมือนร่างกายคน และภาระหน้าที่เปรียบเสมือนวิญญาณคน รัฐในฐานะสถาบันที่มีแต่อำนาจการเมือง แต่ปราศจากภาระหน้าที่ตอบสนองคนในสังคมจึงไม่สามารถอยู่เป็นรัฐได้ เหมือนคนไม่มีวิญญาณก็คือ คนตายนั่นเอง”⁶⁴

รัฐธรรมนูญถือเป็น “สัญญาประชาคม” ที่แสดงถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของสมาชิกในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการก่อตั้งรัฐและองค์กรทางการเมือง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเรื่องที่มีความสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้รวมถึงการกำหนดบทบาทหรือภาระหน้าที่ของรัฐ ในฐานะที่เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญคาดหวังในการก่อตั้งรัฐขึ้นมา

เมื่อคนในสังคมร่วมกันสร้างรัฐขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้รัฐตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในสังคมนั้น เราเรียกสิ่งที่มีหน้าที่ต้องตอบสนองว่า “ภาระหน้าที่ของรัฐ” (Les fonction d’etat) และภาระหน้าที่ถือเป็นหัวใจของกฎหมายมหาชน เพราะเป็นที่มาของการกำหนดกฎเกณฑ์ทุกประเภทในทางกฎหมายมหาชน และเป็นสิ่งที่ผู้เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐหรือรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงในฐานะที่เป็นเป้าหมายและกรอบของการใช้อำนาจอรัฐ

ภาระหน้าที่ของรัฐนั้นอาจพิจารณาได้สองแง่มุม กล่าวคือ ในแง่มุมแรกเป็นการมองจากความต้องการของสังคมที่รัฐต้องตอบสนอง ซึ่งมีความหลากหลายทั้งในเรื่องความมั่นคงปลอดภัย การยอมรับและคุ้มครองความแตกต่างของคนในสังคม ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันของสังคม เรียกว่า ภาระหน้าที่ทางสังคมของรัฐ (Fonctions sociales de l’Etat) แต่หากมองจากวิธีการตอบสนองโดยใช้วิธีการทางกฎหมายเป็นหลัก จะพบว่าในการปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของรัฐนั้น รัฐใช้วิธีการวางกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย การบังคับตามกฎหมาย และเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นรัฐจะใช้วิธีการตัดสินข้อพิพาท การมองภาระหน้าที่รัฐตามวิธีการทางกฎหมายนี้เรียกว่า “ภาระหน้าที่ทางกฎหมายของรัฐ” (Fonction juridiques de l’Etat) กฎหมายมหาชนทั้งหมดถูกสร้างขึ้นเพื่อให้รัฐปฏิบัติภาระหน้าที่ทั้ง 2 อย่างนี้ โดยถือว่าภาระหน้าที่ทางสังคมเป็น “วัตถุประสงค์” ของการกระทำและการใช้อำนาจอรัฐ ส่วนภาระหน้าที่ทางกฎหมายนั้นเป็น “วิธีการ” ที่รัฐใช้เพื่อให้ไปสู่วัตถุประสงค์นั้น

⁶⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 4 รัฐ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), หน้า 174-175.

นอกจากบทบัญญัติที่กำหนด “ภาระหน้าที่” ในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่รัฐ โดยมุ่งหมายในการสร้างสิทธิเสรีภาพให้เกิดขึ้นจริงดังกล่ามาแล้ว ในรัฐธรรมนูญอีกหลายประเทศเห็นว่าเรื่องอื่น ๆ ที่ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญซึ่งคาดหวังให้รัฐต้องดำเนินการก็ควรได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องศาสนา สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ จึงเกิดแนวคิดในการบัญญัติเรื่องภาระหน้าที่ของรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดไว้เป็นหมวดหมู่ เพื่อเป็นแนวทางหรือกรอบในการกำหนดแนวนโยบายของรัฐบาลไว้ ดังนั้น เรื่องที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถือว่ามีความสำคัญของประเทศที่รัฐบาลต้องถือเป็นภาระหน้าที่ในการดำเนินการแก้ไข ซึ่งเรียกว่า “บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ”

สำหรับความจำเป็นที่ต้องกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหมู่โดยเฉพาะ เนื่องมาจากการเล็งเห็นข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลแม้จะเป็นผู้ใช้อำนาจในนามของรัฐแต่รัฐบาลนั้นก็เป็นผู้บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีที่มาจากการเมือง กล่าวคือ รัฐบาลเป็นที่รวมของคณะบุคคลพรรคการเมืองกลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นฝักฝ่ายการเมืองและมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนตามวาระทางการเมือง รวมทั้งมีการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อยู่เสมอ ซึ่งภาวะเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อแนวนโยบายในการบริหารประเทศ โดยอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนและขาดความต่อเนื่องในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบาย นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลทางการเมืองเป็นหลัก จึงมักให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานตามนโยบายที่ส่งผลเฉพาะหน้าทางการเมืองมากกว่าที่จะให้ความสำคัญแก่นโยบายในด้านอื่น ๆ ดังนั้น จึงเกิดความคิดที่ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งแสดงถึงการก่อตั้งรัฐและระบบการเมืองก็ควรกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักในการดำเนินการของรัฐบาลที่จะเข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐซึ่งจะทำให้เกิดเสถียรภาพและความต่อเนื่องของนโยบายรัฐ

2.2.2.2 การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย⁶⁵ ได้กล่าวถึง เหตุผลหรือความมุ่งหมายของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไว้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรทุกสภา การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นความคิดใหม่ แต่เดิมรัฐธรรมนูญมักจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบอบการปกครองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและสถาบันต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการเมืองทั้งสิ้น ทั้งนี้

⁶⁵ หยุด แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538), อ้างถึงใน ญัฐพล บุญชิต, **สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 41.

โดยมีความคิดเห็นว่ารัฐในระบอบประชาธิปไตยควรจะเป็นการทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องเป็นไปตามความคิดเห็นของฝ่ายข้างมาก แม้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเองก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ กล่าวคือ หากเสียงข้างมากในรัฐสภามีจำนวนมากพอที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ก็ต้องยอมให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนจากระบบประชาธิปไตยเป็นระบอบอื่นได้

ต่อมามีความเห็นว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยรัฐจะวางตนเป็นกลางจนถึงกับยอมให้พรรคการเมืองหรือคณะบุคคลแอบอ้างประชาธิปไตยขึ้นมาหน้าโดยใช้ประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือทำลายระบอบประชาธิปไตยเองไม่ได้ ฉะนั้นในระยะหลังนี้จึงได้เกิดความคิดเห็นว่าแม้จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีทางรัฐธรรมนูญแต่ก็จะแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงกับเลิกล้างระบบประชาธิปไตยไม่ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรักษาระบบการปกครองและสถาบันส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นประชาธิปไตยไว้

เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นเครื่องมือผูกมัดรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแล้ว ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองหรือรัฐบาลไม่ต้องมีนโยบายของตนอีกต่อไป เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงหลักการ (Principles) แง่นโยบาย (Policy) ไม่ใช่ตัวนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐเดียวกัน พรรคการเมืองต่าง ๆ อาจมีนโยบายต่างกัน ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงยึดนโยบายของตนเองได้

ในเรื่องนี้ ดร.เชวณะ ไตรมาศ ได้อธิบายถึงเหตุผลของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไว้ สรุปดังนี้⁶⁶

1) เหตุผลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ นอกเหนือจากจะมีเนื้อหาสาระในส่วนของการจัดระเบียบองค์กรทางการเมืองการปกครองซึ่งเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองการปกครองด้วยกันเองแล้ว ยังมีเนื้อหาในส่วนที่เป็นการวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประเทศ ซึ่งเป็นการระบุถึงขอบเขตภาระหน้าที่ของรัฐไว้สำหรับเป็นกรอบการกำหนดทิศทางของประเทศและแนวทางการปฏิบัติของรัฐ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยระบุถึงพันธะผูกพันของแนวทางในการปฏิบัติ และสามารถคาดหวังผลที่เกิดขึ้นจริงทั้งในปัจจุบันและอนาคตระยะยาวด้วย เพื่อให้บทบัญญัตินี้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

2) เหตุผลเกี่ยวกับรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญในแง่มุมเกี่ยวกับรัฐแล้ว มีความมุ่งหมายดังนี้

⁶⁶ เชวณะ ไตรมาศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 11-26.

(1) การแก้ไขปัญหาพื้นฐานของรัฐ

เนื่องจากรัฐมีปัญหาพื้นฐานทางสังคมที่จำเป็นจะต้องแก้ไขอยู่อย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาช่องว่างของสังคม ปัญหาความไม่สงบสุขของสังคม ปัญหาการขาดความเป็นระเบียบของสังคม เป็นต้น

(2) การทำหน้าที่พื้นฐานของรัฐ

รัฐมีหน้าที่พื้นฐานที่พึงกระทำอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่ หน้าที่จำเป็นที่ไม่อาจละเว้นได้ หากรัฐไม่กระทำก็อาจนำไปสู่การล่มสลายของรัฐได้ หน้าที่ที่ควรกระทำแม้ไม่จำเป็น แต่ไม่ควรละเว้นการกระทำหากแต่รัฐควรจัดลำดับความสำคัญในการเลือกกระทำตามความเหมาะสมและเมื่อสามารถกระทำได้ หน้าที่ที่พึงส่งเสริม แม้ว่ารัฐมิได้จัดทำเองโดยตรงแต่พึงส่งเสริมให้ประชาชนและเอกชนได้รับความสะดวกในการทำหน้าที่แทนหน้าที่ในการบริการและหน้าที่ในทางพาณิชย์กิจการเป็นการทำหน้าที่พิเศษในการช่วยพยุงฐานะทางเศรษฐกิจส่วนรวมของสังคมและสนับสนุนการดำรงชีพขั้นพื้นฐานที่จำเป็นของสังคมรวมทั้งเป็นการช่วยสร้างรายได้อาชีพและส่งเสริมการมีงานทำด้วย

(3) การนำรัฐไปสู่เป้าหมายพื้นฐานที่พึงปรารถนา

รัฐมีเป้าหมาย 5 ประการ ได้แก่ เป้าหมายในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป้าหมายในการสร้างสวัสดิการสาธารณะ เป้าหมายในการสร้างศีลธรรม เป้าหมายในการสร้างความมั่นคง และเป้าหมายในการสร้างความเจริญรุ่งเรือง

3) เหตุผลที่เกี่ยวกับการเมือง

จากการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนเกี่ยวกับคณะบุคคลที่มีการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงเข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายสาธารณะที่หมุนเวียนเปลี่ยนแปลงไปตามการกำกับควบคุมของกลุ่มอำนาจทางการเมือง ดังนั้นเพื่อให้นโยบายพื้นฐานของรัฐมีความสืบเนื่องและแน่นอน จึงมีการกำหนดเป็นกรอบนโยบายการของรัฐให้เป็นพันธะผูกพันไว้ในรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกลุ่มอำนาจที่เป็นฝ่ายฝ่ายทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนซึ่งเป็นการปกครองทางอ้อมที่ผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐแทนประชาชนนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างหลักประกันทางปกครองให้ประชาชนสามารถเชื่อมั่นและไว้วางใจได้ว่าผู้แทนจะใช้อำนาจนั้นบนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักการตอบสนอง (Responsibility) โดยเฉพาะการคาดหมายได้ว่าผลทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงจากการใช้อำนาจนั้นเป็นประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดนโยบายของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนี้การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการช่วยป้องกันประชาชนจากการเลือกปฏิบัติของรัฐและการคุ้มครองคนที่อ่อนแอและเสียเปรียบในสังคมให้เกิดความเป็นธรรม

4) เหตุผลเกี่ยวกับการปกครอง

การกำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการสร้างหลักประกันเกี่ยวกับเป้าหมายความยุติธรรมทางการปกครองเพื่อให้ผลบังคับโดยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการป้องกันไม่ให้ความสมดุลและความสัมพันธ์ผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นถูกกระทบกระเทือนเสียหาย หรือถูกทำลายให้เบี่ยงเบนไปได้ นอกจากนี้การกำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ ยังเป็นการสร้างหลักประกันเกี่ยวกับวิธีการทางปกครองที่ยุติธรรม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับให้แนวทางทางการดำเนินนโยบายของรัฐเป็นไปตามครรลองที่เหมาะสมสอดคล้องเข้ากันได้กับกระบวนการและวิธีการทางการปกครองที่ยุติธรรม นำไปสู่ทิศทางที่มุ่งไปสู่การบรรลุผลตามเป้าหมายที่คาดหวังผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติที่แท้จริงได้ ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจแต่ไม่ได้ใช้อำนาจเองก็จะสามารถใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้นเป็นเครื่องมือหรือมาตรฐานอ้างอิงสำหรับการติดตามการทำงานของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่งด้วย

5) เหตุผลเกี่ยวกับการบริหาร

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นการวางแนวทางทั่วไปสำหรับการจัดทำกฎหมายและนโยบาย ซึ่งเป็นกฎหมายและนโยบายกลางที่ไม่ขึ้นกับเงื่อนไขทางการเมืองไม่ต้องผันแปรไปตามความต้องการหรืออำนาจอิทธิพลของกลุ่มการเมืองใดหรือแม้แต่รัฐบาลใดแต่ทุกรัฐบาลจะต้องยึดถือผูกพันเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน อีกทั้งยังถือเป็นพันธะผูกพันตามรัฐธรรมนูญที่การดำเนินงานต้องมีความสืบเนื่องโดยมีลำดับขั้นตอนที่แน่นอนและนำไปสู่ทิศทางที่มีความก้าวหน้า แม้ว่ารัฐบาลใดไม่สามารถผลักดันการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีความคืบหน้าได้ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการในลักษณะที่เป็นการถอยหลังหรือล้มล้างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้แต่ประการใด

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญยังเป็นการป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญถือเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของสังคมที่คนทุกคนได้รับอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะเป็นการประสานความสมดุลและความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศ ดังนั้นในการสร้างจุดร่วมของผลประโยชน์ ในสังคมโดยการบูรณาการให้เกิดเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้นจำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้การบังคับใช้นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานและเป้าหมายผลประโยชน์ทั่วไป และส่งผลกระทบต่อคนในประเทศอย่างเสมอภาคกัน

นอกจากนี้การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ ยังถือเป็นการวางมาตรฐานทางปฏิบัติเพื่อสร้างผลกระทบเชื่อมโยงไปถึงการสร้างสภาพบังคับใช้ให้แก่บทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญให้มีผลทางปฏิบัติเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาททางการเมืองของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมด้านต่าง ๆ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนการกระจายอำนาจการปกครอง และการเสริมสร้างสวัสดิการสาธารณะให้แก่ประชาชน

6) เหตุผลเกี่ยวกับประชาชน

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ มุ่งหวังให้เกิดผลต่อประชาชนในการได้รับโอกาสการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานและการมีส่วนร่วม กล่าวคือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้วางแนวทางในการส่งเสริมการใช้สิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐไว้ให้แก่ประชาชนโดยตรง ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งต้องการให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การอำนวยความสะดวกการให้บริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนการอำนวยความสะดวก การศึกษาอบรม บริการสาธารณสุขการกระจายรายได้ การถือครองที่ดิน การมีงานทำและการคุ้มครองความเป็นธรรมในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

2.3 ข้อความคิดทั่วไปของยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RIA)

จากการศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและแนวคิดของแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งทั้ง 2 แนวคิดนี้เป็นรากฐานในการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงหลักพื้นฐานของยุทธศาสตร์และแนวคิดพื้นฐานในการประเมินผลกระทบการกำกับดูแล (RIA) ที่เป็นประเด็นปัญหาของวิทยานิพนธ์นี้

2.3.1 หลักพื้นฐานของยุทธศาสตร์

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะศึกษาถึงวิวัฒนาการของยุทธศาสตร์ก่อน ถึงการริเริ่มการใช้ยุทธศาสตร์ และศึกษาถึงความหมายและประเภทของยุทธศาสตร์

2.3.1.1 วิวัฒนาการของยุทธศาสตร์

สามารถแบ่งวิวัฒนาการของยุทธศาสตร์ออกเป็น 3 ยุค

1) ยุทธศาสตร์ในยุคเริ่มแรก

ได้ปรากฏหลักฐานจากประวัติศาสตร์ว่า นักปราชญ์ชาวจีนที่มีชื่อเสียงมากท่านหนึ่ง ชื่อ “ซุน วู ซู” (Sun Wu tzu) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “ซุนวู” ได้เขียนตำราศิลปะการสงคราม⁶⁷ (The Art of War) ไว้เป็นเล่มแรกของโลกเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช หรือประมาณเกือบสองพันห้าร้อยปีมาแล้ว ตำราศิลปะการสงครามของซุนวูสมัยนั้น ถือว่าเป็นสุดยอดของวรรณคดีทางวิทยาการทหารของ จีน เพราะถ้อยคำสำนวนในตำราได้แสดงถึงสติปัญญาที่เฉียบแหลมและบ่งบอกถึงความเฉลียวฉลาดอย่างล้ำลึกของขุนศึกผู้ยิ่งใหญ่ในอดีต แทบไม่น่าเชื่อเลยทีเดียวน่าที่ซุนวู จะเขียนวรรณกรรมที่มีคุณค่าทาง การทหารออกมาด้วยถ้อยคำอันลึกซึ้ง แจ่มแจ้ง มีเหตุผลอันน่าฟัง และเป็นอมตะนิรันดร์กาลจนกระทั่งในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ตำราศิลปะการสงครามของ ซุนวู ก็เป็นที่ยอมรับและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมากมายไปทั่วโลก แนวความคิดของซุนวู เกี่ยวข้องกับหลักพื้นฐานทางวิทยาการทหาร (Military Sciences) และหลักการสงคราม (Principle of War) เป็นส่วนใหญ่ หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นรากเหง้าของยุทธศาสตร์ทหาร (Military Strategy) และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในสงครามสมัยปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

2) ยุทธศาสตร์ในยุโรป

ในปี ค.ศ. 1233 (พ.ศ. 1776)⁶⁸ ได้มีคำศัพท์เกิดขึ้นในภาษาฝรั่งเศสคำหนึ่งว่า โดย J.de Royroy แต่งหนังสือขึ้นเล่มหนึ่งชื่อ “Le Livres des Stratageme” ความจริงคำนี้มาจากภาษากรีกว่า “Strategema” ซึ่งมีความหมาย 2 นัย ด้วยกันคือ หมายถึงกลศึกต่าง ๆ เพื่อเอาชนะแก่ศัตรูหรือคู่ปรปักษ์

ต่อมาในปี ค.ศ. 1737 (พ.ศ. 2280) เกิดมีคำศัพท์หนึ่งขึ้นคือ “Strategie” หรือ “Strateque” ซึ่งแผลงมาจากคำในภาษาละตินว่า “Strategus” และตรงกับคำในภาษากรีกคือ Stratigos Strategia คำนี้ตาม ความหมายดั้งเดิมของกรีก หมายถึง แม่ทัพใหญ่ แต่วัตถุประสงค์ที่นำมาใช้ในครั้งนี้ หมายถึง “ศิลปศาสตร์ในการนำทัพ” ซึ่งเป็นความหมายที่มีขอบเขตกว้างกว่าจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1808 (พ.ศ. 2351) จึงปรากฏ คำศัพท์ขึ้นใหม่คือ “Strategie” ขึ้นในปทานุกรมฝรั่งเศส-เยอรมนี ซึ่งแต่งโดย Mozin และสภาราชบัณฑิตฝรั่งเศสได้ยอมรับรอง ต่อมาอีก 27 ปีภายหลังคือ ใน ค.ศ. 1835 (พ.ศ. 2378) สมัยหลังนโปเลียนมหาราช ซึ่งมีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Strategy” ในปัจจุบันนั่นเอง

⁶⁷ พจน์ พงศ์สุวรรณ, **หลักยุทธศาสตร์** (กรุงเทพมหานคร: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮ้าส์, 2536), หน้า 4-5.

⁶⁸ กรมยุทธศาสตร์ศึกษาทหารบก, **คู่มือประกอบการศึกษายุทธศาสตร์กองทัพบก** (กรุงเทพมหานคร: กรมยุทธศาสตร์ศึกษาทหารบก, 2561), หน้า 108-109.

ความหมายของคำว่า “Strategy” ในชั้นแรกคือ “ศิลปะในการนำทัพหรือการอำนวยการ ทั้งปวงเกี่ยวกับการทัพเพื่อให้ได้ชัยชนะแก่ข้าศึก” ซึ่งตรงกับความหมายในภาษาไทยที่เคยใช้มาแต่ก่อน คือ “พิชัยสงคราม” อย่างไรก็ตาม มีผู้กล่าวว่า คำว่า “Strategie” หรือ “Strategy” นั้นไม่ใช่มีความหมาย เฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องการทหารและการศึกเท่านั้น แต่ยังมี ความหมายที่นำไปใช้ทั่ว ๆ ไปได้อีกด้วย ซึ่งสุด แล้วแต่ว่าจะนำไปใช้ในวงการใด จะเห็นได้ว่า แม้กระทั่งในปัจจุบันได้มีการเอาไปใช้ในวงการธุรกิจ การค้า และทางด้านสังคมศาสตร์ต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย ซึ่งบางครั้งก็ใช้คำว่า ยุทธศาสตร์โดยตรง บางครั้ง ก็หลีกเลี่ยงไปใช้คำว่า “กลยุทธ์” และ บางครั้งก็ใช้คำว่า “แผนนโยบาย” เป็นต้น บุคคลทั่วไปคงจะมีความสงสัยว่า ก็เมื่อคำว่า “ยุทธศาสตร์” ได้เกิดขึ้นภายหลังท่านซุนวูถึง 2,000 ปีเศษ เหตุใดในตำราศิลปะการสงครามของซุนวู จึงมีคำว่า “ยุทธศาสตร์” ด้วย ความจริงแล้ว ตำราของซุนวูได้นำเอามาแปลขึ้นภายหลัง ผู้แปลจึงได้นำเอาคำว่า “ยุทธศาสตร์” ไปใช้เพื่อให้ตรงกับ ความหมายหรือแนวความคิดเห็นของซุนวูอย่างใกล้เคียงมากที่สุด

3) ยุทธศาสตร์สมัยใหม่

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องยุทธศาสตร์สมัยใหม่ (Modern Strategy) นั้น ได้เริ่มขึ้นในตอนปลายของศตวรรษที่ 15 หรือในตอนต้นของศตวรรษที่ 16 กล่าวคือ ได้มีรัฐบุรุษที่มีชื่อเสียงชาวอิตาลีคนหนึ่งชื่อ นิโคโล มาเคียเวลลี (Nicolo Machiavelli, ค.ศ. 1469-1527)⁶⁹ บุคคลผู้นี้เป็นบุคคลแรกที่ได้พัฒนากฎเกณฑ์ในการใช้กำลังอำนาจทางการเมือง (Political Power)

มาเคียเวลลี กล่าวถึง รูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ “พลังอำนาจของรัฐ” (Power of the State) ซึ่งต่อมาก็ได้เป็นที่ ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “องค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติ” (National Power) ตามแนวความคิดของมาเคียเวลลีนั้น

พลังอำนาจแห่งชาติ ประกอบด้วยองค์ประกอบหลักสำคัญ 3 ประการ คือ การเมือง สังคม และการทหาร ในสมัยนั้นไม่ได้มีการคำนึงถึง องค์ประกอบสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ “เศรษฐกิจ” ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อองค์ประกอบอื่น ๆ ใน ระยะต่อ ๆ มาจนกระทั่งปัจจุบัน

เรื่องของ “พลังอำนาจแห่งชาติ” (National Power) นั้นนับว่ามีความสำคัญยิ่งในการศึกษา ยุทธศาสตร์สมัยใหม่ เพราะเหตุว่า พลังอำนาจแห่งชาติเป็นเสมือนเครื่องมือ (Means) หรืออาวุธหรือพาหะ ที่จะนำไปสู่เป้าหมายอันพึงประสงค์ของชาติ ถ้าพลังอำนาจแห่งชาติมีมากก็แสดงว่าชาตินั้นเข้มแข็ง เป้าหมายที่กำหนดไว้ก็จะสามารถบรรลุความสำเร็จ และพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติอย่างแน่นอน แต่ในทางตรงข้าม ถ้าหากพลังอำนาจแห่งชาติมีน้อยชาติก็จะไม่

⁶⁹ พจน์ พงศ์สุวรรณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 7-8.

เข้มแข็งและอ่อนแอ การจะดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์อาจประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ และยากที่จะปฏิบัติให้สำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเรื่องการใช้พลังอำนาจแห่งชาตินั้น หากใช้เป็นเรื่องใหม่แต่อย่างใดไม่ เพราะตั้งแต่ได้มีการบันทึกเรื่องราวทางประวัติศาสตร์เป็นต้นมานั้น ไม่ว่าระบบการปกครองจะเป็นรูปใดก็ตาม ต่างก็มีแนวความคิดที่จะใช้พลังอำนาจที่มีอยู่ทำการปกป้องผลประโยชน์ของตนทั้งนั้น ดังนั้น ประเทศเอกราชต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องสร้างพลังอำนาจของตนไว้ให้มากพอ เพื่อป้องกันมิให้ประเทศอื่นใช้พลังอำนาจที่ มากกว่าเข้ามาบีบบังคับและทำลายความเป็นอิสระ หรือล้มล้างความมีอำนาจสูงสุดของชาติได้

2.3.1.2 ความหมายของยุทธศาสตร์

คำว่า ยุทธศาสตร์ หรือภาษาอังกฤษใช้คำว่า Strategy มีรากฐานที่มาจากภาษากรีกว่า Strategos ซึ่งเกิดจากการนำคำสองคำมาใช้ร่วมกัน คำว่า Stratos หมายถึง กองทัพ ผสมกับคำว่า Agein หมายถึง นำหน้า เมื่อนำมารวมกัน จึงเกิดคำว่า ยุทธศาสตร์ จึงมีความหมายรากศัพท์ว่า การนำกองทัพ ซึ่งภายหลังมีการนำคำว่า ยุทธศาสตร์ มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องอื่น ๆ⁷⁰

Clausewitz กล่าวถึง ความหมายของยุทธศาสตร์ไว้ตอนหนึ่งว่า “The Art of the Employment of Battles as a Means to Gain the Object of War” คือ “ยุทธศาสตร์ หมายความว่า ศิลปะของการใช้การยุทธ์เป็นเครื่องมือ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสงคราม”

Jomini นักทฤษฎีและทหารในยุศตวรรษที่ 19 แห่งประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้อธิบายไว้ว่า⁷¹ “ยุทธศาสตร์” คือ ศิลปะการกำหนดยุทธวิธีบนแผนที่และการทำความเข้าใจเรื่องยุทธบริเวณ ขณะที่มหายุทธวิธี (Grand Tactics) คือ “ศิลปะการวางกำลังในสนามรบให้สอดคล้องกับเหตุการณ์และการนำกำลังเข้าปฏิบัติรวมถึงศิลปะในการต่อสู้ที่แตกต่างจากการวางแผน...”

Hart นักประวัติศาสตร์ทางทหารได้ให้ความหมายของคำว่า⁷² “ยุทธศาสตร์” คือ ศิลปะของการกระจายและการประยุกต์ทรัพยากรทหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย ทั้งนี้ต้องมีการคำนวณและการเชื่อมโยงเป้าหมาย ทรัพยากรเป้าหมายจะต้องได้สัดส่วนกับทรัพยากรที่มี และ การใช้ทรัพยากรนั้นให้บรรลุเป้าหมาย อีกทั้งจะต้องสอดคล้องกับคุณค่าและความจำเป็นของเป้าหมายระหว่างทางที่นำไปสู่ความมุ่งประสงค์ที่ต้องการไม่ว่าจะโดยวิธีใด เพื่อให้บรรลุความมุ่ง

⁷⁰ ดำรงค์ วัฒนา, “แนวคิดและแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์,” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 2, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2553): 1-33.

⁷¹ J. Boone Bartholomees, Jr. A Survey of the Theory of Strategy, In J. Boone Bartholomees, Jr., ed. **U.S. Army War College Guide to National Security Issues** (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2012).

⁷² Ibid., p. 80.

ประสงค์ที่ปรารถนา ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติ คือการประยุกต์ใช้มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) มาใช้ในระดับที่ต่ำกว่าที่มีความหมายเช่นเดียวกับการใช้นโยบาย (Policy) ซึ่งเป็นแนวทางการทำสงครามแต่มีความชัดเจนกว่า เนื่องจากนโยบายเฉพาะเรื่องที่ถูกระบุโดยวัตถุประสงค์มหายุทธศาสตร์จึงเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ

U.S. Army War College วิทยาลัยการทัพบกสหรัฐฯ โดยให้คำนิยามไว้ว่า⁷³ “ยุทธศาสตร์” คือความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์หนทางปฏิบัติและทรัพยากร และศิลปะทางยุทธศาสตร์

“ยุทธศาสตร์” ตามความหมายในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายความว่า วิชาว่าด้วยการพัฒนาและการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังรบทางทหารตามความจำเป็นทั้งในยามสงบและยามสงคราม

ส่วน “ยุทธศาสตร์ชาติ” คือ เป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย⁷⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้นความหมายของคำว่ายุทธศาสตร์มา ซึ่งส่วนใหญ่มาจากคำนิยามของทหารหรือกองทัพ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ คือ การวางแผนการตามจุดมุ่งหมาย ในการนำอำนาจมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์กับจุดมุ่งหมาย และนำไปสู่หนทางปฏิบัติ

2.3.1.3 การแบ่งประเภทของยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ สามารถแบ่งระดับได้เป็น 4 ระดับ⁷⁵ คือ

1) Grand Strategy หรือ มหายุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ชาตินั้นเอง ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 สงครามเย็น จนโลกยุคปัจจุบัน ขอบข่ายการปฏิบัติต่อกันของตัวแสดงกว้างขวางซับซ้อนมาก จึงทำให้มหายุทธศาสตร์มีขอบข่ายในการดำเนินงานที่กว้างขวางไปในกรอบระดับโลก

2) National Strategy หรือยุทธศาสตร์ชาติ คือเน้นการใช้พลังอำนาจทั้งสิ้นของชาติที่มีอยู่มาดำเนินการทั้งภายในชาติและภายนอกต่อรัฐชาติอื่น เพื่อบรรลุผลประโยชน์

⁷³ Ibid., p. 81.

⁷⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ,” **จดหมายข่าวยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ** 1, 5 (สิงหาคม 2561): 1.

⁷⁵ ศูนย์กรรมวิธีข้อมูล ส่วนวิชาทหาร โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, **ประเภทของยุทธศาสตร์**, ค้นวันที่ 25 ตุลาคม 2561 จาก http://www.crma.ac.th/msdept/e_bookmsd2012/strategym4010/pdf/lesson_3.pdf

ของชาติยุทธศาสตร์ในระดับนี้ในการทำอาจแยกทำเป็นยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติด้านเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ชาติด้านสังคมจิตวิทยา หรือยุทธศาสตร์ชาติด้านการป้องกันประเทศ แต่ยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่าง ๆ จะต้องมีการรอบความคิดร่วมกัน สนับสนุนเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน และมุ่งไปสู่เป้าหมาย ปลายทางของชาติร่วมกัน

3) Military Strategy หรือยุทธศาสตร์ทหาร คือศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนาและใช้ พลังอำนาจทางทหาร เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางทหารของชาติซึ่งยุทธศาสตร์ทหารจะต้องตอบสนอง และสนับสนุนแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติด้านป้องกันประเทศ และยุทธศาสตร์ด้านอื่น ๆ ด้วย ในระดับยุทธศาสตร์ชาติด้านการป้องกันประเทศ สหรัฐอเมริกาใช้คำว่า National Security โดยมองความมั่นคงมิใช่ในด้านป้องกันประเทศอย่างเดียว แต่ใช้การมองใน ลักษณะความมั่นคงที่กว้างขวาง (Comprehensive Security) มุ่งใช้พลังอำนาจทุกประการ เพื่อบรรลุผลประโยชน์ของชาติ แนวความคิดในการปฏิบัติจึงกว้างขวางไปด้วย เช่น การส่งเสริมการ พัฒนาประชาธิปไตย ส่งเสริมการค้าเสรี ป้องกันการโจมตีจากศัตรูที่กระทำต่อสหรัฐ และพันธมิตร ปกป้องสิทธิมนุษยชนพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแก้ไขปัญหามลพิษข้ามชาติ เช่น การก่อการร้ายข้ามชาติ และยาเสพติดข้ามชาติ ป้องกันการแพร่กระจายอาวุธที่มีอำนาจการทำลายสูง เป็นต้น จะเห็นว่าสหรัฐสามารถกระทำได้เพราะมีพลังอำนาจที่เข้มแข็ง และค่านิยมที่รักษามลประโยชน์ที่มีทั่วโลก แต่ประเทศไทยที่ ไม่มีค่านิยมในการรุกรานชาติอื่น และมีพลังอำนาจไม่เข้มแข็งพอ ยุทธศาสตร์ชาติด้านป้องกันประเทศ ของไทย จึงเน้นเฉพาะปกป้องอธิปไตยบูรณภาพแห่งดินแดนเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น และเน้นใช้พลัง อำนาจทางทหารเป็นหลักยุทธศาสตร์ชาติด้านป้องกันประเทศของชาติต่าง ๆ มักจะแสดงออกเป็นเอกสารที่เรียกว่า White Paper ซึ่งก็แสดงเพียงบางส่วนเท่านั้น เพื่อจุดมุ่งหมายในการสร้างความเชื่อมั่น ลดความหวาดระแวงกับพันธมิตร แสดงกำลังและเจตนาต่อชาติที่คาดว่าจะเป็ภัยคุกคาม แต่ก็มีบางส่วนที่มีได้แสดงออกมาด้วย เพราะฉะนั้นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมจะดูเฉพาะ Whitepaper อย่างเดียวไม่ได้ จะต้องวิเคราะห์พฤติกรรมท่าทีของชาติ และข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ทหารจึงมุ่งใช้อำนาจกำลังทหารสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่น ๆ โดยวิธีที่มีใช้การใช้ การทำสงครามอย่างเดียว อาจเป็นการแสดงกำลังหรือคุกคามว่าจะใช้กำลังหรือการปฏิบัติการทางทหารอื่น ๆ ที่มีใช้การใช้สงคราม เช่นการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ การติดต่อสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างทหารต่อทหารระหว่างชาติต่าง ๆ เป็นต้น

4) Campaign Strategy หรือยุทธศาสตร์ในระดับยุทธบรีเวณ หรือบางครั้งเรียกว่า ระดับยุทธการถ้าเป็นแผนที่ใช้ จะเรียกเป็นแผนการทัพ (Campaign Plan) คือยุทธศาสตร์ที่เป็นศิลป์และศาสตร์ในการใช้อำนาจกำลังรบเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการทหารของชาติ หรือบรรลุวัตถุประสงค์ในยุทธบรีเวณ แต่มีการปฏิบัติการใช้กำลังรบที่กว้างขวางอาจจะหลาย

แนวรบ หรืออาจใช้ปฏิบัติการร่วมของกำลังรบหลายทิศทางหรือหลายเหล่าทัพพร้อมกัน แต่มีการประสานการปฏิบัติไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

5) Tactic หรือ ยุทธวิธีเป็นศิลป์และศาสตร์ในการใช้อำนาจกำลังรบ ทั้งที่มีตัวตนและไม่มีตัวตนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในสนามรบ หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมาย อาจเป็นการปฏิบัติการส่วนหนึ่งของระดับยุทธการหรือเป็นการปฏิบัติการสู้รบย่อย ๆ Battle จึงเป็นยุทธวิธี

2.3.2 แนวคิดและหลักการในการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RIA)

2.3.2.1 คำนิยามและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA)

1) คำนิยามของการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RIA)

Regulatory Impact Assessment/Analysis (RIA) หรือการประเมิน/วิเคราะห์ผลกระทบจากการกำหนดกฎหมาย กฎ ระเบียบ เป็นเครื่องมือให้วิเคราะห์และทบทวนความเหมาะสมของการออกกฎหมายใหม่ และแก้ไขกฎหมายเก่า ซึ่งปัจจุบันเป็นเครื่องมือที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศ OECD และประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นสมาชิกเอเปก⁷⁶

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD) ได้นิยาม RIA ไว้ว่า การประเมินผลกระทบทางกฎหมายได้สร้างคุณภาพต่อการตัดสินใจ ไม่ใช่เพียงในด้านการคำนวณที่แม่นยำ แต่เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์ การตั้งคำถาม การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบที่เป็นรูปธรรม การค้นพบสมมติฐานใหม่ ๆ

กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปก) Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC, 2014) ได้นิยามว่า เป็นการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นกระบวนการดำเนินการก่อนจะมีการประกาศใช้ กฎหมายขึ้น การประเมินผลกระทบทางกฎหมายครอบคลุมถึง การวัดผลประเมินผล และต่อยอดประเมิน ความคุ้มค่าทั้งด้านการประเมินต้นทุน ผลประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย รวมทั้ง วิเคราะห์ทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้ การประเมินผลกระทบทางกฎหมายอาจประเมินผลกระทบที่มีต่อการแข่งขัน สวัสดิภาพสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการภาครัฐ หรือผลกระทบด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและ

⁷⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แนวปฏิบัติในการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย สำหรับหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย**, หน้า 2, ค้นวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561 จาก <http://www.nesdb.go.th/download/RIA/ThailandRIATH.pdf>

ทางเลือกอื่น ซึ่งการประเมินนี้หมายรวมถึงการประเมินผลกระทบของกฎหมายทั้งกฎหมายใหม่ที่
จะตราขึ้น และกฎหมายเดิมที่ยังมีอยู่

จากรายงานผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2014) ได้นิยามไว้ว่า Regulatory คือ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่ใช้ควบคุมและอำนวยความสะดวกให้กลไกตลาดขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อย่างสมบูรณ์และเสรี ลดความเหลื่อมล้ำ ลดความขัดแย้ง ลดปัญหาคอร์รัปชันรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น Regulatory Impact Assessment: RIA คือ การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย เครื่องมือกลไกที่ใช้วิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงความเป็นไปได้ขอผลกระทบที่เป็นประโยชน์ และต้นทุนของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับทั้งใหม่ และเก่าที่ปรับปรุงใหม่ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ภารกิจภาครัฐ บรรยากาศการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ และการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน สภาพแวดล้อม การดำรงชีวิต และคุณภาพชีวิตของชุมชน⁷⁷

2) วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RIA) กระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย การทำ RIA มีเป้าประสงค์หลักสองประการ ได้แก่⁷⁸

(1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ

(2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ

เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำ RIA ให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีความต้องการที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมา และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออก กฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนามีความโปร่งใส และรอบคอบมากขึ้น ในขณะเดียวกันกระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมานั้น มีคุณภาพที่ดีขึ้นเพราะได้ผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการ

⁷⁷ สถาพร ปัญญาดี, การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 4.

⁷⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) (รายงานการวิจัย เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, 2557), หน้า 2-1.

แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วนแล้ว ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านการท ำ RIA ที่สมบูรณ์แบบจะมี แรงต้านน้อยเนื่องจากได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วในระดับหนึ่ง

2.3.2.2 ความเป็นมาและหลักการของการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย

1) ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบทางกฎ ระเบียบ และกฎหมาย เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1971 สมัยประธานาธิบดี เจอรัลด์ ฟอ์ด ของ สหรัฐอเมริกา ได้ออกข้อสั่งการที่ 11821 กำหนดให้กฎหมายหลักๆ ที่จะมีการกำหนดขึ้นต้องทำการ ประเมินภาวะที่อาจทำให้เกิดเงินเฟ้อหรืออีกชื่อหนึ่งว่า การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจควบคู่มา ด้วย

ภายหลังในปี ค.ศ. 1976 เปลี่ยนเป็นการวิเคราะห์ทางกฎหมาย โดยมุ่งเน้น ใหหน่วยงานตระหนักถึงผลที่จะเกิดทั้งทางตรงและทางอ้อมของการใช้กฎหมาย และเลือกทางเลือก เชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันน้อยที่สุด ภาครัฐมีการพัฒนาหลักการและการใช้เครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ สำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และการวิเคราะห์ ทางเลือกอื่น ๆ การประเมินผลดังกล่าวเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการ พัฒนาภาคธุรกิจ และส่งเสริมการใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล⁷⁹

ดังนั้น การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย จึงเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายใน ประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เฉพาะประเทศกลุ่มสมาชิก OECD ที่มิ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์และผลกระทบทาง เศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้ กฎหมายกลุ่มประเทศ OECD จึงมีการใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเพื่อคัดกรองกฎหมาย ต่าง ๆ กลุ่ม OECD กำหนดเป็นคู่มือและกำหนดเป็นหลักการ RIA ผลจากการค้นคว้าเอกสาร ต่างประเทศ ผู้ออกกฎหมายสามารถ กำหนดประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ต้องการปรับปรุงมากขึ้น และสามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์เพื่อเอาชนะปัญหาต่าง ๆ เพื่อสานต่อ กระบวนการปรับปรุงหรือปฏิรูปต่อไป ปัจจุบันกลุ่มประเทศ OECD ก็มีการบังคับใช้การประเมินผล

⁷⁹ R. Luken and A. Faas, “The US Regulatory Analysis Framework: A Review,” *Oxford Review of Economic Policy* 9, 1 (1993): 96–111, อ้างถึงใน สำนักงานสภา พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบ การออก กฎ ระเบียบ และกฎหมายของไทย*, ค้นวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561 จาก <https://www.nesdc.go.th/download/RIA/Development%20of%20Regulatory%20.pdf>

กระทบทางกฎหมายในหลายระดับ ส่วนในประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกก็ได้รับประโยชน์จากการศึกษา⁸⁰

สำหรับประเทศกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APEC)⁸¹ มีข้อตกลงร่วมกันในการส่งเสริมการนำหลักการปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบไปใช้ในกลุ่มประเทศสมาชิก โดยสร้างความมั่นใจในการประสานงานร่วมกันเพื่อกำหนดกฎระเบียบ ประเมินผลกระทบของกฎหมาย จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ส่วนกลุ่มประเทศ APEC ได้ดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อรองรับหลักการปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบดีขึ้นโดยลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างแพร่หลาย ภายในกลุ่มประเทศ APEC อีกทั้งกลุ่มประเทศ APEC ยังได้ทำงานร่วมกับ OECD เพื่อจัดทำ APEC-OECD Checklist on Regulatory Reform ในปี 2548 ซึ่งได้กำหนดประเด็นสำคัญที่ควรคำนึงถึงสำหรับการกำหนด กฎระเบียบ และนโยบายต่าง ๆ โดยยังตระหนักถึงค่านิยมดั้งเดิมและความหลากหลายทางเศรษฐกิจ สังคม และบริบททางการเมืองในกลุ่มประเทศที่ต้องอาศัยความยืดหยุ่นสำหรับการปฏิรูป

อย่างไรก็ตาม การออกแบบและการนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้อย่างเต็มรูปแบบไม่ใช่เรื่องง่าย ประเทศสมาชิกกลุ่ม OECD เคยมีประสบการณ์ในการนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้ในหลากหลายพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การประเมินผลกระทบกฎหมายในสหราชอาณาจักรมีความก้าวหน้า และมีการพัฒนาอย่างกว้างขวางในแง่ของเนื้อหาและคู่มือสำหรับผู้ออกกฎหมายเพื่อใช้วัดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม กระบวนการรับฟังความคิดเห็น การตรวจสอบ รวมทั้งมีการกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบทางกฎหมายให้ชัดเจน ควบคู่ไปกับการจัดทำข้อเสนอด้านกฎหมาย เน้นการวิเคราะห์ปัญหา ประเมินนโยบายทางเลือกอื่น ๆ ที่มีใช้กฎหมาย ปัจจุบันการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับการคัดกรองกฎหมายใช้ ตั้งแต่ในระดับการประเมินกฎหมายเบื้องต้น ซึ่งการเสนอในขั้นต้นจะช่วยลดความยุ่งยากและความซับซ้อนของการประเมินผลทางเศรษฐกิจและสังคม

⁸⁰ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย(Regulatory Impact Analysis (RIA) (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557), หน้า 4.

⁸¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบ การออก กฎ ระเบียบ และกฎหมายของไทย, หน้า 10, ค้นวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561 จาก <https://www.nesdc.go.th/download/RIA/Development%20of%20Regulatory%20.pdf>

2) หลักการของการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RIA)

RIA ไม่ใช่เครื่องมือที่ใช้แทนที่กระบวนการตัดสินใจ แต่เป็นกระบวนการหนึ่งที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มุ่งเน้นการเพิ่มคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจ ถ้าสังคมมีการใช้ RIA อย่างเป็นระบบ จะทำให้เกิดกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่ดี ซึ่งหลักการพื้นฐานของกฎ ระเบียบที่ดี (Principal of Better Regulation) จะต้องประกอบด้วย⁸² 1) ความจำเป็น (Necessity) ในการออกหรือจัดทำ เช่น จะช่วยลดปัญหา กฎระเบียบที่ยุงยาและทำให้ล่าช้า (Red Tape) ในเรื่องนั้นหรือไม่ เป็นต้น 2) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ข้อบังคับต้องเป็นที่ยอมรับ และมีระบบการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ 3) ความพอใจในสัดส่วนที่เหมาะสม (Proportionality) ระหว่างผลประโยชน์และผลเสียที่จะได้รับจากข้อบังคับ หรือมีทางเลือกอื่น ๆ ที่ดีกว่าเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายเดียวกัน 4) ความโปร่งใส (Transparency) ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับ 5) ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ (Accountability) ต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการบังคับใช้และผู้รับผิดชอบ และ 6) ความสอดคล้องและต่อเนื่อง (Consistency) ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อข้อบังคับอื่น ๆ ที่มีการบังคับใช้อยู่แล้ว

RIA ส่งเสริมให้การกำหนดนโยบายและกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับมีหลักฐานสนับสนุน (Evidence-based Policy and Regulation) และมีการประเมินผลกระทบเพื่อพิจารณาทางเลือกนโยบายและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Proportionality) และความจำเป็น (Necessity) ในการออกหรือจัดทำ รวมทั้งทำให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (Decision Makers) ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ และมีความเข้าใจถึงผลกระทบ และผลลัพธ์จากทางเลือกนโยบายและกฎหมายที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ระบบ RIA เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดทำนโยบายและกฎหมาย ซึ่งมีการกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ (Accountability) ของหน่วยงานให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานที่จัดทำข้อเสนอดังกล่าว ต้องแนบเอกสาร RIA ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (Public Consultation) ที่มีประสิทธิภาพ เป็นฐานรากที่สำคัญของ RIA เพราะจะทำให้แน่ใจได้ว่าผู้ควบคุมกฎ และผู้ถูกควบคุมมีความเข้าใจปัญหาทางเลือกของนโยบายและกฎหมาย ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและกลไกในการบังคับใช้ (Effectiveness) รวมทั้งผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้น และเมื่อประกาศบังคับใช้ต้องเผยแพร่สู่สาธารณชน หรือสามารถเข้าถึงเอกสารได้ง่ายก่อให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) ดังนั้น RIA ช่วยกำจัดกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพของการแข่งขันทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศและต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม (Consistency) เพราะ

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ดีหรือดีขึ้นกว่าเดิม (Better Regulation) ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนมีความเชื่อมั่นในการลงทุน และลดโอกาสการให้สินบนกับภาครัฐ

แม้ว่าหลายประเทศจะยึดตามคู่มือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของ OECD อย่างกว้างขวาง แต่วิธีการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป เช่น มีการกำหนดเป้าหมายและขอบเขตของกฎหมายแตกต่างกัน และการประยุกต์ใช้เทคนิคและวิธีการวัดผลกระทบทางกฎหมาย และกระบวนการสื่อสารและเผยแพร่ แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังนั้นจึงไม่มีรูปแบบการประเมินที่ตายตัวที่สามารถใช้ได้อย่างครอบคลุมทุกประเทศ

กล่าวโดยสรุป การนำเอาเครื่องมือ (RIA) มาใช้ในการประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบจากการกำหนดกฎหมาย กฎ ระเบียบ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวช่วยในการวิเคราะห์และทบทวนความเหมาะสมของการออกกฎหมายใหม่ และการแก้ไขกฎหมายเก่า ดังนั้นการบังคับใช้ RIA นั้น จะช่วยให้สามารถพัฒนาเครื่องมือ RIA ที่ใช้ในไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 3

การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การศึกษาในบทนี้ ผู้ศึกษามุ่งเน้นให้เห็นถึงแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่กำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ และ ศึกษาความเป็นมา แนวคิดหลักการของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และการกำหนดสภาพ บังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ อีกทั้งได้ศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ดังนี้

3.1 การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ผู้ศึกษาเหตุควรเลือกศึกษารัฐธรรมนูญ ประเทศไอร์แลนด์ ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่กล่าวถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้เหตุควรศึกษารัฐธรรมนูญประเทศอินเดีย ที่เป็น รัฐธรรมนูญต้นแบบของรัฐธรรมนูญไทยในการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นมา ผู้ศึกษาเห็นควร ศึกษารัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศนี้ เพราะมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะด้านภาคพื้นทวีป หรือการ ตราการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมือนกัน

3.1.1 การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์

3.1.1.1 ประวัติความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

สาธารณรัฐไอร์แลนด์ (Republic of Ireland) ภายใต้การปกครองของประเทศ อังกฤษ สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ได้บัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1919 ต่อมาเมื่อประเทศไอร์แลนด์ ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1922 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ สองซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีพื้นฐานมาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศอังกฤษและประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งยังคงสะท้อนอิทธิพลและบทบาทของประเทศอังกฤษที่ยังคงมีอยู่ในระบบการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยของประเทศไอร์แลนด์ในบางเรื่อง จึงทำให้ต่อมาในปี ค.ศ. 1973 ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวในการกำจัดอิทธิพลของประเทศ

อังกฤษที่มีอยู่ และมีบทบาทเหนือระบบการเมืองการปกครองของประเทศไอร์แลนด์ให้หมด⁸³ ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สามของประเทศและเป็นฉบับที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้งแล้วก็ตาม

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 (ฉบับปัจจุบัน) เป็นกฎหมายพื้นฐาน (Fundamental Law) ของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ซึ่งได้รับรองหลักอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ (National Sovereignty) เป็นของประชาชนชาวไอริชที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบตัวแทนและให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนภายใต้การปกครองระบอบรัฐสภาคู่แบบเวสต์มินสเตอร์ของอังกฤษบนหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลและการทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศาลรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ฉบับนี้⁸⁴ ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ฉบับปัจจุบันนี้ ก็เป็นไปตามรูปแบบของรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย⁸⁵ กล่าวคือ กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การได้มาของประธานาธิบดีซึ่งทำหน้าที่เป็นประมุขแห่งรัฐนั้นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนรัฐสภานั้นใช้ระบบสองสภา (Bicameral System) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยใช้หลักการแบ่งอำนาจอธิปไตยเป็นสามฝ่ายคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ รวมทั้งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐและหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในหลายประเทศทั่วโลกที่มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ แต่รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์นั้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อกำหนดบทบาทและภาระหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นเอกเทศซึ่งเป็นหมวดที่วาดด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยถือเป็นต้นแบบในการกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีอิทธิพลต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

3.1.1.2 แนวคิดหลักการของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก ที่มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐแยกออกจากหมวดอื่น ๆ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติหลักการและขอบเขตของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญต่อหลายประเทศ โดยในปัจจุบันที่ยึดถือเป็นแนวทางบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้

⁸³ Neil Collins and Terry Cradden, *Irish Politics Today*, 3rd ed. (New York: Manchester University Press, 1997), pp. 96-97.

⁸⁴ Dermot Keogh and Andrew McCarthy, *The Making of the Irish Constitution 1937* (London: Mercier Press, Cork, 2007).

⁸⁵ Constitution of Republic of Ireland (1937).

ในร่างรัฐธรรมนูญทั้งประเทศในเอเชีย เช่น รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเนปาล และรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ รวมถึงรัฐธรรมนูญไทย เป็นต้น

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ฉบับปัจจุบันมาตรา 45 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เรียกว่า “หลักการแนวนโยบายสังคม” ซึ่งวางหลักการทั่วไปว่าด้วยนโยบายสังคมและเศรษฐกิจที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นแนวทางทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา การบริหารงานของรัฐบาลและไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลใด ๆ ภายใต้การบัญญัติใด ๆ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยสามารถนำแนวหลักการของนโยบายสังคมไปใช้ในการอธิบายของรัฐบาลได้อย่างไรก็ได้ แม้ว่าแนวนโยบายดังกล่าวถูกนำไปใช้ในการอธิบายของรัฐบาลในปัจจุบันน้อยลงกว่าเดิมแต่ก็ยัง ไม่ได้มีข้อเสนอให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงแนวนโยบายดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแนวหลักการของนโยบายสังคมดังกล่าวมีลักษณะเป็นแนวหลักการทั่วไปกว้างๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและใช้เป็นแนวทางควบคุมตรวจสอบให้มีการดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในมาตรา 45 วรรคแรก⁸⁶ ให้เป็นแนวนโยบายทางสังคมที่ใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายของรัฐสภา และห้ามมิให้นำคดีไปฟ้องศาลซึ่งเป็นครั้งแรกที่เราจะธรรมนูญขยายเนื้อหาสาระเป็นสามส่วน คือ การกำหนดอุดมการณ์และแนวทางในการบริหารรัฐโดยจะนำไปฟ้องคดีในศาลไม่ได้

แนวคิดหลักการนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 บัญญัติไว้ในหมวด 13 มาตรา 45 เรียกว่า “หลักการแนวนโยบายสังคม” (Directive Principles of Social Policy) มีลักษณะเป็นแนวนโยบายเฉพาะเรื่องนโยบายเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้นซึ่งรับรองระบบการค้าเสรีและกรรมสิทธิ์ของเอกชนในทรัพย์สินที่ถูกควบคุมภายใต้ผลประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้งกำหนดให้ดำเนินนโยบายเป็นภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ ตามหลักการ 3 ประการ ดังนี้

1) กำหนดหลักการทางเศรษฐกิจและสังคม คือ การที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้หลักการเหล่านี้บรรลุผลจริงในทางปฏิบัติ เช่น การให้พลเมืองทั้งชายและหญิงมีสิทธิที่จะมีปัจจัยเพียงพอสำหรับการดำรงชีพรวมถึงมีสิทธิที่จะประกอบอาชีพที่เหมาะสมและการตอบสนองความต้องการของตน ในส่วนหลักการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นกำหนดให้กรรมสิทธิ์และอำนาจการจัดทรัพยากรของส่วนรวมจะต้องถูกจัดสรรระหว่างปัจเจกและชนชั้นต่าง ๆ ให้ดีที่สุดสำหรับการธำรงรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม ส่วนในทางเศรษฐกิจนั้นกำหนดว่าการประกอบกิจการที่ระบบการแข่งขันเสรีซึ่งมีผลเป็นการรวมศูนย์กรรมสิทธิ์และอำนาจการควบคุมสินค้าจำเป็น ต้องตกอยู่ในมือ

⁸⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544), หน้า 1.

ของเอกชนกระทั่งเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมจะกระทำไม่ได้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ซึ่งควรมุ่งหมายไปยังการสร้าง ความมั่นคงและความแข็งแกร่งเพื่อสร้างสวัสดิการให้แก่ประชาชนรวมทั้งยังกำหนดให้ประชาชนในทุกระดับสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจเท่าที่จะเป็นไปได้ และมากที่สุด

2) กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ เช่น ให้รัฐพึงส่งเสริมและมีการสนับสนุนริเริ่มอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมโดยเอกชน กำหนดให้รัฐพึงรักษาให้วิสาหกิจเอกชนต้องดำเนินการเพื่อประกันความมีประสิทธิภาพในการผลิตและจัดจำหน่ายสินค้าเพื่อป้องกันสาธารณะชนจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐพึงต้องการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคส่วนที่อ่อนแอในสังคมเป็นพิเศษและเพ่งพยายามสนับสนุนสวัสดิการให้กับคนป่วย รักษาให้วิสาหกิจเอกชนต้องดำเนินการเพื่อประกันความมีประสิทธิภาพในการผลิตและจัดจำหน่ายสินค้าเพื่อป้องกันสาธารณะชนจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐพึงต้องการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคส่วนที่อ่อนแอในสังคมเป็นพิเศษและพยายามสนับสนุนสวัสดิการให้กับคนป่วย หญิงหม้าย เด็กกำพร้าและคนชรา

3) กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐในสังคม เช่น กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสวัสดิการเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตแก่ประชาชนกำหนดให้รัฐต้องพยายามให้หลักประกันว่าผู้ใช้แรงงานชายหรือหญิงรวมถึงเยาวชนจะต้องไม่ถูกใช้แรงงานโดยไม่เหมาะสมกับสุขภาพและวัยของคนนั้นนั้น รวมทั้งประกันว่าพลเมืองทั้งหลายจะต้องไม่ถูกบังคับโดยความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่จะเข้าทำงานซึ่งไม่เหมาะสมกับเพศ วัย หรือความแข็งแรงของผู้ใช้แรงงาน

ในการขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 มาตรา 45 ได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหลักการแนวนโยบายสังคม(Directive Principles of Social Policy) โดยสามารถสรุปสาระสำคัญดังนี้⁸⁷

1) ความยุติธรรมและการกุศลจะต้องปรากฏในทุกสถาบันของชีวิตแห่งชาติ (“Justice and Charity Shall Inform all the Institutions of the National Life”)

2) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการประกอบอาชีพอย่างเพียงพอ (“Everyone has the Right to an Adequate Occupation”)

⁸⁷ Richard Boyle, **The State of Policy Evaluation in Ireland** (Research Paper No.14 State of Public Service Series, Institute of Public Administration (IPA), 2014).

3) การตลาดเสรีและทรัพย์สินเอกชนจะต้องถูกกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อผลประโยชน์แห่งความผาสุกของส่วนรวม (“The Free Market and Private Property Must be Regulated in the Interests of the Common Good”)

4) รัฐต้องป้องกันการผูกขาดผู้ประพันธ์ที่จำเป็นไปอยู่ในมือของคนส่วนน้อย (“The State must Prevent a Destructive Concentration of Essential Commodities in the Hands of a Few”)

5) รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมวิสาหกิจอุตสาหกรรมของเอกชนตามความจำเป็น (“The State must Supplement Private Industry where Necessary”.)

6) รัฐต้องช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในวิสาหกิจอุตสาหกรรมของเอกชนและพิทักษ์ปกป้องการ ถูกขูดรีดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ (“The State should Ensure Efficiency in Private Industry and Protect the Public Against Economic Exploitation”)

7) รัฐต้องพิทักษ์คุ้มครองผู้อ่อนแอด้วยโอกาสในสังคมเช่นเด็กกำพร้าและผู้สูงอายุ เป็นต้น (The State must Protect the Vulnerable, such as Orphans and the Aged)

8) ไม่มีบุคคลใดที่อาจถูกบังคับให้ทำงานประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมกับอายุ เพศหรือความแข็งแรงของตน (“No One may be Forced into an Occupation Unsuitable to their Age, Sex or Strength”)

หลักการและขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ข้างต้นเป็นเพียงกรอบแนวนโยบายพื้นฐานที่มีลักษณะทั่วไปและกว้างมาก จึงมีเพียงผลบังคับใช้ทางการเมืองมากกว่าผลบังคับใช้ทางกฎหมายเนื่องจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าหลักการแนวนโยบายสังคมนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลใดใดภายใต้บทบัญญัติใดใดแห่งรัฐธรรมนูญ

นอกเหนือจากขอบเขตแห่งเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในแนวหลักการนโยบายสังคมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ มาตรา 45 ข้างต้นแล้ว ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรวมทั้งกฎหมายนโยบายอื่นของไอร์แลนด์ที่พิทักษ์คุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาและในทางปฏิบัติแล้วถ้ารัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ได้บังคับใช้นโยบายให้การพิทักษ์คุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาเป็นการทั่วไปเนื่องจากรัฐธรรมนูญห้ามการส่งเสริมให้กลุ่มศาสนาหนึ่งอยู่เหนืออีกกลุ่มศาสนาหนึ่ง รวมทั้งการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของศาสนาหรือความศรัทธาความเชื่อ ทั้งนี้โดยรัฐบาลจะไม่จำกัดการสอนหรือปฏิบัติตามความศรัทธาความเชื่อทางศาสนาใดใดเนื่องจากไอร์แลนด์ไม่มีศาสนาประจำชาตินอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติว่า “การตีพิมพ์หรือการพูดดูหมิ่นศาสนา” ถือเป็นความผิดที่ต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย. แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ให้คำนิยามของการใช้ถ้อยคำเหยียดหยามดูหมิ่นศาสนา ดังนั้น เมื่อขาดบทบัญญัติแห่งกฎหมายและความไม่แน่นอนทางสถานะทางกฎหมายศาลไอร์แลนด์จึงยังไม่เคย

พิพากษาคัดสินว่าผู้ใดมีการกระทำความผิดในข้อหาเหยียดหยามดูหมิ่นศาสนา เป็นเวลาหลายปีแล้ว อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรหรือกลุ่มศาสนาใดใดต้องมาจดทะเบียนกับรัฐบาล หรือมีกลไกทางการเรียนของรัฐบาลในการให้การรับรองความเชื่อหรือกลุ่มศาสนาใดศาสนาหนึ่ง รัฐบาลไอร์แลนด์ จึงอนุญาตโดยมิได้บังคับให้มีการเรียนการสอนศาสนาในโรงเรียนรัฐบาลซึ่งโรงเรียน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาส่วนใหญ่รวมทั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนบางส่วนได้อยู่ภายใต้การ ปกครองของผู้จัดการซึ่งเป็นสมาชิกของโบสถ์คาทอลิกหรือไม่ก็เป็นสมาชิกของโบสถ์แห่งไอร์แลนด์ หรือโบสถ์ของศาสนาอื่นภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกระทรวงศึกษาจึงต้องให้ทุนอุดหนุนอย่าง เท่าเทียมกันแก่โรงเรียนที่มีการสอนโดยคณะนิกายศาสนาที่แตกต่างกันรวมทั้งโรงเรียนคณะนิกาย ชาวยิวและคณะนิกายชาวมุสลิมด้วย แม้ว่าการสอนศาสนาเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรในโรงเรียนส่วนใหญ่ ผู้ปกครองอาจขอยกเว้นให้บุตรหลานของตนไม่ต้องรับการเรียนการสอนศาสนาดังกล่าวก็ได้

ในปี ค.ศ. 2003 และกรรมการพิทักษ์ความเสมอภาคได้ประกาศว่า โรงเรียนโบสถ์ ศาสนาได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามกฎหมายที่จะปฏิเสธรับเด็กนักเรียนที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มศาสนาของตน ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าการปฏิเสธนั้นมีความจำเป็นเพื่อการรักษาสถาบันเผยแผ่คำสอนศาสนาของตน หรือกล่าวคือ หากมีนักเรียนคาทอลิกจำนวนมากในโรงเรียนคณะนิกายชาวมุสลิมย่อมเป็นอุปสรรคต่อ โรงเรียนในการเผยแผ่คำสอนศาสนาอิสลาม อย่างไรก็ตามก็ดี นับตั้งแต่มีการประกาศดังกล่าวก็ยังไม่ มีรายงานว่าได้มีเด็กนักเรียนคนใดถูกปฏิเสธในการรับเข้าศึกษาในโรงเรียนด้วยเหตุผลตามประกาศ ดังกล่าวแต่อย่างใด แต่โดยกฎหมายของโรงเรียนคณะนิกายศาสนาใดอาจคัดเลือกบุคลากรบนพื้นฐาน ของความเชื่อทางศาสนาของบุคคลนั้นก็ได้เช่นกัน

3.1.1.3 สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

ในส่วนสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ กำหนดไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายสังคมนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการของบทบัญญัติ ไว้ในมาตรา 45 วรรคแรกว่า

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.⁸⁸

⁸⁸ Article 45 Constitution of Ireland

หลักการของนโยบายสังคมซึ่งจะเอาไว้เป็นสื่อด้านในมาตรา นี้ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อยู่ภายในเขตอำนาจพิจารณาของศาลใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้มีความมุ่งหมายให้เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” สำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายเท่านั้นแต่ไม่อาจก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องแก่ประชาชนได้หากว่ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าวเพราะถือว่าบทบัญญัตินี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาล

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายทางสังคมของประเทศไอร์แลนด์ กล่าวได้ว่ามีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศอินเดีย รัฐธรรมนูญประเทศพม่า และรัฐธรรมนูญประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าประเทศที่ได้รับอิทธิพลหรือต้นแบบจากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายทางสังคมในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์นี้ ส่วนใหญ่มักจะเป็นประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศอื่น ๆ และในประเทศที่กำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียและแอฟริกา

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมันที่ประเทศต่าง ๆ นำมาเป็นต้นแบบ ซึ่งบางประเทศได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพเหมือนรัฐธรรมนูญของเยอรมัน แต่บางประเทศก็แยกหมวดหมู่ออกมาต่างหากเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ทั้งนี้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแห่งรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย

3.1.2 การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอินเดีย

3.1.2.1 ประวัติความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

ประเทศอินเดีย ได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างมากในช่วงที่เป็นประเทศอาณานิคมของประเทศอังกฤษเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ภายหลังจากที่อินเดียได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1947⁸⁹ และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสหพันธ์สาธารณรัฐซึ่งเรียกว่า “สาธารณรัฐอินเดีย” เมื่อวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1950 โดยก่อนหน้าที่จะได้รับเอกราชนั้น ประเทศอินเดียต้องใช้พระราชบัญญัติของประเทศอังกฤษและฉบับอื่น ๆ เป็นการ

⁸⁹ Arshia Dhar, **Republic Day 2017: All you need to Know about January 26 Celebrations**, Retrieved January 27, 2017 from <http://www.ndtv.com/india-news/republic-day-2017-all-you-need-to-know-about-january-26-celebrations-1652770>

ชั่วคราว⁹⁰ และเมื่อได้รับเอกราชแล้วประเทศอินเดียจึงได้มีการจัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (Constituent Assembly) ขึ้นมาเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติฉบับอาณานิคมของประเทศอังกฤษ โดยแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของอินเดียนั้นมีที่มาจากหลากหลายแหล่ง เช่น หลักรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมัน รัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย และรัฐธรรมนูญแคนาดา⁹¹

โดยแต่งตั้งมอบหมายให้ ดร.บี.อาร์. แอมเบดการ์ (B. R. Ambedkar) เป็นประธาน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และมีคณะกรรมการอีก 6 คน ซึ่งได้ใช้เวลากร่างรวมทั้งสิ้น 7 เดือนจึงแล้วเสร็จมีจำนวนทั้งหมด 395 มาตรา และมีภาคผนวกรวม 8 ภาค และนับเป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดในโลกโดยมีรายละเอียดต่าง ๆ มากมายที่พิมพ์เป็นเล่มแล้วได้ถึง 254 หน้า เมื่อได้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เสนอต่อบรรณการร่างรัฐธรรมนูญและเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) และได้ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1950⁹² (พ.ศ. 2493) ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียเป็นฉบับเดียวกันกับที่ประกาศในปี ค.ศ. 1949 และมีผลบังคับใช้เรื่อยมา ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เข้าสู่ปีที่ 68 แล้ว ประเทศอินเดียถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีระบบกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุดในโลก โดยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจากพื้นฐานด้านประเพณีและวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติให้อินเดียเป็นรัฐประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐที่มีรัฐบาลกลางแห่งสหพันธ์และรัฐบาลมลรัฐ มีระบบศาลที่เป็นอิสระ และการรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย⁹³

⁹⁰ รัฐธรรมนูญฉบับเอกราช สัญลักษณ์แห่งวันชาติอินเดีย, Voice TV, ค้นวันที่ 12 เมษายน 2561 จาก <https://www.voicetv.co.th/read/29089>

⁹¹ ประณต นันทิยกุล, การเมืองการปกครองอินเดีย (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการเขียนตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), อ้างถึงใน อธิวัฒน์ ขวัญใจ, สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 44.

⁹² ฤกษ์มนต์ ทิพย์เสวต, สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 65-66.

⁹³ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รายงานการศึกษาดูงานต่างประเทศ, ครั้งที่ 1, 10 มีนาคม 2560, หน้า 3.

การปกครองของสาธารณรัฐอินเดียมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บท มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร (Head of Executive of the Union) แต่อำนาจในการบริหารที่แท้จริงอยู่ที่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลคณะรัฐบาล (Council of Ministers) ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติผ่านสมาชิกรัฐสภา อันได้แก่ โลกสภาและราชสภา ซึ่งสภาทั้งสองจะทำหน้าที่เป็นผู้แนะนำให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจทางนิติบัญญัติส่วนอำนาจด้านตุลาการ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court) โดยประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งประธานศาลฎีกา และผู้พิพากษาศาลฎีกา ส่วนในระดับรัฐจะมีศาลสูง (High Court) เป็นศาลสูงสุดของแต่ละรัฐ⁹⁴

สำหรับการออกกฎหมายของประเทศอินเดีย รัฐสภา (Parliament) เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายที่เป็นของสหพันธ์ (Union List) ซึ่งไม่เกี่ยวกับกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ (State Legislature) มีอำนาจในการออกกฎหมายที่เป็นของรัฐนั้น ๆ (State List) อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาของสหพันธ์ย่อมมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลมลรัฐ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายของมลรัฐภายใต้ความเห็นชอบของประธานาธิบดีอาจมีอำนาจสูงกว่าเป็นได้ ส่วนการบังคับใช้กฎหมายนั้นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาของสหพันธ์ย่อมมีผลใช้บังคับกับทุกพื้นที่ของประเทศอินเดีย ในขณะที่กฎหมายที่ออกโดยมลรัฐมีผลบังคับใช้เฉพาะภายในมลรัฐนั้นเท่านั้น

ส่วนระบบศาลอินเดียแบ่งออกเป็น⁹⁵ ศาลสูงสุด (Supreme Court) ซึ่งมีประธานศาลสูงสุดแห่งอินเดีย (Chief Justice of India) มีเขตอำนาจชำระคดีเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับส่วนกลาง และคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลสูง รวมทั้งการตีความรัฐธรรมนูญและระบบศาลสูงในแต่ละมลรัฐ (High Courts) มีจำนวน 21 ศาล ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาที่เกิดขึ้นในมลรัฐนั้นๆ รวมถึงความแตกต่างของกฎหมายแต่ละมลรัฐนี้ ย่อมทำให้กระบวนการการพิจารณาคดีของศาลแต่ละมลรัฐแตกต่างกันด้วย ขณะที่แต่ละเขตอำนาจของศาลจะมีผู้พิพากษาประจำเขต (Session Judge) เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในเขตอำนาจของศาลนั้น

ดังนั้นประเทศอินเดีย ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของโลกที่มีการบัญญัติแยกแนวนโยบายแห่งรัฐออกมาเป็นหมวดต่างหากอย่างชัดเจน โดยมีได้บัญญัติสอดแทรกไว้ในหมวดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเช่นรัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมัน อีกทั้งหลักการแนวนโยบายของรัฐซึ่ง

⁹⁴ **The Constitution of India**, Retrieved August 29, 2018 from <https://dl.wdl.org/2672/service/2672.pdf>

⁹⁵ *Ibid.*, p. 4.

บัญญัติไว้ในหมวด 4 ของรัฐธรรมนูญอินเดียนั้น ได้กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์⁹⁶ เพื่อถูกนำขึ้นโดยรัฐไปใช้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ แนวความคิดของรัฐสวัสดิการที่กำหนดไว้เป็นหลักการ แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญหมวดนี้จะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ รัฐยึดถือเป็นหน้าที่ของรัฐอย่างสูงยิ่งเพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว

3.1.2.2 แนวคิดหลักการของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญอินเดียฉบับ ค.ศ. 1950 มีแนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐ ในการสถาปนารัฐสวัสดิการ (Welfare State) โดยมีจุดมุ่งหมายให้มีประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างความยุติธรรมทางสังคม เศรษฐกิจภายใต้รัฐสวัสดิการด้วย เนื่องจากแนวคิดทฤษฎีระบบเศรษฐกิจเสรีโดยที่รัฐบาลไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง (Laissez Faire) ในศตวรรษที่ 19 ไม่ได้มีอิทธิพลทางความคิดต่อคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญอินเดีย แต่อย่างใดแต่ได้รับเอาปรัชญาสังคมนิยมอันเป็นที่นิยมแพร่หลายกันทั่วโลกในเวลานั้น จึงทำให้คณะผู้ร่างยึดถือแนวคิดที่ว่าประชาธิปไตยทางการเมืองที่ปราศจากการปลดปล่อยให้เป็นอิสระทางเศรษฐกิจและสังคมนั้นเป็นเพียงภาพลวงตา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดบทบัญญัติประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐที่อยู่ในรัฐธรรมนูญอินเดีย คณะกรรมการผู้ร่างในขณะนั้น ดร.บี.อาร์ แอมเบดการ์ (B. R. Ambedkar) จึงตั้งข้อสังเกตว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้ตั้งใจบัญญัติให้มีการกำหนดโครงการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้บรรลุถึงประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด โดยไม่ผ่อนปรนพรรคการเมืองให้มีความอิสระที่จะกำหนดโครงการของตนเอง เพื่อหาเสียงจากประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ แต่ผู้ร่างก็ยังต้องกำหนดให้รัฐบาลจะต้องพยายามทำให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจด้วย⁹⁷ โดยหลักการดังกล่าวที่อยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญอินเดียได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมนี และรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์โดยเฉพาะขบวนการชาตินิยมไอร์แลนด์ รวมทั้งคำประกาศเอกราชสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนของการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ⁹⁸ สืบเนื่องจาก

⁹⁶ สุรพล ศรีวิทยา, การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐาน: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (รายงานการวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, 2560), หน้า 118.

⁹⁷ Dheeraj, **Directive Principles of State Policy**, Retrieved December 10, 2018 from <http://www.yourarticlelibrary.com/directive-principles/directive-principles-of-state-policy/49221>

⁹⁸ M. V. Pylee, **India's Constitution** (New Delhi: S.Chand and Company, 1999).

รัฐธรรมนูญอินเดียเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการต่อสู้เพื่อเรียกร้องให้ประเทศอังกฤษปลดปล่อยอินเดียให้เป็นเอกราช

รัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1950 ในหมวด 4 นั้นประเทศอินเดียได้หยิบยกรากหลักมาจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 มีแนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐในการสถาปนารัฐสวัสดิการ โดยมีจุดมุ่งหมายจัดตั้งระบอบประชาธิปไตยทางการเมือง (Political Democracy) เศรษฐกิจ และสังคม (Economic and Social Democracy) ภายใต้รัฐสวัสดิการ ทำให้คณะผู้ร่างยึดถือแนวคิดที่ว่า ประชาธิปไตยทางการเมืองที่ปราศจากการปลดปล่อยให้เป็นอิสระทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น และได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมนีและรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์โดยเฉพาะขบวนการชาตินิยมไอริช (Irish Nationalist Movement)⁹⁹ จึงจำเป็นต้องกำหนดบทบัญญัติประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอินเดีย นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องคำประกาศว่าด้วยสิทธิของมนุษยชนในการปฏิวัติฝรั่งเศส และคำประกาศอิสรภาพของชาวอเมริกันจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ รวมทั้งหลักพื้นฐานของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1946 ขององค์กรสหประชาชาติด้วย

รัฐธรรมนูญอินเดียได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดว่าด้วย “หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ” (Directive Principles of State Policy) โดยแนวความคิดที่เป็นที่มาของแนวนโยบายแห่งรัฐของอินเดียที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งกล่าวว่า

“เราประชาชนแห่งอินเดียมีเจตจำนงแน่วแน่ที่สร้างอินเดียให้เป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยที่มีอธิปไตยเป็นของตน”

และในข้อความต่อไปของคำปรารภนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาหลักของลัทธิเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาบัญญัติไว้ เป็นแนวทางในการสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนดังมีข้อความว่า

“เรา... จะทำให้พลเมืองทั้งหมดของเราได้รับความยุติธรรมทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมีความอิสระในความคิดการแสดงออกความเชื่อถือความศรัทธาและการกราบไหว้บูชา มีความเท่าเทียมกันในฐานะและโอกาส...”

⁹⁹ ชีรวัดน์ ขวัญใจ, สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ. 2540) (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 45.

อีกทั้งยังนำหลักกราฟิกมาบัญญัติไว้เป็นแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในวรรณะต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างศาสนาและภาษาพูดต่างก็มีข้อความว่า

“เราจะส่งเสริมให้มีกราฟิกในหมู่ประชาชนทั้งหมดเพื่อเป็นการประกันศักดิ์ศรีของเอกชนและเอกภาพของชาติ”¹⁰⁰

ทั้งนี้ คำปรารภดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการที่อยู่เบื้องหลังการร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างต้องการสร้างเอกภาพให้แก่ประเทศอินเดียที่มีการปกครองแยกเป็นรัฐต่าง ๆ และมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมสูงจึงจำเป็นต้องวางแนวทางนโยบายแห่งรัฐ เอาไว้เป็นหลักการของประเทศหรือ “เป้าหมาย” ในระดับชาติให้ชัดเจน

ขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายของรัฐที่มีอยู่ในหมวดที่ 4 ของรัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 36 ถึงมาตรา 51 โดยแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้¹⁰¹

1) แนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการสังคมนิยม (Socialistic Principles)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญอินเดียมาตรา 38 กำหนดให้รัฐต้องพยายามสร้างรัฐสวัสดิการ บนหลักการสังคมที่จะได้มาซึ่งความยุติธรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในทุกขอบเขตแห่งชีวิตของทุกคน โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายเพื่อให้ประชาชนทั้งชายและหญิงได้รับการเลี้ยงชีพที่เพียงพอ มาตรา 39 (a) การเป็นเจ้าของและควบคุมทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนจะต้องถูกกระจายให้ใช้เป็นประโยชน์สาธารณะร่วมกัน มาตรา 39 (b) การดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจต้องไม่ส่งผลเป็นการสังคมนิยมและวิธีการผลิตที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม มาตรา 39 (c) และมีการจ่ายเงินเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่าเทียมกันสำหรับทั้งชายและหญิง มาตรา 39 (d) ส่วนในเรื่องของสุขภาพและความแข็งแรงของแรงงานทั้งชายและหญิงและเด็กจะต้องไม่ถูกละเมิด โดยประชาชนพลเมืองต้องไม่ถูกบังคับใช้แรงงานในการทำแรงงานที่ไม่เหมาะสมตามช่วงอายุหรือตามความแข็งแรงของร่างกาย มาตรา 39 (e) รวมทั้งเด็กและเยาวชนต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมและการถูกทอดทิ้งทางศีลธรรมและวัตถุด้วย มาตรา 39 (f)

นอกจากนี้ รัฐต้องดำเนินการที่จะรับรองสิทธิในการทำงาน สิทธิทางการศึกษาและการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในกรณีที่มีการว่างงาน รวมทั้งผู้สูงอายุ ผู้เจ็บป่วย และ

¹⁰⁰ กระทบ ทงธรรมชาติ และคนอื่นๆ, การเมืองการปกครองเอเชียโดยเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2518), อ้างถึงใน อธิวัฒน์ ขวัญใจ, สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ. 2540) (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 45.

¹⁰¹ Dheeraj, *op. cit.*

คนพิการหรือผู้ถูกทอดทิ้งอื่น ๆ (มาตรา 41) รัฐต้องออกข้อกำหนดให้มีการจัดสภาพการทำงานที่เป็นธรรมอย่างมีมนุษยธรรมและสิทธิแรงงานสตรีในการหยุดงานหลังจากการคลอดบุตร (มาตรา 42) โดยการออกกฎหมายและการจัดตั้งองค์กรหรือโดยวิธีอื่น ๆ ที่เหมาะสม รัฐจะต้องประกันอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมเพียงพอต่อการดำเนินชีวิตที่ดี และการพักผ่อนหย่อนใจของแรงงานทุกคนทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมทั้งโอกาสทางสังคมและวัฒนธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมชุมชนหมู่บ้านของปัจเจกชนหรือสหกรณ์ในเขตพื้นที่ชนบท (มาตรา 43) ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นมาตรา 43A กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการออกกฎหมายหรือโดยวิธีอื่นใดที่เหมาะสมเพื่อความมั่นคงในชีวิตของประชาชนและเปิดโอกาสให้คนงานมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการวิสาหกิจอุตสาหกรรมและการจัดตั้งองค์การส่งเสริมอุตสาหกรรมใดใดที่เหมาะสมด้วย

ต่อมา ประเทศอินเดียก็ได้ออกรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1976 ปรับปรุงเพิ่มเติมหลักการแนวนโยบายแห่งพื้นฐานรัฐที่มีลักษณะเป็นสังคมนิยมมากขึ้น เช่น การที่รัฐต้องให้การดำเนินการของระบบกฎหมายส่งเสริมความยุติธรรมบนพื้นฐานของความเสมอภาคและการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ที่ยากจนที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยการออกกฎหมายที่เหมาะสมหรือโดยมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้เป็นหลักประกันความยุติธรรมที่เท่าเทียม โดยจะไม่มีการปฏิเสธโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนไม่ว่าด้วยเหตุผลทางฐานะและทุพพลภาพอื่นใด โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าแนวคิดขอบเขตเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอินเดียดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดรูปแบบสังคมนิยมของสังคมอินเดียอย่างชัดเจน

2) แนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการเสรีนิยม (Liberal Principles)

ในด้านกฎหมายนั้นถึงแม้ว่าอินเดียจะเป็นประเทศคอมมอนลอร์ รัฐธรรมนูญอินเดียมาตรา 44 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องออกประมวลกฎหมายแพ่งเอกรูปมาดำเนินการใช้บังคับกับประชาชนพลเมืองทุกคนและทุกรัฐของประเทศอินเดีย และมาตรา 50 รัฐธรรมนูญอินเดียกำหนดให้รัฐต้องพยายามแบ่งแยกฝ่ายตุลาการออกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในกรณีการบริการสาธารณะและหน่วยงานธุรการของศาล

ด้านการศึกษาและสาธารณสุขนั้น รัฐธรรมนูญอินเดียมาตรา 45 ถึงมาตรา 47 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการจัดให้มีการเลี้ยงดูและการให้การศึกษาแก่เด็กวัยอ่อนทุกคนจนกระทั่งเด็กนั้นมีอายุ 6 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 45 รัฐจะต้องส่งเสริมดูแลในด้านผลประโยชน์ทางการศึกษาและเศรษฐกิจแก่ประชาชนที่อ่อนแอในสังคม โดยเฉพาะคนที่อยู่ในชนเผ่าหรือวรรณะที่ต่ำกว่าผู้อื่น และต้องให้ความคุ้มครองบุคคลเหล่านี้จากความเป็นธรรมทางสังคมและการถูกเอาเปรียบในการแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญอินเดียมาตรา 47 ยังบังคับให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการยกระดับการโภชนาการและมาตรฐานการของชีพ เพื่อดำเนินการปรับปรุงสุขภาพอนามัยของประชาชนและถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญอีกด้วย โดยเฉพาะรัฐต้องดำเนินการห้ามการบริโภคเครื่องดื่มมีนเมาและยาเสพติดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพยกเว้นที่ใช้เพื่อทางการแพทย์เท่านั้น และมาตรา 48 กำหนดให้รัฐต้องพยายามจัดการเกษตรกรรมและการเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ตามแนวทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องสงวนสัตว์คุ้มครองและปรับปรุงบำรุงพืชพันธุ์สัตว์ รวมทั้งการห้ามล่าฆ่าวัว ลูกวัว รวมถึงปศุสัตว์วัวควายและวัวนมอื่น ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 48a กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการพิทักษ์คุ้มครอง ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมรวมทั้งป้องกันรักษาป่าไม้และสัตว์ป่าของประเทศ อีกทั้งพิทักษ์รักษานุสาวรีย์ โบราณสถาน และโบราณวัตถุตามมาตรา 49 ได้กำหนดให้เป็นพันธะหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูแลรักษานุสาวรีย์ โบราณสถาน และโบราณวัตถุที่ทรงคุณค่าทางศิลปะและประวัติศาสตร์ทุกชนิด โดยการออกกฎหมายที่รัฐสภาให้เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญแห่งชาติ เพื่อให้ปลอดภัยจากการถูกลักขโมย การทำให้เสียหายหรือการเคลื่อนย้ายส่งออกหรือกรณีอื่น ๆ

3) แนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการคานธี (Gandhian Principles)

แนวคิดหลักการคานธี (Gandhian Principles) มาจากนักปรัชญาฮินดูของท่าน มหาตมะ คานธี (Mahatma Gandhi) ผู้ก่อตั้งเอกราชของอินเดียจากการตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษและถือว่าเป็น “บิดาแห่งชาติอินเดีย” โดยรัฐบาลกำหนดให้วันเกิดของท่าน คือ วันที่ 2 ตุลาคม เป็นวันหยุดราชการเพื่อรำลึกถึงท่าน และมีอิทธิพลต่อการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย ดังต่อไปนี้

ในด้านเศรษฐกิจมาตรา 43 กำหนดให้รัฐต้องทำการส่งเสริมอุตสาหกรรมชุมชนหมู่บ้านของปัจเจกชนหรือสหกรณ์ในเขตพื้นที่ชนบท และมาตรา 48 กำหนดให้รัฐต้องพยายามจัดการเกษตรกรรมและการเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ตามแนวทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องสงวนสัตว์คุ้มครองและปรับปรุงบำรุงพืชพันธุ์สัตว์ รวมทั้งการห้ามล่าฆ่าวัว ลูกวัว รวมถึงปศุสัตว์วัวควายและวัวนมอื่น ๆ ในด้านการศึกษา มาตรา 46 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมดูแลเป็นพิเศษด้านการให้ผลประโยชน์ทางการศึกษาและเศรษฐกิจแก่ประชาชนที่อ่อนแอในสังคม โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในชนเผ่าหรือวรรณะที่ต่ำกว่าผู้อื่น และต้องให้ความคุ้มครองคนเหล่านี้จากความเป็นธรรมทางสังคมและการถูกเอาเปรียบจากการแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบ ในด้านสาธารณสุขมาตรา 47 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการห้ามบริโภคสุราเครื่องดื่มมีนเมาและยาเสพติดทุกชนิดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ยกเว้นเพื่อใช้ทางการแพทย์เท่านั้น ในด้านการเมืองรัฐธรรมนูญอินเดียมาตรา 40 กำหนดให้รัฐจะต้องพยายามจัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปญญาญติ ขึ้นในหมู่บ้านและ

มอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นให้หมู่บ้านมีความสามารถในการทำหน้าที่เป็นหน่วยการปกครองตนเอง

4) แนวนโยบายแห่งรัฐตามหลักการระหว่างประเทศ (International Principles)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญอินเดียมาตรา 51 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ได้แก่ มาตรา 51 (a) รัฐต้องดำเนินการรักษาความสัมพันธ์ที่มีเกียรติและยุติธรรมระหว่างรัฐต่าง ๆ ในโลก มาตรา 51 (b) มาตรา 51 (c) รัฐต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีตามสนธิสัญญา ในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประชาชนของนานาประเทศ และมาตรา 51 (d) รัฐต้องพยายามช่วยเหลือสนับสนุนให้มีการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยใช้วิธีอนุญาโตตุลาการ

3.1.2.3 สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ

ในบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียนั้นได้มีการแยกออกเป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งมีรูปแบบและได้รับอิทธิพลมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์¹⁰² ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดที่ 4 (Part: 4 Directive Principles of State Policy) บัญญัติไว้ในมาตรา 36-51 ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีหลักการสำคัญถึงสภาพบังคับทางกฎหมายอยู่ในมาตรา 37 กล่าวคือ

The provisions contained in this Part shall not be enforceable 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.¹⁰³

บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับในการนำมาฟ้องร้องศาลใด ๆ หากแต่บทบัญญัติยังคงเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศและเป็นหน้าที่ของรัฐในการนำหลักการมาเป็นแนวทางการตรากฎหมาย

¹⁰² ประณต นันทียกุล, **การเมืองการปกครองอินเดีย** (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการเขียนตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), อ้างถึงใน อีรวัดน์ ขวัญใจ, **สถานะของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 45.

¹⁰³ Article 37 in The Constitution of India 1949

จากบทบัญญัติมาตรา 37 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนทั่วไปต่อศาล และไม่มีสภาพบังคับหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นบรรลุผล เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบของรัฐธรรมนูญอินเดียในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 37 ได้ก่อให้เกิด “หน้าที่” ของรัฐหรือรัฐสภา รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลไว้ในการบริหารประเทศและตรากฎหมาย ถ้าถือเป็นหน้าที่แล้ว หากไม่ดำเนินการย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ¹⁰⁴ จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีสภาพบังคับทางการเมือง

ในปี ค.ศ. 1971 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย ในการยกระดับการบังคับใช้บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะกรณีที่รัฐได้วางแนวนโยบายที่ไปขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถึงแม้ประชาชนจะไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลในการบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐก็ตาม ทั้งนี้ในทางปฏิบัติถือว่ารัฐบาลต้องใช้แนวนโยบายแห่งรัฐในการบริหารจัดการบ้านเมืองด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นแนวนโยบายทั่วไปทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานด้านต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย¹⁰⁵

นอกจากนี้ศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ได้เคยวางหลักตามคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดอินเดียอาทิ ในคดี Deep Chand v. U.P ในปี ค.ศ. 1959¹⁰⁶ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่รัฐในการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น แต่หน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ได้จำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย โดยกฎหมายที่ตราขึ้นจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ ย่อมใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น ทั้งนี้ เนื่องจากแม้จะกำหนดว่าเป็นหน้าที่ แต่หน้าที่ดังกล่าวก็มีใช่ว่าทำตามกฎหมาย หากแต่เป็น “หน้าที่ทางศีลธรรม” ที่รัฐควรคำนึงในการควบคุมกฎหมายต่าง ๆ หากแต่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

¹⁰⁴ H. M. Seervai, *Constitutional Law of India: A Critical Commentary*, 2nd ed. (Bombay: N. M. Tripathi Private, 1975), p. 1033, อ้างถึงใน สุรพล ศรีวิทยา, การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐาน: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (รายงานการวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, 2560), หน้า 196.

¹⁰⁵ ปกรณ์ ปรียากร, *แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*, เอกสารประกอบการสัมมนา (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 15-16.

¹⁰⁶ สุรพล ศรีวิทยา, *เรื่องเดิม*, หน้า 197.

แก่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด และรัฐธรรมนูญก็ห้ามมิให้นำบทบัญญัติดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีในศาล ดังนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่ประกาศว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

คดี AllMS Students' Union v. AllMS and Ors. (2002) 1 SCC 428¹⁰⁷ องค์คณะผู้พิพากษาของศาลนี้ได้วินิจฉัยอย่างชัดเจนว่า หน้าที่พื้นฐาน (fundamental duties) แม้ว่าจะไม่ได้มีผลบังคับใช้โดยคำสั่งของศาล แต่ยังสามารถให้คำแนะนำที่มีคุณค่าและช่วยการตีความและแก้ไขปัญหาทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีข้อสงสัย ความปรารถนาของประชาชนที่แสดงในมาตรา 51A สามารถใช้เป็นแนวทางไม่แต่เพียงสำหรับแก้ไขปัญหา แต่ยังใช้ตีความและกำหนดมาตรการ เยียวยาหรือบรรเทาปัญหาที่จะได้รับจากศาล หน้าที่พื้นฐานจะต้องได้รับความหมาย อย่างเต็มที่ตามที่คาดหวัง โดยการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 42 ศาลได้วินิจฉัยต่อไปว่ารัฐคือ “ประชาชนทุกคนอยู่ร่วมกัน” (All The Citizen Placed Together) ดังนั้น แม้ว่ามาตรา 51A ไม่ได้ปล่อยให้หน้าที่พื้นฐานใดๆ ให้แก่รัฐ แต่เพียงผู้เดียว แต่ในความเป็นจริงที่ยังคงถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองของประเทศ อันเดียวทุกคนรวมกันก็คือหน้าที่ของรัฐบาลนั่นเอง

รัฐธรรมนูญอินเดียนั้นได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงความสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Part-III Fundamental Rights) และหมวด 4 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Part-IV Directive Principles of State Policy) ผู้พิพากษาศาลสูงสุด PN Bhagwati ได้ วินิจฉัยในคดี 1980 Minerva Mills Case ในปี ค.ศ. 1980¹⁰⁸ ว่า “ถ้าให้ความเป็นหนึ่ง อย่างเด็ดขาดแก่บทบัญญัติหมวดหนึ่งอยู่เหนืออีกหมวดหนึ่งระหว่างหมวด 3 สิทธิพื้นฐานของประชาชน และหมวด 4 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ผลก็คือ

“ To give absolute primacy to one over the other is to disturb the harmony of the Constitution. This harmony and balance is an essential feature of the basic structure of the Constitution”.

“การรบกวนความกลมกลืนของรัฐธรรมนูญ (Harmony of the Constitution) เพราะ ความกลมกลืนและความสมดุลนี้เป็นคุณลักษณะที่สำคัญของโครงสร้างพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ” เป็นต้น

¹⁰⁷ สุรพล ศรีวิทยา, *เรื่องเดิม*, หน้า 402.

¹⁰⁸ Satya Prakash, “Directive Principles of State Policy: Conscience of the Constitution,” **Hindustan Times** (November 26, 2015), Retrieved January 27, 2017 from <https://www.hindustantimes.com/india/directive-principles-of-state-policy-conscience-of-the-constitution/story-lB67mrmVaSSJhV5NSC1WbO.html>

นอกจากนี้ในเรื่องของยุทธศาสตร์ ประเทศอินเดียนำกระบวนการทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนามาใช้เชื่อมโยงกัน โดยกระบวนการทัศน์เกี่ยวข้องกับความคิดความเชื่อของคนในสังคมจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นแนววิถีปฏิบัติหรือแนวทางการดำเนินการพัฒนาในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อกระบวนการทัศน์เปลี่ยนแปลงไปก็จะส่งผลให้การเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปด้วย การพิจารณาว่าประเทศใดประเทศหนึ่งมีการพัฒนาในระดับใดต้องอาศัยดัชนีชี้วัดหลายตัวประกอบกัน ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ใช้กันทั่วไปประกอบด้วย ดัชนีชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดัชนีชี้วัดการกระจายรายได้ ดัชนีชี้วัดความยากจน ดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืน และดัชนีเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ¹⁰⁹

แนวคิดการพัฒนาในระยะแรก ๆ จะเน้นที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น แต่การพัฒนาก็ยังไม่สามารถจัดปัญหาความยากจนได้ จึงได้เปลี่ยนแนวคิดไปเน้นความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของคนยากจนให้ดีขึ้น ต่อมาการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างปราศจากการวางแผนการใช้ประโยชน์อย่างรอบคอบ และไม่มีการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แนวคิดการพัฒนาในระยะหลังจึงเปลี่ยนแปลงไปเน้นการพัฒนาแบบยั่งยืน

พัฒนาการของยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดีย¹¹⁰ มีมาตั้งแต่ก่อนมีเอกราชแต่ความแตกต่างกันทางความคิด ทำให้อินเดียมีปัญหาในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ว่าทุกส่วนเห็นพ้องในระบบการเมืองที่ต้องเป็นประชาธิปไตย แต่เพราะรัฐบาลส่วนใหญ่มาจากพรรคคองเกรสและตระกูลคานธี ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาส่วนใหญ่เป็นแนวทางสังคมนิยมและกึ่งสังคมนิยม แต่ความล้มเหลวและไม่บรรลุผลในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้มีการปรับเปลี่ยน

¹⁰⁹ พายัพ พะยอมยนต์, กระบวนทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนา, ใน **ประมวลสาระชุด วิชา กระบวนการพัฒนาและยุทธศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ** (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549), อ้างถึงใน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, **ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียในยุค IT**, ค้นวันที่ 25 มกราคม 2561 จาก <http://www.thaihealth.or.th/blog/myblog/topic/68/baocd12/108/All/219/ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียในยุค%20it/>

¹¹⁰ ยโสธร ตูทองคำ, ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดีย, ใน **ประมวลสาระชุด วิชา กระบวนการพัฒนาและยุทธศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ** (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549), อ้างถึงใน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, **ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียในยุค IT**, ค้นวันที่ 25 มกราคม 2561 จาก <http://www.thaihealth.or.th/blog/myblog/topic/68/baocd12/108/All/219/ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียในยุค%20it/>

ยุทธศาสตร์การพัฒนาในทศวรรษที่ 1990 ที่มีแนวทางเป็นเสรีนิยมภายหลังการปฏิรูประบบเศรษฐกิจต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียตามแนวทางสังคมนิยมในช่วงแรก (ค.ศ. 1950-1989) มาจากปัญหาความยากจน ความปรารถนาของผู้นำในการพึ่งตนเอง และการลดการพึ่งพาจากต่างประเทศ แม้มีการปรับเปลี่ยนในแต่รัฐบาลแต่หลักการสำคัญส่วนใหญ่ยังคงเป็นแนวทางสังคมนิยม แต่ความเปลี่ยนแปลงภายหลังสงครามเย็น ทำให้อินเดียมีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจเป็นแนวทางเสรีนิยมหรือทุนนิยม เพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการทำให้ประเทศมีความโดดเด่นทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของโลก

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย แม้บทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐจะไม่สามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดค่าบังคับไว้ให้ปฏิบัติตาม ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียเน้นไปที่สภาพบังคับทางการเมือง นอกจากนี้ในเรื่องยุทธศาสตร์ประเทศอินเดียไม่ได้มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงแผนพัฒนาประเทศเท่านั้น ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐหรือยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้มีเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

3.2 การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกแห่งราชอาณาจักรสยาม คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 ประเทศไทยได้มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งกำหนดไว้หมวดที่ 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ถือเป็นกรอบสำหรับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลว่านโยบายที่กำหนดออกมานั้นจะต้องครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง¹¹¹

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ได้มีบทบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่มีการบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติต่าง ๆ เช่น บทบัญญัติในเรื่องสิทธิและ

¹¹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *เรื่องเดิม*, หน้า 43.

เสรีภาพ อีกทั้งยังบัญญัติไว้ในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 ซึ่งเป็นหมวดที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการทบทวนหมวดสิทธิและเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา เพื่อให้สิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐ เกิดขึ้นอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ย้ายสิทธิของประชาชนจากหมวดสิทธิและเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางส่วนไปอยู่ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นหมวดใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ ที่นำเอาเรื่องที่มีความสำคัญมาบัญญัติไว้เท่านั้น ทั้งนี้ นอกจากผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว จึงจำเป็นต้องศึกษาในส่วนหมวดหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย

3.2.1 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมียู่ด้วยกัน 8 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช 2492-2534 มีแนวคิดพื้นฐานและลักษณะดังต่อไปนี้¹¹² 1) การกำหนดไว้ในหมวดเดียวกันและมีชื่อเรียกเหมือนกัน 2) การกำหนดให้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพบังคับเหมือนกัน 3) การให้น้ำหนักของเงื่อนไขบังคับไม่เท่ากัน 4) การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายด้านการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยไว้ในระดับรอง 5) การสอดแทรกนโยบายที่ไม่มีคำสำคัญถึงระดับความเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริง 6) การไม่ให้ความสำคัญกับมาตรการทางปฏิบัติ 7) การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การไม่ได้วางเครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้องไว้รองรับ 8) การไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐาน

¹¹² สถาบันพระปกเกล้า, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545), หน้า 26-29.

น้อยกว่ารัฐธรรมนูญในอดีตข้างต้น มีการจำกัดเนื้อหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐาน โดยเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวรายละเอียดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนต่อไป

3.2.2.1 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 ถูกยกร่างขึ้นสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ค้นคว้ารัฐธรรมนูญจากประเทศต่าง ๆ มาประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญอินเดียซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ทั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีความแบ่งออกเป็นสองฝ่าย¹¹³ สรุปสาระสำคัญดังนี้

ฝ่ายแรก มีความคิดเห็นว่าควรกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยนายบุญแห่ง ทองสวัสดิ์ เห็นว่า ควรกำหนดนโยบายแบบกลางๆไว้เป็นหลักสำหรับประเทศ เพื่อไม่ให้ไปขัดกับนโยบายทางการเมือง ส่วนขุนฤทธิ์ ศึกษาการ เห็นว่า ในแนวทางที่ว่าประเทศไทยนั้นมีการพัฒนาที่ช้ากว่าประเทศอื่น เพราะขาดความสนใจจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข การบำรุงท้องที่ การคมนาคม เป็นต้น จึงเห็นควรกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญและไม่ถือเป็นการขัดนโยบายของรัฐบาล เห็นว่าเป็นสิ่งที่รัฐควรกระทำอยู่แล้ว ความคิดเห็นของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช มีความเห็นว่าควรให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ต้องคิดถึงควมรับผิดชอบด้วย ดังนั้น ควรกำหนดไว้ให้เหมาะสมที่รัฐบาลแต่ละสมัยสามารถดำเนินการและปฏิบัติตามได้ มิฉะนั้นจะเป็นภาระผูกมัดเกินไป อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายแห่งรัฐจึงเป็นเรื่องพื้นฐานนั้น

ฝ่ายที่สอง มีความคิดเห็นว่าไม่ควรกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการกำหนดครบทุกสิ่งทุกอย่างตามความต้องการในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐนั้น จะทำให้มีปัญหาในการไม่สามารถบริหารประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ นอกจากนี้จะเป็นการบีบบังคับให้รัฐต้องกระทำ ขาดความเป็นเสรีของรัฐบาล และหากประเทศไทยกำหนดนโยบายแห่งรัฐไว้ตายตัว จะทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบันได้

จากความเห็นของทั้งสองฝ่าย ฝ่ายที่เห็นว่าควรกำหนดนโยบายแห่งรัฐได้รับการยอมรับมากกว่า จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นแบบให้รัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อ ๆ มา

¹¹³ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10/2491, หน้า 482-485, อ้างถึงใน สุรพล ศรีวิทยา, การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐาน: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (รายงานการวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, 2560), หน้า 166.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐทั้งหมด 18 มาตรา โดยมีแนวนโยบายทางด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้¹¹⁴

1) แนวนโยบายด้านความมั่นคง กำหนดให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราชตามมาตรา 55

2) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้พึงรัฐส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศบนหลักความเสมอภาค และพึงร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมและสันติสุขของโลก ตามมาตรา 56-57

3) แนวนโยบายด้านการทหาร กำหนดให้รัฐพึงมีกำลังทหารโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช และให้กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ภายใต้บังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 58-60

4) แนวนโยบายด้านการศึกษา กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาว่าพึงเป็นไปเพื่อชาวไทยเป็นพลเมืองดี มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ กำหนดให้จัดการศึกษาในระดับชั้นประถมในโรงเรียนของรัฐจะต้องไม่เก็บค่าใช้จ่ายโดยรัฐช่วยเหลือในด้านอุปกรณ์การศึกษา ตามมาตรา 62-65

5) แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม กำหนดให้รัฐพึงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประจำชาติ บำรุงสถานที่และวัตถุอันมีค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม และป้องกันการส่งวัตถุเช่นนั้นออกนอกประเทศ ตามมาตรา 66-67

6) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้การริเริ่มทางเศรษฐกิจ ส่วนเอกชนต้องเป็นไปโดยเสรี แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับกิจการสาธารณูปโภค และต้องไม่เป็นการบั่นทอนมนุษยธรรม ความมั่นคง หรือเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 68 ส่วนมาตรา 69 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบการเกษตรกรรมและสหกรณ์ และให้รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชน ตามมาตรา 70

7) แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม กำหนดให้รัฐพึงคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาตรา 71

8) แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข มารดาและทารกสงเคราะห์ รวมถึงการป้องกันและปราบปรามโรคระบาดให้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยไม่คิดมูลค่า ตามมาตรา 72

¹¹⁴ สุรพล ศรีวิทยา, *เรื่องเดิม*, หน้า 167-168.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีบทบัญญัติเรื่องสภาพบังคับไว้ ตามมาตรา 54 บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมาย และการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบาย ดังกำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ”

ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐนี้เป็นบทบัญญัติที่มีไว้สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติตาม โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ทำให้ประชาชนนำไปฟ้องร้องรัฐได้ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ดร.หยุดแสงอุทัย ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งได้ อธิบายถึงเหตุผลในการกำหนดสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ว่า เนื่องจากการที่รัฐจะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกำลังเงิน งบประมาณ และฐานะความเป็นอยู่ของรัฐ ตลอดจนกำลังคนและความสามารถของข้าราชการ ฯลฯ¹¹⁵

3.2.2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่าง โดยเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากประชาชนทุกจังหวัดทั่วประเทศ จึงเรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดหลักการและขอบเขตแห่งเนื้อหาของนโยบายแห่งรัฐจึงแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดที่ 5 ทั้งหมด 18 มาตรา โดยมีแนวนโยบายทางด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1) แนวนโยบายด้านความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย กำหนดให้รัฐรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ตามมาตรา 71 ส่วนมาตรา 72 รัฐจะต้องจัดกำลังทหารเพื่อรักษาเอกราชความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

2) แนวนโยบายด้านศาสนา กำหนดให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งความเข้าใจและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของศาสนา รวมทั้งสนับสนุนในการนำหลักศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาชีวิต ตามมาตรา 73

¹¹⁵ หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 68.

3) แผนนโยบายด้านต่างประเทศ กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ ตามมาตรา 74

4) แผนนโยบายด้านการบริหารงานของรัฐและการยุติธรรม กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบอบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ ให้ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียม รวมทั้งจัดระบอบงานราชการของรัฐอย่างอื่น ตามมาตรา 75

5) แผนนโยบายด้านการเมืองการปกครอง กำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ กำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง และการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐทุกระดับ ตามมาตรา 76 และมาตรา 77 ให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการ ท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ อีกทั้งรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 78-79

6) แผนนโยบายด้านสังคม กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน และต้องสงเคราะห์คนชราและผู้พิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ตามมาตรา 80

7) แผนนโยบายด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ ตามมาตรา 81

8) แผนนโยบายด้านสาธารณสุข กำหนดให้รัฐจะต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ตามมาตรา 82

9) แผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ ในมาตรา 83 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ส่วนมาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร ในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร และรัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ ตามมาตรา 85 และมาตรา 86 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค ตามมาตรา 87

สำหรับสภาพบังคับของแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ปรากฏในมาตรา 88 กล่าวว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แผนนโยบายพื้นฐานเป็นเพียง “แนวทาง” ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเท่านั้น การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว หาได้มีสภาพบังคับไม่ แม้แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายให้รัฐต้องปฏิบัติตาม แต่ในทางบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารยังจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ กล่าวได้ว่า หากมีการฝ่าฝืนหรือละเลยของฝ่ายบริหารนั้น ซึ่งอาจถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น¹¹⁶ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายรัฐบาลย่อมคุมเสี่ยงข้างมากในรัฐสภา การควบคุมดังกล่าวอาจทำได้ไม่เต็มที่และขาดประสิทธิภาพ

จากลักษณะของแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับแผนนโยบายแห่งรัฐต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น เช่น รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 37 บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้ ไม่สามารถถูกฟ้องบังคับในศาลใด ๆ ได้ หากแต่เป็นพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของ

¹¹⁶ สุรพล ศรีวิทยา, *เรื่องเดิม*, หน้า 218.

ประเทศ และเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหลายในการนำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้ในการตรากฎหมาย”¹¹⁷ เป็นต้น

สรุปได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้ปฏิบัติตาม และในความเป็นจริงนั้นไม่สามารถควบคุมการกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้อีกด้วย

3.2.2.3 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งขณะนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 โดยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ ในการมุ่งหมายให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน โดยกำหนดผู้ที่ทำหน้าที่จัดทำ กระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ของประเทศไทย ถูกจัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ให้แก่ประชาชน และจัดให้มีการลงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชามติโดยบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ใน มาตรา 75-87 เพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยต้องนำไปใช้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ตามบทบัญญัติมาตรา 75¹¹⁹

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงเพิ่มสภาพบังคับที่มากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในการให้รัฐบาลดำเนินการตาม โดยพิจารณาจากถ้อยคำมาตรา 75 เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติว่า “เป็น

¹¹⁷ อีรวัดน์ ขวัญใจ, *เรื่องเดิม*, หน้า 6.

¹¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2550).

¹¹⁹ มาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

แนวทาง” ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ที่ใช้คำว่า “เป็นเจตจำนง” ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าต้องการให้มีการใช้บังคับอย่างจริงจังมากขึ้น เหตุที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ว่า¹²⁰ “การกำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงเพื่อมีสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญเดิมที่กำหนดเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการ” การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากเดิมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับความเข้มข้นในสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจากสภาพบังคับทางการเมืองไปเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายตามที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้อธิบายไว้ นั่นคือความว่าอย่างไร ดังนั้น การยกระดับความเข้มข้นของสภาพบังคับตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 จึงเห็นว่า เป็นการนำสภาพบังคับทางกฎหมายมาบังคับใช้กับแนวนโยบายพื้นฐานหรือเป็นการเพิ่มสภาพบังคับทางการเมืองโดยมาตรการควบคุมโดยรัฐสภาให้มีความเข้มข้นขึ้น

การตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ คือ ฝ่ายตุลาการหรือศาล ทั้งนี้ ศาลที่มีหน้าที่ตรวจสอบได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง

1) การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการตรวจสอบการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบ เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่ที่ผ่านศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการบรรทัดฐานว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายจึงไม่อาจผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติได้¹²¹

2) การตรวจสอบโดยศาลปกครอง มีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารมิให้ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1), 9 (2) และ 9 (3)¹²² ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

¹²⁰ ไกรพล อรัญรัตน์, สภาพบังคับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 4-5, ค้นวันที่ 3 เมษายน 2561 จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1491

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-6.

¹²² ศาลปกครอง, ข้อควรรู้เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครอง: ลักษณะของคดีปกครอง, ค้นวันที่ 5 เมษายน 2561 จาก http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_902

(1) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการ” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ หรือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือกระทำโดยไม่สุจริต หรือเป็นกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร อีกทั้งเป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

โดยสรุปสาระสำคัญบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ดังนี้

- 1) นโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 77
- 2) นโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 กำหนดให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน 8 ประการ คือ (1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน (2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสม (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของ

รัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม (7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด (8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

3) แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม ตามมาตรา 79-80 โดยแบ่งเป็น 2 ด้านดังนี้

หนึ่ง แนวนโยบายด้านศาสนากำหนดให้รัฐให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานและศาสนาอื่น

สอง กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม 6 ประการ คือ (1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ (2) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมี (3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ (6) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลุกจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

4) แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม กำหนดให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม 5 ประการ คือ (1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง (2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด (3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ (4) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (5) สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว ตามมาตรา 81

5) แผนนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้ต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ตามมาตรา 82

6) แผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 83 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมาตรา 84 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ 14 ประการ คือ (1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่าง (2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ (3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง (5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค (6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ (8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด (9) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ (10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ (11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน (12) ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชยนาวิ การขนส่งทางราง รวมทั้ง การดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ (13) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์การภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง (14) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

7) แผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 5 ประการ คือ (1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน (2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็น

ธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง (3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ (5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

8) แผนนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และพลังงาน มาตรา 86 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่าง ๆ (2) ส่งเสริมการประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษาและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย รวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

9) แผนนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ประการ คือ (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น (4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน (5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

กล่าวโดยสรุป ถ้อยคำในบทบัญญัติแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้ทำให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติจะทำให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่แล้วแต่การดำเนินการของรัฐนั่นเอง นอกจากนี้ในแต่ละส่วนของบทบัญญัติยังมีรายละเอียดอีกมาก ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนด

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้หลายบทและละเอียดที่สุดนับตั้งแต่มีบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย

3.2.2.4 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หลังจากการรัฐประหารของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้น ได้มีรัฐธรรมนูญชั่วคราวขึ้นมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 โดยได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไก เพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่ และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะ จะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสม¹²³

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งยังคงมีบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่ แต่คงกลับไปใช้ชื่อเรียกเก่าว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เหมือนกับในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาก่อนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่ได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อหมวด และได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมในส่วนเรื่องของรายละเอียดเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐ

ในส่วนรายละเอียดเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมรายละเอียดที่สำคัญของบทบัญญัติ ดังนี้

“บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”¹²⁴

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขให้หมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้เป็นเพียง “แนวทาง” ให้รัฐดำเนินการ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ที่เป็น “เจตจำนง” ให้รัฐดำเนินการ ซึ่งจะทำให้สภาพบังคับเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 อีกทั้งในส่วนบทบัญญัติที่เพิ่มเติมมา โดยได้กำหนดให้รัฐ

¹²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹²⁴ มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

“จัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว”¹²⁵

ทั้งนี้ การให้รัฐจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินี้ที่เป็นเรื่องใหม่ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยในปัจจุบันนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ขึ้นแล้วเพื่อกำหนดกระบวนการจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นแผนระยะยาวไม่น้อยกว่า 20 ปี โดยกฎหมายนี้กำหนดให้แผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติที่ประกาศใช้แล้วมีผลผูกพันต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงรัฐสภา ศาล องค์การอิสระรวมทั้งองค์กรอัยการด้วย รวมทั้งผูกพันต่อจัดทำประมาณรายจ่ายประจำปี

1) การพิจารณาหลักการที่ควรบัญญัติในบทบัญญัติหมวด 6 “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาจากผลการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้¹²⁶ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันเท่านั้นโดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ เพื่อบังคับให้รัฐต้องดำเนินการแต่อย่างใดแต่ไม่หมายรวมถึงรัฐดำเนินนโยบายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกี่ยวกับการพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เห็นควรกำหนดหลักการให้ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิและผลประโยชน์แห่งชาติรวมทั้งขอคมในเรื่องเกี่ยวกับทหารการทูตและชาวกรองที่มีประสิทธิภาพ

(3) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องการพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ เห็นควรกำหนดหลักการให้รัฐต้องถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อรัฐอื่นรวมทั้งพึงให้ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติประชาชน เพื่อให้แนวทางในการดำเนินนโยบายสอดคล้องกับหลักสากล

(4) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกี่ยวกับการอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนาเห็นควร ยึดหลักตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ที่วางหลักให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และ

¹²⁵ มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

¹²⁶ ดวงจิตกร ก่อเจริญวัฒน์, **สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16**, ค้นวันที่ 7 เมษายน 2561 จาก https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=109&filename=index

คุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น พร้อมทั้งมีแนวคิดในกรณีว่าสมควรให้รัฐป้องกันไม่ให้เกิดการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนส่วนใหญ่นับถือมาเป็นเวลานานในทุกกรณีด้วย

(5) แผนนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการเพ่งจัดระบบการบริหารงาน กระบวนการยุติธรรม เห็นควรยึดหลักตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดระบบบริหารงานยุติธรรมให้กับประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกแล้วที่รวดเร็ว พร้อมทั้งต้องให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนด้วย

2) สาระสำคัญของบทบัญญัติหมวดว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่

(1) แผนนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ตามมาตรา 65 และมาตรา 76 กำหนดให้มีการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อีกทั้งกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

(2) แผนนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐมีการส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาค ในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน อีกทั้งให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ ตามมาตรา 66

(3) แผนนโยบายด้านศาสนาและสังคม มาตรา 67 กำหนดให้รัฐอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ศาสนาอื่น และมาตรา 70 กำหนดให้รัฐส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสม ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ตามมาตรา 70 มาตรา 74 และมาตรา 78

(4) แผนนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ตามมาตรา 68 และมาตรา 77 กำหนดให้รัฐจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์

(5) แผนนโยบายที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน กำหนดให้รัฐวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสม จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับ มาตรการกระจายการถือ

ครองที่ดิน จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า ตามมาตรา 72

(6) แผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 75 กำหนดให้รัฐจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน และกำหนดให้รัฐมีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ ตามมาตรา 73

(7) แผนนโยบายด้านด้านวิทยาศาสตร์ กำหนดให้รัฐจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ ตามมาตรา 69

สำหรับสภาพบังคับของแผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น มาตรา 64 ได้บัญญัติให้หมวดนี้เป็น “แนวทาง” ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 ที่บัญญัติให้หมวดนี้เป็น “เจตจำนง” ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งกำหนดให้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง จากมาตรา 75 จะเห็นว่ามิได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่เกิดสภาพบังคับทางการเมืองให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ดังนั้น สภาพบังคับของแผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้เป็นเพียงแนวทางให้รัฐดำเนินการตามแผนนโยบายแห่งรัฐ มิได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่บทบัญญัติบางมาตราในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐก็ก่อให้เกิดสภาพบังคับ เช่น มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ประกอบกับพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ที่ส่งผลผูกพันให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม จึงทำให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายและสภาพบังคับทางการเมือง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น สามารถนำมาเป็นแนวคิดในการกำหนดกรอบการดำเนินงานให้แก่รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศได้ โดยกำหนดบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กล่าวมาข้างต้น ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย	ชื่อบทบัญญัติ	มาตรา	สภาพบังคับทาง กฎหมายในรัฐธรรมนูญ
การรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ	มี 19 มาตรา ได้แก่ มาตรา 54-72	เพื่อเป็นแนวทางสำหรับ การตรากฎหมายและ การบริหารราชการฯ
การรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ	มี 19 มาตรา ได้แก่ มาตรา 71-87	เพื่อเป็นแนวทางสำหรับ การตรากฎหมายและ การกำหนดนโยบายฯ
การรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ	มี 12 มาตรา ได้แก่ มาตรา 75-87	เพื่อเป็นเจตจำนงให้รัฐ ดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายใน การบริหารราชการ แผ่นดิน
การรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ	มี 15 มาตรา ได้แก่ มาตรา 64-78	เพื่อเป็นแนวทางสำหรับ การตรากฎหมายและ การกำหนดนโยบายฯ

แนวนโยบายแห่งรัฐ มีขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมายาวนาน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ดังที่กล่าวมาข้างต้น¹²⁷ ซึ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่แต่ละฉบับนั้น มีแนวนโยบายแห่งรัฐนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุก ๆ ครั้งที่มีการประกาศใช้ จนกระทั่งลงไปถึงเรื่องรายละเอียดปลีกย่อย ประกอบกับในรัฐธรรมนูญเองก็กำหนดว่าบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นเพียง “แนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” จึงทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐไม่เคยถูกนำไปใช้ปฏิบัติจริงแต่อย่างใด ต่อมารัฐธรรมนูญ

¹²⁷ อีริวัฒน์ ขวัญใจ, จากแนวนโยบายแห่งรัฐสู่ยุทธศาสตร์ชาติ: เหล้าเก่าในขวดใหม่, กรุงเทพมหานคร, คำนวณที่ 5 เมษายน 2561 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642673>

ฉบับ พ.ศ. 2540 จึงแก้ไขปัญหานี้ เช่น การลดหรือตัดทอนจำนวนนโยบายลงให้เหลือเฉพาะเรื่องที่สำคัญ และเรียกชื่อใหม่ว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เป็นต้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ก็ได้รับรองบทบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน โดยมีการปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสภาพบังคับทางกฎหมายคือ ถ้อยคำ “เจตจำนง” ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 นั้นได้มีการบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่รัฐขึ้นมาใหม่ แต่ยังมิบัญญัติหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่คงเดิม

3.2.2 หน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การบัญญัติหน้าที่ของรัฐในหมวดนี้ เกิดจากแนวคิดที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการทบทวนหมวดสิทธิและเสรีภาพและหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งบางเรื่องเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ¹²⁸ เช่น การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นต้น ซึ่งได้บัญญัติไว้เพียงว่าเป็นสิทธิของประชาชนแต่ยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เช่น ให้ประชาชนมีสิทธิขอข้อมูลจากรัฐได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ โดยการอ้างระเบียบต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้สิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐ เกิดขึ้นอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ย้ายสิทธิของประชาชนจากหมวดสิทธิและเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางส่วนไปอยู่ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นหมวดใหม่ที่เพิ่มขึ้นมา โดยนำเอาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญมาบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งมีสภาพบังคับที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ ซึ่งจะได้ไม่ต้องกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ โดยได้วางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างกับแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นเรื่องหลักการสำคัญและจำเป็นเท่านั้นซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสม กับสถานะทางการเงินการคลัง ส่วนหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นเรื่องทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการจึงไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้รัฐต้องปฏิบัติได้

¹²⁸ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, แฉลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14, คำนวนที่ 25 มีนาคม 2561 จาก <https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/main.php?filename=index>

3.2.2.1 สารสำคัญของบทบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹²⁹

1) หน้าที่พื้นฐานของรัฐ ได้แก่

(1) รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชอธิปไตย บูรณภาพ แห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(2) รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

2) หน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” ได้แก่

(1) รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียน จนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและ ได้มาตรฐานสากล และในการศึกษาทุกระดับนั้น รัฐต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตนและมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และ ประเทศชาติ และให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู

(2) รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริม สนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนาการบริการสาธารณสุข ให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(3) รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของ

¹²⁹ วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, **หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), หน้า 1.

ประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ ห้าสิบเอ็ดมิได้ ในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคดังกล่าวข้างต้น รัฐต้องดูแลให้มีการเรียก เก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการ ทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุน ของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

(4) รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(5) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับ ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) ในการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นมี ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผล กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรือ อนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจาก หน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต และในการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว รัฐต้อง ระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับ ผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

(7) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

(8) รัฐต้องดูแลรักษาคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจร ดาวเทียมเพื่อใช้ให้เกิด ประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน โดยรัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มี ความเป็นอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุด ของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ ในการนี้

องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการ ป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความ จำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกันรวมตลอดทั้งป้องกัน การกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพ ในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้อง ตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่น ความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอด ทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์ จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(9) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการ ค้ำครองและพิทักษ์สิทธิของ ผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่แท้จริง ด้านความ ปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการ ทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

(10) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะ ทางการเงินการคลัง ของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการ คลังของรัฐ และจัดระบบภาษี ให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการ คลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของ รัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และ การบริหารหนี้สาธารณะ

(11) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึง อันตรายที่เกิดจากการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการ และกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริม ให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับ ความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติที่สรุปดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า หน้าที่ของรัฐ มีสภาพบังคับที่ กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งจะทำให้สิทธิ ของประชาชนที่จะ ได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิ หรือไม่ เนื่องจาก เป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ หากไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติ ประชาชนสามารถฟ้องร้องได้ ในการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในหมวดหน้าที่ของรัฐขึ้นมา ทำ ให้มีนักการเมือง นักวิชาการ และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและศึกษาได้ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าว โดยสามารถสรุปข้อดีและข้อเสีย ได้ดังนี้¹³⁰

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

3.2.2.2 ข้อดีและข้อเสียของการบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญ

1) ข้อดี

(1) ป้องกันปัญหาฝ่ายการเมืองในการแอบอ้างนำสิ่ง ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปเป็นนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อสร้างคะแนนนิยม จึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง

(2) บทบัญญัติใดก็ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าเป็น หน้าที่ของรัฐ เมื่อรัฐไม่กระทำตามจนประชาชน ได้รับความเสียหายจากการที่รัฐไม่ทำตามหน้าที่ ประชาชนสามารถฟ้องร้องรัฐได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายลูกออกมาประกอบ รวมทั้งรัฐสภาสามารถนำมาอภิปรายไม่ไว้วางใจฐานละเลยหน้าที่ได้

(3) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่ประชาชนจำต้องมี เช่น การศึกษา ขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การรับรู้ข่าวสาร เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องทำและประชาชนจะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง

2) ข้อเสีย

(1) ตัดโอกาสของพรรคการเมืองในการเสนอนโยบายต่อประชาชน

(2) เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการ เพราะรัฐบาลต้องพะวงอยู่ตลอดเวลาว่าอาจถูกฟ้องร้อง ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ และดำเนินคดีอาญาได้อย่างง่ายดาย ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ

(3) รัฐธรรมนูญควรกำหนดกรอบกว้างๆ ไว้มากกว่ามิฉะนั้นจะกลายเป็นคู่มือการดำเนินงานของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ปัจจุบันได้มีการบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้นมา เพื่อจะให้บทบัญญัติดังกล่าวนี้สามารถใช้บังคับได้จริงมีสภาพบังคับและถือเป็นหลักประกันว่ารัฐจะปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ในรัฐธรรมนูญ

3.3 ข้อเปรียบเทียบระหว่างแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในการศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไอร์แลนด์และอินเดีย และจากการศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวข้างต้น โดยศึกษาจะทำการเปรียบเทียบระหว่าง
 แผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังแสดง
 วิเคราะห์ข้อเปรียบเทียบในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 ตารางข้อเปรียบเทียบแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ
 กับแผนนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2560

ประเทศ	ประเด็นข้อเปรียบเทียบ		
	สถานะทางกฎหมาย	สภาพบังคับ	สิทธิในการ ฟ้องร้องของ ประชาชน
ไอร์แลนด์	- บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด	- ไม่มีสภาพบังคับทาง กฎหมาย มีแต่สภาพบังคับ ทางการเมือง	- ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ฟ้องร้องของ ประชาชน
อินเดีย	- บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด	- มีเจตนารมณ์ให้มีสภาพ บังคับทางกฎหมาย โดย กำหนดให้แผนนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐเป็น หลักการพื้นฐานของการ ปกครองประเทศที่ ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐ และ มีสภาพบังคับทางการเมือง	- ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ฟ้องร้องของ ประชาชน
แผนนโยบายแห่งรัฐ ในประเทศไทย	- บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด	- มีเจตนารมณ์และกลไก บังคับให้มีสภาพบังคับทาง กฎหมาย แต่ไม่ได้มีการ บัญญัติกฎหมายไว้เฉพาะ อีกทั้งยังมีสภาพบังคับ	- ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ฟ้องร้องของ ประชาชน

ประเทศ	ประเด็นข้อเปรียบเทียบ		
	สถานะทางกฎหมาย	สภาพบังคับ	สิทธิในการฟ้องร้องของประชาชน
ทางการเมือง			
หน้าที่ของรัฐในประเทศไทย	- บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด	- มีสภาพบังคับทางกฎหมาย และมีสภาพบังคับทางการเมือง	- ก่อให้เกิดสิทธิในการติดตามการดำเนินการ และสิทธิในการฟ้องร้องของประชาชน เพื่อให้รัฐดำเนินการ

จากตารางข้อเปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ กับแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้างต้นนี้ กล่าวโดยสรุปว่า

- 1) สถานะทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ
- 2) สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญประเทศไทย เห็นได้ว่าในประเทศไอร์แลนด์เป็นประเทศแรกของโลกที่ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยในรัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 ได้นำแนวหลักการของนโยบายสังคม มาบัญญัติสอดแทรกไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแทรกไว้ในหมวด 2 สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชาวเยอรมัน โดยมีได้มีการบัญญัติแยกหมวดเฉพาะออกจากหมวดอื่น ๆ ซึ่งทำให้มีสภาพบังคับทางการเมืองและไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนประเทศอินเดียนั้น ได้มีบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. 1950 มีการกำหนดบทบัญญัติอุดมการณ์ของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในคำปรารภและกำหนดขอบเขตแห่งเนื้อหาสาระของแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหมวดหมู่ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้แนวนโยบาย แห่งรัฐมีสภาพบังคับทางการเมืองและทางกฎหมายตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยสังคมนิยม (Socialist Democracy) ส่วนประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์และกลไกบังคับให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่ไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้เฉพาะ อีกทั้งยังมีสภาพบังคับทางการเมืองในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ นอกจากนี้ หน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คงบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย และมีสภาพบังคับทางการเมือง

3) สิทธิในการฟ้องร้องของประชาชน เห็นได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญประเทศไทย ไม่ว่าจะประเทศเยอรมนี ประเทศอินเดีย หรือประเทศไทยก็ตาม แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องของประชาชนนั่นเอง ซึ่งแตกต่างจากหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดสิทธิในการติดตามการดำเนินการ และสิทธิในการฟ้องร้องของประชาชน เพื่อให้รัฐดำเนินการได้

ดังนั้น จากข้อเปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับแนวนโยบายแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญประเทศไทยหรือรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่ศึกษามานี้ ต่างก็ใช้นโยบายแห่งรัฐมาการเป็นกรอบให้รัฐดำเนินการตามนโยบายของเจตนารมณ์ในการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวเท่านั้น หากสามารถดำเนินการก็จะเป็นผลดีแก่ประชาชนพลเมืองของรัฐ



บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมถึงการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐของต่างประเทศ ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวนโยบายแห่งรัฐของประเทศไทย ทำให้ทราบถึงหลักการแนวคิดเพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

4.1 สถานะทางกฎหมายของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญฉบับแรกแห่งราชอาณาจักรสยาม คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยเป็นผลมาจากหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ และบุคคลทุกคนไม่ว่าชนชั้นไหนยอมอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยมีวิวัฒนาการและพัฒนามาจากสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งเห็นได้จากพัฒนาการประวัติศาสตร์ในแต่ละยุค อีกทั้งหลักการดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสูงสุดในการปกครองประเทศได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิรูประบอบการปกครองประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นหลักประกันที่ไม่แปรเปลี่ยนไปตามนโยบาย รัฐบาลในแต่ละสมัย โดยตั้งแต่พุทธศักราช 2492 ได้มีแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ เช่น การกำหนดไว้ในหมวดเดียวกันและมีชื่อเรียกเหมือนกัน การกำหนดให้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพบังคับ

เหมือนกัน การไม่ให้ความสำคัญกับมาตรการทางปฏิบัติ การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การไม่ได้วางเครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้องไว้รองรับ และการไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติ เป็นต้น ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานน้อยกว่ารัฐธรรมนูญในอดีต เนื่องจากการจำกัดเนื้อหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานโดยเฉพาะ แนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่เป็นรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ ในการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ค้นคว้ารัฐธรรมนูญจากประเทศต่าง ๆ มาประกอบการยกย่องรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์และรัฐธรรมนูญอินเดีย ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบ

จากการศึกษาพบว่า ในเรื่องสถานะทางกฎหมายของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นเรื่องของสถานะที่เหนือสิ่งอื่นข่มสิ่งอื่น ถ้าไม่ทำให้รับรู้กันอย่างเป็นทางการหรือจัดทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วจะเกิดการโต้เถียงกัน วิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 ได้บัญญัติไว้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้¹³¹ บทบัญญัตินี้เป็นการรับรองรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นกฎหมายสูงสุด นอกจากนี้หากพิจารณาตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญก็มีสถานะสูงสุดของกฎหมายอยู่สูงเหนือกฎหมายอื่น ๆ ตามลำดับ เรียกว่า “ศักดิ์หรือชั้นของกฎหมาย” ตามหลักแนวคิด “ทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย” ของ Hans Kelsen¹³² ที่ได้ให้เหตุผลว่าในทางทฤษฎีกฎหมายได้อธิบายถึง ความผูกพันขององค์กรนิติบัญญัติต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่า ซึ่งเห็นว่ากฎหมายนั้นเป็นระบบลำดับชั้นของกฎหมาย โดยกฎหมายที่ให้อำนาจในการก่อให้เกิดกฎหมายที่เกิดจากการได้รับมอบอำนาจกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่แตกต่างกันย่อมมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในกระบวนการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายอื่น ๆ ที่ออกมาตามอำนาจของรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และผลของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนี้ การกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ที่ถูกตั้งขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกระทำการใดๆ ที่ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดและให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเหนือกฎหมายใดๆ นั้น จึงได้กำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการที่จะควบคุม

¹³¹ มาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

¹³² สุรพล นิธิไกรพจน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 30-31.

บทบัญญัติของกฎหมายมิให้บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น โดยรูปแบบขององค์กรที่ประเทศต่าง ๆ นิยมใช้ มีด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ¹³³ 1) รูปแบบองค์กรทางการเมือง เป็นการจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ มีลักษณะ เป็นองค์กรทางการเมือง 2) รูปแบบศาลยุติธรรม โดยที่ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวงอยู่แล้ว 3) รูปแบบศาลพิเศษหรือศาลรัฐธรรมนูญ คือ การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของศาลพิเศษขึ้น โดยแยกอำนาจหน้าที่ออกจากศาลยุติธรรม เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” โดยศาลพิเศษนี้จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีรัฐธรรมนูญเท่านั้น

การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มีเหตุผลหรือความมุ่งหมายให้บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหลักการ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรทุกสภา¹³⁴ แต่การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ที่ใช้เป็นเครื่องมือผูกมัดรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองหรือรัฐบาลไม่ต้องมีนโยบายของตนอีกต่อไป เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงหลักการ (Principles) แง่นโยบาย (Policy) ไม่ใช่ตัวนโยบาย เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐเดียวกัน

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัตินี้เองได้มีการกำหนดจำกัดสถานะของหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวไว้เอง ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้เป็น “แนวทาง” ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 64 ซึ่งคล้ายกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่แตกต่างกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติไว้เป็น “เจตจำนง” ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากเดิมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับความเข้มข้นในสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์ต่อไป ฉะนั้นจากบทบัญญัตินี้ที่เป็นเพียงแนวทางก็เพื่อมิไว้คุ้มครองการทำงานขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร เพื่อให้มีความสะดวกในการบริหารประเทศและไม่ถูกจำกัดอำนาจ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญยังคงมีสถานะเป็นกฎหมายที่

¹³³ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 4-5.

¹³⁴ หยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538), อ้างถึงใน ญัฐพล บุญชิต, *สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 41.

องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

ดังนั้น บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ทั้งนี้เพราะว่าหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีรูปแบบและวิธีการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญเหมือนกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดอื่น ๆ อีกทั้งการมีหรือสิ้นไปของบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

4.2 วิเคราะห์สภาพบังคับของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อทราบถึงสถานะทางกฎหมายของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่ามีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ที่องค์กรของรัฐทั้งหลายจะต้องปฏิบัติตาม เมื่อมีความผูกพันต่อองค์กรของรัฐแล้ว ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์ถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยทำการแบ่งบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป และบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพัน

4.2.1 บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 “นโยบาย” หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ¹³⁵ ส่วนแนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง กรอบหรือแนวทางที่เป็นนโยบายหลักของประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งความเป็นรัฐและตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งรัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรของรัฐ มีหน้าที่ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายบริหารราชการ และตรากฎหมายให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ

สำหรับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไปแล้ว มีเจตนารมณ์ให้บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ ใช้สำหรับเป็นกรอบหรือแนวทางให้รัฐดำเนินการ

¹³⁵ ราชบัณฑิตยสถาน, *เรื่องเดิม*.

ตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและจะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามการเมืองตามความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐ

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมันที่ประเทศต่าง ๆ นำมาเป็นต้นแบบ ซึ่งมีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศอินเดีย รัฐธรรมนูญประเทศพม่า และรัฐธรรมนูญประเทศไทย เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ได้วางหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในบทบัญญัติมาตรา 45 บรรทัดแรกว่า¹³⁶ หลักการของนโยบายสังคมซึ่งจะเอาไว้เป็นสื่อด้านในมาตรานี้ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อยู่ภายในเขตอำนาจพิจารณาของศาลใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้มีความมุ่งหมายให้เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” สำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายเท่านั้นแต่ไม่อาจก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องแก่ประชาชนได้หากว่ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าวเพราะถือว่าบทบัญญัตินี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาล

ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย ประเทศอินเดียถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีระบบกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุดในโลก ซึ่งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจากพื้นฐานด้านประเพณีและวัฒนธรรม โดยประเทศอินเดียได้หยิบยกรหลักมาจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 ที่มีแนวคิดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐในการสถาปนารัฐสวัสดิการ รัฐธรรมนูญอินเดียได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดว่าด้วย “หลักการแนวนโยบายแห่งรัฐ” (Directive Principles of State Policy) โดยรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย ในบทบัญญัติมาตรา 37 ได้วางหลักไว้ว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับในการนำมาฟ้องร้องศาลใด ๆ หากแต่บทบัญญัตียังคงเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศและเป็นหน้าที่ของรัฐในการนำหลักการมาเป็นแนวทางการตรากฎหมาย จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนทั่วไปต่อศาล และไม่มีสภาพบังคับหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นบรรลุผล เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 37 รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย ได้ก่อให้เกิด “หน้าที่” ของรัฐหรือรัฐสภา รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลไว้ใน

¹³⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *เรื่องเดิม*, หน้า 1.

การบริหารประเทศและตรากฎหมาย ถ้าถือเป็นหน้าที่แล้วหากไม่ดำเนินการย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวมีสภาพบังคับทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีบทบัญญัติเรื่องสภาพบังคับไว้ ตามมาตรา 54 บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบาย ดังกำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐนี้เป็นบทบัญญัติที่มีไว้สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีปฏิบัติตาม โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ทำให้ประชาชนนำไปฟ้องร้องรัฐได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 88 กล่าวว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทาง สำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”¹³⁷ จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานเป็นเพียง “แนวทาง” ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเท่านั้น การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว หาได้มีสภาพบังคับไม่

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงเพิ่มสภาพบังคับที่มากขึ้นกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสามารถพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา 75 เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติว่า “เป็นแนวทาง” ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ที่ใช้คำว่า “เป็นเจตจำนง” ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าต้องการให้มีการใช้บังคับอย่างจริงจังมากขึ้น

ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งตามมาตรา 64 ที่บัญญัติให้เป็นเพียง “แนวทาง” ในการให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น¹³⁸ ไม่ได้ก่อให้เกิดการสิทธิในการฟ้องร้อง ดังเช่นบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือ

¹³⁷ มาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

¹³⁸ มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

ชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ¹³⁹” ซึ่งจะได้ไม่ต้องกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ โดยได้วางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างกับแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้

และเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐใช้คำว่า “รัฐพึง” และหากเปรียบเทียบกับถ้อยคำในบทบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้คำว่า “รัฐต้อง” ผู้ศึกษาเห็นว่า หากตีความเกี่ยวกับภาษา และถ้อยคำตัวอักษรแล้ว คำว่า “รัฐต้อง” ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องสภาพบังคับของบทกฎหมายได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้มีการกำหนดให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้ เป็นเพียงกรอบหรือแนวทางของการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร มิได้มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมาย

4.2.2 บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพัน

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มีบทบัญญัติบางมาตราที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐที่ก่อให้เกิดผลผูกพัน กล่าวคือ

ในบทบัญญัติมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ได้มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งยุทธศาสตร์ คือ การวางแผนการตามจุดมุ่งหมาย ในการนำอำนาจมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์กับจุดมุ่งหมาย และนำไปสู่หนทางปฏิบัติ

ส่วน “ยุทธศาสตร์ชาติ” คือ เป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย¹⁴⁰

¹³⁹ มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

¹⁴⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูป

บทบัญญัติมาตรา 65 ประกอบกับมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ

โดยในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 บทบัญญัติมาตรา 5 ได้กำหนดชัดเจนว่า

การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคสองและวรรคสาม¹⁴¹

จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เช่น การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามบทบัญญัติมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดในเรื่องของการติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลไว้ หากพบว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือปรากฏว่าการดำเนินการของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทนั้น ซึ่งการกำหนดบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลผูกพันแก่หน่วยงาน

ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ที่อาจส่งผลผูกพันแก่องค์กรของรัฐ และก่อให้เกิดสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีการระบุไว้อย่างชัดเจนที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

¹⁴¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามนั้นอาจได้รับบทลงโทษ จึงทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 65 ดังกล่าว เกิดสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมาย

ในส่วนมาตรา 77 วรรคสอง ที่กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกลบ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกลบให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

หากรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 77 แล้ว รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถติดตาม เร้งรัด หรือสามารถฟ้องร้องได้เหมือนกับบทบัญญัติในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จึงมีการประกาศมติคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย¹⁴² ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี คือ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยทั่วไปมีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว¹⁴³ ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีมีขึ้นมาเพื่อรองรับบทบัญญัติมาตรา 77 ในรัฐธรรมนูญ ทำให้มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร และเกิดผลผูกพันต่อรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งส่งผลให้คำว่ารัฐพึงที่เป็นเรื่องดุลพินิจกลายเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการไปโดยปริยาย

¹⁴² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, วันที่ 4 เมษายน 2560.

¹⁴³ คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *เรื่องเดิม*, หน้า 1-2,

ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพัน มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันต่อราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ มิใช่เป็นเพียงแนวทางของการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

กล่าวโดยสรุป ในบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้ ซึ่งหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดไว้จะไม่มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมายที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่เป็นเพียงแนวทางของการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพันตามมาตรา 65 และมาตรา 77 ที่เป็นแนวนโยบายที่มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม

4.3 บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดตามทฤษฎีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว และตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้รัฐต้องดำเนินการ และนอกจากนี้ยังมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพันตามมาตรา 65 และมาตรา 77 ดังนี้

4.3.1 บทบัญญัติมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติมาตรา 65 ได้มีการจัดทำเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศโดยเรียกว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” ประกอบกับมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยจัดให้มีพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งปัจจุบันมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปี ซึ่งในมาตรา 29 ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ว่า

ในระหว่างอายุของวุฒิสภามาตรา 269 (4) ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท

เป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการและวุฒิสภาทราบ และให้วุฒิสภาดำเนินการตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาวามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้วุฒิสภามีมติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยเร็ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว

จากการศึกษาพบว่า มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29 ที่ได้กำหนดไว้ว่า หากเกิดกรณีที่มีการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท กรณีที่เป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง วุฒิสภาสามารถพิจารณาว่าการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และวุฒิสภาสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ ซึ่งหากกรณีที่ยุทธศาสตร์ชาติมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถตรวจสอบได้เพียงใด เมื่อพิจารณาแนวความคิด การกระทำทางรัฐบาล (Act of government) จะเห็นได้ว่าการกระทำทางรัฐบาล หมายความว่า การกระทำบางอย่างของฝ่ายบริหารซึ่งฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนก็ไม่อาจจะนำฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองก็ตาม ทั้งนี้ เพราะการกระทำของฝ่ายบริหารมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการกระทำทางปกครองทั่วไป ผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลได้ โดยการกระทำทางรัฐบาลจะเป็นการกระทำของรัฐที่ได้กระทำโดยองค์กรฝ่ายบริหารที่เรียกว่า รัฐบาล และสามารถที่จะกระทำการโดยอาศัยกฎหมายจากอำนาจรัฐธรรมนูญและอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ ซึ่งการกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำทางการเมือง โดยทั่วไปแล้วการกระทำจะไม่ส่งผลกระทบต่อเอกชนโดยตรงเหมือนกับการออกคำสั่งทาปกครอง และเมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรีประกอบมติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กรณีหน่วยงานที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร หาก

คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องใดสมควรให้หน่วยงานที่ไม่อยู่บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติก็จะมีมติขอความร่วมมือให้นามติคณะรัฐมนตรีเรื่องนั้นไปปฏิบัติด้วย แต่อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องหน่วยงานที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหารก็อาจพิจารณานำไปปฏิบัติด้วยโดยอนุโลม ในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีจึงต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จากบทบัญญัติมาตรา 29 ดังกล่าว เป็นการนำเอายุทธศาสตร์ชาติรวมถึงแผนแม่บท ซึ่งเป็นเรื่องทางนโยบายที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์บริบททางสังคม นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล อาจส่งผลให้การทำหน้าที่บริหารประเทศและการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นทั้งหลาย ย่อมทำให้กฎหมายอื่นไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ถ้าหากมีการปล่อยให้เกิดความแย้งมีอยู่และยอมรับบังคับใช้นั้น ความเป็นกฎหมายสูงสุดก็ไร้ซึ่งความหมาย จึงมีการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปเพื่อการปกป้องรักษารัฐธรรมนูญไว้ให้เป็นกฎหมายสูงสุดได้จริง และถือเป็นการดำรงไว้ซึ่งคุณค่าของรัฐธรรมนูญนั้น สำหรับประเทศไทย ตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลองค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ในบทบัญญัติมาตรา 210 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือ ร่างกฎหมาย พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ และหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือเรื่องการกระทำ การปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขึ้น และเป็นคดีเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันกับทุกองค์กร

4.3.2 บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ที่กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ” คำว่า กฎหมายทุกฉบับ ในความหมายตามรัฐธรรมนูญ คำว่า กฎหมายทุกฉบับนั้น หมายความว่า ความรวมถึง กฎ หรือกฎหมายลำดับรองด้วย ซึ่งกฎ หรือกฎหมายลำดับรองนั้น ซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออก และใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการนำนโยบายไปบังคับ การ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบ ประกาศข้อบังคับ หรือคำสั่งด้วย เมื่อพิจารณาประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี 4 เมษายน 2560 เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 เห็นว่า ในมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดในรายละเอียดให้กฎหมายที่รัฐจะต้องจัดให้มีการทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้น คือ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งในเรื่องการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งการไม่ดำเนินการกระบวนการตามมาตรา 77 วรรคสอง จะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร จากแนวคิดและหลักการในการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RIA) หรือ การวิเคราะห์ผลกระทบจากการกำหนดกฎหมาย กฎ ระเบียบ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวช่วยในการวิเคราะห์และทบทวนความเหมาะสมของการออกกฎหมายใหม่ และการแก้ไขกฎหมายเก่า ดังนั้น การบังคับใช้ RIA นั้น จะช่วยให้สามารถพัฒนาเครื่องมือ RIA ที่ใช้ในไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินี้ มิได้มีการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการจัดทำโดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 โดยได้ดำเนินการจัดทำก่อนที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ที่ประกาศใช้นั้น จะกำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 28 (3) ว่า ให้ถือว่ามีการรับฟังความเห็นตามที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 และสำนักงานได้ดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ฉบับนี้ใช้บังคับ เป็นการดำเนินการตามมาตรา 8 (1) แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจที่จะดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม การดำเนินการของรัฐตามมาตรา 65 ประกอบกับมาตรา 275 ไปขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐใน

มาตรา 77 วรรคสอง ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการดังกล่าวถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการดำเนินการตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ควรขัดกับบทบัญญัติมาตราอื่นในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นทั้งหลาย ย่อมทำให้กฎหมายอื่นไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ถ้าหากมีการปล่อยให้เกิดความแย้งมีอยู่และยอมรับบังคับใช้นั้น ความเป็นกฎหมายสูงสุดก็ไร้ซึ่งความหมาย จึงมีการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปเพื่อการปกป้องรักษารัฐธรรมนูญไว้ให้เป็นกฎหมายสูงสุดได้จริง และถือเป็นการดำรงไว้ซึ่งคุณค่าของรัฐธรรมนูญนั้น การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองหรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้อื่นหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม การออกบทบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมทำไม่ได้

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ “ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” เป็นการศึกษาแนวคิด ความเป็นมา วัตถุประสงค์ และรายละเอียดของแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยนั้น

5.1 บทสรุป

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางที่กำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม เหตุที่ต้องมีการกำหนดไว้ก็เพื่อเป็นหลักประกันที่จะไม่แปรเปลี่ยนไปตามนโยบายรัฐ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอยู่ตลอดเวลา และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยมีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมและหลักการสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวคิดดังกล่าวนี้ถือเป็นรากฐานแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งของการกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การนำเอารัฐธรรมนูญนิยมมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ รัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อีกทั้งนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ยังถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐที่ใช้สำหรับการบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญจึงมีสถานะที่สูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัตินี้เองได้มีการกำหนดจำกัดสถานะของหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวไว้เอง ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้เป็น “แนวทาง” ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 64 ซึ่งคล้ายกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่แตกต่างกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติไว้เป็น “เจตจำนง” ให้รัฐ

ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากเดิมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับความเข้มข้นในสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ฉะนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ที่เป็นเพียงแนวทางก็เพื่อมิได้คุ้มครองการทำงานขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร เพื่อให้มีความสะดวกในการบริหารประเทศและไม่ถูกจำกัดอำนาจ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญยังคงมีสถานะเป็นกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนั้น บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด เนื่องจากหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีรูปแบบและวิธีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเหมือนกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดอื่น ๆ อีกทั้งการมีหรือสิ้นไปของบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ทำการแบ่งบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้

จากการศึกษารัฐธรรมนูญต่างประเทศ พบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ได้วางหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคแรกว่า หลักการของนโยบายสังคมซึ่งจะเอาไว้เป็นสัด้านในมาตรานี้ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อยู่ภายในเขตอำนาจพิจารณาของศาลใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้มีความมุ่งหมายให้เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” สำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายเท่านั้น แต่ไม่อาจก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องแก่ประชาชนได้หากว่ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าวเพราะถือว่าบทบัญญัตินี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาล

ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียในบทบัญญัติมาตรา 37 ได้วางหลักไว้ว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับในการนำมาฟ้องร้องศาลใด ๆ หากแต่บทบัญญัติยังคงเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศและเป็นหน้าที่ของรัฐในการนำหลักการมาเป็นแนวทางการตรากฎหมาย จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียในบทบัญญัติว่า

ด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนทั่วไปต่อศาล และไม่มีสภาพบังคับหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นบรรลุผล เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 37 รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย ได้ก่อให้เกิด “หน้าที่” ของรัฐ หรือรัฐสภา รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลไว้ในการบริหารประเทศและตรากฎหมาย ถ้าถือเป็นหน้าที่แล้วหากไม่ดำเนินการย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวมีสภาพบังคับทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน หากได้มีสภาพบังคับไม่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญจึงเพิ่มสภาพบังคับที่มากขึ้นกว่า โดยสามารถพิจารณาจากถ้อยคำใน ที่ใช้คำว่า “เป็นเจตจำนง” ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าต้องการให้มีการใช้บังคับอย่างจริงจังมากขึ้น

ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งตามมาตรา 64 ที่บัญญัติให้เป็นเพียง “แนวทาง” ในการให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดการสิทธิในการฟ้องร้อง ดังเช่นบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในหมวด หน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 โดยได้วางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างกับแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้ และเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐใช้คำว่า “รัฐพึง” และหากเปรียบเทียบกับถ้อยคำในบทบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐที่ใช้คำว่า “รัฐต้อง” ผู้ศึกษาเห็นว่า หากตีความเกี่ยวกับภาษาและถ้อยคำตัวอักษรแล้ว คำว่า “รัฐต้อง” ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องสภาพบังคับของบทกฎหมายได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้มีการกำหนดให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้ เป็นเพียงกรอบหรือแนวทางของการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร มิได้มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมาย

2) บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพัน

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มีบทบัญญัติบางมาตราที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐที่ก่อให้เกิดผลผูกพัน กล่าวคือ

ในบทบัญญัติมาตรา 65 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดว่า การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ประกอบกับมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา 65 วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ โดยในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 บทบัญญัติมาตรา 5 ได้กำหนดว่าการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการ จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ และในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดบทลงโทษไว้ ซึ่งการมีบทลงโทษดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เป็นเพียงแนวทางเท่านั้น ตามมาตรา 64

จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน และก่อให้เกิดสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีการระบุไว้อย่างชัดเจนที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามนั้นอาจได้รับบทลงโทษ จึงทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 65 ดังกล่าว เกิดสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมาย

ส่วนมาตรา 77 วรรคสอง ที่กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกระดับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ประกอบกับมีการประกาศมติคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี คือ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยทั่วไปมีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ

ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ มติคณะรัฐมนตรีนี้ จึงมีขึ้นมาเพื่อรองรับบทบัญญัติมาตรา 77 ในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดผลผูกพันต่อรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ

หากรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 77 แล้ว รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถติดตาม เြงรัด หรือสามารถฟ้องร้องได้เหมือนกับบทบัญญัติในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 หน้าี่ของรัฐ จึงมีการประกาศมติคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 มติคณะรัฐมนตรีมีขึ้นมาเพื่อรองรับบทบัญญัติมาตรา 77 ในรัฐธรรมนูญ ทำให้มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร และเกิดผลผูกพันต่อรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งส่งผลให้คำว่ารัฐพึงที่เป็นเรื่องดุลพินิจกลายเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการไปโดยปริยาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้ ซึ่งหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดไว้จะไม่มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมายที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่เป็นเพียงแนวทางของการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพันตามมาตรา 65 และมาตรา 77 ที่เป็นแนวนโยบายที่มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมได้ ตามกรอบหรือแนวทางในการบริหารประเทศ

ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรรักษาไว้ซึ่งคุณค่าของรัฐธรรมนูญ หากต้องการให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เสนอให้องค์กรศาลเข้ามามีบทบาทในการรับรองและตรวจสอบว่าแนวนโยบายบางประการที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีฐานะเป็นสิทธิที่

รัฐธรรมนูญรับรอง และคุ้มครองประเพณีหนึ่ง เพื่อต้องการให้บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นมีผลในทางปฏิบัติ และให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

การกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เช่นเดียวกับบทบัญญัติหน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 กล่าวคือการใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความตามลายลักษณ์อักษร อาจใช้ถ้อยคำที่ใช้คำว่า “รัฐต้อง” แทนถ้อยคำว่า “รัฐพึง”

และเห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องสภาพบังคับและผลผูกพันทางกฎหมาย หากบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในบทบัญญัติใดต้องการให้หน่วยงานของรัฐกระทำการหรือดำเนินการอย่างเคร่งครัด เห็นควรให้แยกบทบัญญัตินั้นออกจากหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่เป็นเพียงแนวทางของการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.

กรมยุทธศาสตร์ศึกษาทหารบก. **คู่มือประกอบการศึกษายุทธศาสตร์กองทัพบก**. กรุงเทพมหานคร: กรมยุทธศาสตร์ศึกษาทหารบก, 2561.

กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต. **สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ 1)**. ค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=409#m13>

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557.

ไกรพล อรัญรัตน์. **สภาพบังคับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. ค้นวันที่ 3 เมษายน 2561 จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1491
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **แถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14**. ค้นวันที่ 25 มีนาคม 2561 จาก <https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/main.php?filename=index>

คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **ถาม-ตอบ เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี (เล่ม 1)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2553.

จิรนิติ หะวานนท์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556.

ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ. **การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2545.

ชายชัย แสงศักดิ์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

ชาญชัย แสงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

ชำนาญ จันทรเรือง. **ข้อสงสัยในมาตรการบังคับทางปกครอง**. ค้นวันที่ 18 กันยายน 2560 จาก

www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=858

เชาวนะ ไตรมาส. **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เรื่อง แนวนโยบาย**

แห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2545.

ณัฐพล บุญชิต. **สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

ณัฐพล คำภีระ. **การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง**. วิทยานิพนธ์นิติ

ศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.

ดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์. **สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16**. ค้นวันที่ 7

เมษายน 2561 จาก https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=109&filename=index

ดำรงค์ วัฒนา. **แนวคิดและแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์**. **วารสารการเมือง**

การบริหาร และกฎหมาย. 2, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2553): 1-33

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. **การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact**

Analysis (RIA). กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557.

ธนศ อารณสุวรรณ. **สังคมและการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทยาการพิมพ์, 2521. อ้าง

ถึงใน สำเรียง เมฆเกรียงไกร. **การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน**. เอกสาร

วิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556.

ธีรวัฒน์ ขวัญใจ. **จากแนวนโยบายแห่งรัฐสู่ยุทธศาสตร์ชาติ: เหล้าเก่าในขวดใหม่**. **กรุงเทพธุรกิจ**. ค้น

วันที่ 5 เมษายน 2561 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642673>

ธีรวัฒน์ ขวัญใจ. **สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

(พ.ศ. 2540). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **สัญญาทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิด หรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา**

28 ในกรณีศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ: สภาพบังคับทางกฎหมายและขอบเขตของความ**

ผูกพัน. **จุลนิติ กองบรรณาธิการสำนักกฎหมาย**. 29 (เมษายน 2557): 4-5.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายมหาชน หลักวินิธิรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ**.

กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2560.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 5.

กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2558.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2537. อ้าง

ถึงใน กฤษฎณ์มนต์ ทิพย์เสวต. **สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน**

แห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชนเล่ม 4 รัฐ**. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2560.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **รวมคำบรรยายเนติฯ ภาคหนึ่ง สมัยที่ 54**. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา

กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2544.

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสาร

ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

บุศรา เข้มทอง. **แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานบริการวิชาการ

3 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

ปกรณ ปริญญา. **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

พุทธศักราช 2550. เอกสารประกอบการสัมมนา (เอกสารไม่ได้พิมพ์เผยแพร่).

ประณต นันทยุกุล. **การเมืองการปกครองอินเดีย**. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการเขียนตำรา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531. อ้างถึงใน ชีรวัฒน์ ขวัญใจ. **สถานะของ**

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ประยูร กาญจนกุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523. อ้างถึงใน ญัฐพล คำภีระ. **การกระทำทางรัฐบาล:**

ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.

ปรางทิพย์ พรวัฒนะกิจ. **รูปแบบองค์การร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสม**

สำหรับประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2556.

ปรีติ ไขว้โลก. **เหลียวหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2541.

พจน์ พงศ์สุวรรณ. **หลักยุทธศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: โอ เอส พรินต์ติ้ง เฮาส์, 2536.

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. **ราชกิจจานุเบกษา**. 134, 79ก

(31 กรกฎาคม 2560).

พชัย พะยอมยนต์. กระบวนทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนา. ใน **ประมวลสาระชุด วิชา**

กระบวนการพัฒนาและยุทธศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ. นนทบุรี: โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549. อ้างถึงใน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้าง

เสริมสุขภาพ. **ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียในยุค IT**. ค้นวันที่ 25 มกราคม 2561

จาก [http://www.thaihealth.or.th/blog/myblog/topic/68/baocd12/](http://www.thaihealth.or.th/blog/myblog/topic/68/baocd12/108/All/219/ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียในยุค%20it/)

108/All/219/ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียในยุค%20it/

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. **ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร:

วิญญูชน, 2543.

มยุรี จำรัส. **การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและการไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่ง**

สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช

2540 และพุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการ**

กระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

รติกร เจือกโวน. **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. ค้นวันที่ 25 มกราคม 2561 จาก

http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=#cite_note-6

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. **บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมการวิจัยแห่งชาติ, 2545.

รัฐธรรมนูญฉบับเอกราช สัญลักษณ์แห่งวันชาติอินเดีย. **Voice TV**. ค้นวันที่ 12 เมษายน 2561 จาก

<https://www.voicetv.co.th/read/29089>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. **ราชกิจจานุเบกษา**. 114, 55ก (11 ตุลาคม 2540).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. **ราชกิจจานุเบกษา**. 124, 47ก (24 สิงหาคม 2550).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. **ราชกิจจานุเบกษา**. 134, 40ก (6 เมษายน 2560).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475. **ราชกิจจานุเบกษา**. 49 (10 ธันวาคม 2475).

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554**. กรุงเทพมหานคร:

นานมีบุ๊ค, 2556.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:

เดียนตุลา, 2557.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **รัฐธรรมนูญไวมาร์**. ค้นวันที่ 31 มกราคม 2561 จาก [research.law.tu.ac.th/](http://research.law.tu.ac.th/research/upload/portfolio/2015-11-21-1448084153-99057.pdf)

research/upload/portfolio/2015-11-21-1448084153-99057.pdf

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**. ค้นวันที่ 22 มกราคม 2559 จาก

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

วรพจน์ วิชาสุตพิชญ์. **การกระทำทางปกครอง**. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1, 2543.

วรพจน์ วิชาสุตพิชญ์. **คำบรรยายวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 2**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

วรพจน์ วิชาสุตพิชญ์. **รายงานการวิจัย สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ. **หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

วิชญ์ เครื่องาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

วีระ โลจายะ. **เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน**. กรุงเทพมหานคร: ชวนพิมพ์, 2539

ศาลปกครอง. **ข้อควรรู้เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครอง ลักษณะของคดีปกครอง**. ค้นวันที่ 5 เมษายน 2561 จาก http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_902

ศูนย์กรรมวิธีข้อมูล ส่วนวิชาทหาร โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า. **ประเภทของยุทธศาสตร์**. ค้นวันที่ 25 ตุลาคม 2561 จาก http://www.crma.ac.th/msdept/e_bookmsd2012/strategymys4010/pdf/lesson_3.pdf

สถาบันพระปกเกล้า. **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้าของคุรุสภา, 2545.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **โครงการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบใน การออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)**. รายงานการวิจัย เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, 2557.

สถาพร ปัญญาดี. **การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10/2491**. อ้างถึงใน สุรพล ศรีวิทยา. **การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐาน: ศึกษาเปรียบเทียบกับ**

- ต่างประเทศ. รายงานการวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, 2560.
- สภาวิจัยแห่งชาติ. รัฐธรรมนูญนานาชาติ:รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์. โดย สภาวิจัยแห่งชาติสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2516.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- สมยศ เชื้อไทย. รัฐ: ปัญหาเกี่ยวกับข้อความคิดและสาระสำคัญ. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. 15, 3 (กันยายน 2528): 110-118.
- สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์, 2551.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แนวปฏิบัติในการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย สำหรับหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย**. ค้นวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561 จาก <http://www.nesdb.go.th/download/RIAThailandRIATH.pdf>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบ การออก กฎ ระเบียบ และกฎหมายของไทย**. ค้นวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561 จาก <https://www.nesdc.go.th/download/RIA/Development%20of%20Regulatory%20.pdf>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ. **จดหมายข่าวยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ**. 1, 5 (สิงหาคม 2561): 1-6.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส, 2549.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **รายงานผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. วันที่ 4 เมษายน 2560.
- สำเรียง เมฆเกรียงไกร. **การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. **ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ**.

กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

สุรพล ศรีวิทยา. การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐาน: ศึกษาเปรียบเทียบกับ

ต่างประเทศ. รายงานการวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, 2560.

โสธร ตู่ทองคำ. ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดีย. ใน **ประมวลสาระชุด วิชาการะบวนการพัฒนาและ**

ยุทธศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมาธิราช, 2549. อ้างถึงใน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ,

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียในยุค IT. ค้นวันที่ 25 มกราคม 2561 จาก

<http://www.thaihealth.or.th/blog/myblog/topic/68/baocd12/108>

/All/219/ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอินเดียในยุค%20it/

หยุด แสงอุทัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก, 2535.

หยุด แสงอุทัย. **คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครอง**

ราชอาณาจักรและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

หยุด แสงอุทัย. **แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.**

กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.

หยุด แสงอุทัย. **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

หยุด แสงอุทัย. **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538. อ้างถึงใน ญัฐพล บุญชิต.

สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหา

วิทยาลัย, 2555.

อมร จันทรสมบูรณ์. **การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ทางออกของประเทศไทย.**

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักนโยบายศึกษา, 2539. ค้นวันที่ 17 เมษายน 2561

จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=409#m1>

อมร รักษาสัตย์. **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

อัชพร จารุจินดา. **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.** ใน **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและ**

สถาบันการเมืองชั้นสูง. หน่วยที่ 7. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมาธิราช, 2555.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. **นิติรัฐ นิติธรรม.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

Bartholomees, Jr., J. Boone. A Survey of the Theory of Strategy. In J. Boone

Bartholomees, Jr., ed. **U.S. Army War College Guide to National Security**

Issues. Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2012.

Boyle, Richard. **The State of Policy Evaluation in Ireland**. Research Paper No.14

State of Public Service Series, Institute of Public Administration (IPA), 2014.

Collins, Neil and Cradden, Terry. **Irish Politics Today**. 3rd ed. New York: Manchester University Press, 1997.

The Constitution of India. Retrieved August 29, 2018 from <https://dl.wdl.org/2672/service/2672.pdf>

David, Rene. **Les grands systemes de droit contemporain**. Paris: Dalloz, 1978. อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.

Dhar, Arshia. **Republic Day 2017: All you need to Know about January 26 Celebrations**. Retrieved January 27, 2017 from <http://www.ndtv.com/india-news/republic-day-2017-all-you-need-to-know-about-january-26-celebrations-1652770>

Dheeraj. **Directive Principles of State Policy**. Retrieved December 10, 2018 from <http://www.yourarticlelibrary.com/directive-principles/directive-principles-of-state-policy/49221>

Gidden, A. **Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics**. Cambridge: Polity Press, 1998.

Griffin, Stephen. Constitutionalism in the United States from Theory to Politics. **Oxford Journal of Legal Studies**. 10: 201. อ้างถึงใน ปรางทิพย์ พรวัฒนกิจ. **รูปแบบองค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

Henkin, Louis. Constitutionalism Democracy and Foreign Affairs. **Indiana Law Journal**. 67, 4 (1992): 879-886. อ้างถึงใน ปรางทิพย์ พรวัฒนกิจ. **รูปแบบองค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

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

Rivero, Jean. **Libertes publiques** Paris Presse universitaire de France, 1973, อ้างถึงใน วีระ โลจายะ. **เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน**. กรุงเทพมหานคร: ชวนพิมพ์, 2539.

Seervai, H. M. **Constitutional Law of India: A Critical Commentary**. 2nd ed. Bombay: N. M. Tripathi Private, 1975). อ้างถึงใน สุรพล ศรีวิทยา. การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐาน: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. รายงานการวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, 2560.

Yokota, Kisaburo. Political Question and Jurisdiction Review: A Comparison, **Washington Law Review**. 43, 5 (1968): 1031-1056. อ้างถึงใน ญัฐพล คำภีระ. การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นางสาวสุชาดา เภารังค์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2556

