

ความเป็นมาและปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการบัญญัติเรื่อง "แนวนโยบายแห่งรัฐ" ไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) หลังจากนั้นเป็นต้นมา แนวความคิดในการกำหนดแนวนโยบายไว้สำหรับเป็นกรอบให้รัฐบาลดำเนินการตามแนวทางที่วางไว้ก็ได้รับการยอมรับมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐยังคงปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับต่อ ๆ มาสืบเนื่องมาโดยตลอด จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติดังกล่าวเป็น "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" และเปลี่ยนแปลงหลักการของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในบางประการ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับสถานะและสภาพบังคับของบทบัญญัติในหมวดมาตราดังกล่าว ดังนั้น ในบทนี้จึงเห็นควรศึกษาถึงความเป็นมาและพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับ ตลอดจนกลไกทางการเมืองและทางกฎหมายที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งจะได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในลำดับต่อไป

3.1 ความเป็นมาของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทย

3.1.1 แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย ก่อน พ.ศ. 2540

ความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในประเทศไทยนั้น อาจย้อนไปถึงเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะราษฎรได้ประกาศ "หลัก 6 ประการของคณะราษฎร" อันเป็นแนวนโยบายของคณะผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่กำหนดไว้เป็นแนวทางการบริหารประเทศต่อไป โดยหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
- 2) จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
- 3) จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง
- 4) จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน
- 5) จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดกับหลัก 4 ประการข้างต้น
- 6) จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร¹

หลัก 6 ประการของคณะราษฎรดังกล่าว อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐได้เช่นกัน² หากแต่แนวนโยบายดังกล่าวยังไม่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2475 และฉบับ พ.ศ. 2489 ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังไม่มีธรรมเนียมการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้แต่อย่างใด

บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการยกวางโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และหลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศไทยทุกฉบับได้มีการบรรจุบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสืบเนื่องและพัฒนาการของบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวในรัฐธรรมนูญตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2492) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยคณะทหารซึ่งนำโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ คณะรัฐประหารได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ

¹ ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1 วันที่ 24 มิถุนายน 2475 อ้างอิงจาก ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์, ปฏิวัติ 2475 : 1932 Revolution in Siam. (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547), หน้า 499-501.

² หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538), หน้า 161.

แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2489 และได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว โดยคณะรัฐประหารได้เข็ดนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลจึงถูกควบคุมและกำกับ โดยผู้ฝ่ายทหารในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม นายควง อภัยวงศ์ ได้เป็นผู้ผลักดันให้ จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และแม้ว่านายควง อภัยวงศ์ จะถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2491 แต่รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ไม่อาจปฏิเสธรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ จึงได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในวันที่ 23 มีนาคม 2492

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 นี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความก้าวหน้าและเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อมุ่งหวังจะให้ป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่สร้างระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นจริง โดยได้มีการพิจารณาด้วยรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ ประกอบกับการค้นคว้าพิจารณารัฐธรรมนูญของนานาประเทศมาประกอบในการยกร่างอีกด้วย³ ดังนั้น บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงเป็นผล มาจากการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณารัฐธรรมนูญของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญ ของประเทศอินเดียซึ่งประกาศใช้ในปีเดียวกันนั้นมาเป็นแบบอย่างในการร่างรัฐธรรมนูญไทย นอกจากเหตุผลในด้านกฎหมายแล้ว การบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นยังมีเหตุผล ทางการเมืองด้วย กล่าวคือ การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ มีอายุยึดกุมอำนาจการบริหารราชการ แผ่นดินได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับผู้ฝ่ายทหารที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้มิได้เชี่ยวชาญในเรื่องการบริหาร รัฐกิจ อาจเป็นเหตุผลที่ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์เห็นควร บรรจุหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เพื่อเป็นกรอบในการกำหนด นโยบายของรัฐบาล⁴

อย่างไรก็ดี เมื่อครั้งมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2492 นั้น เป็นที่ถกเถียง กันว่าควรมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งมีความเห็นแยกออกเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ

³ กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2545), หน้า 22.

⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่ม 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2546), หน้า 330.

ฝ่ายแรก เห็นว่าควรกำหนดบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ มีเหตุผล โดยสรุปว่า⁵ การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่นานาประเทศที่ใช้ รัฐธรรมนูญได้มีกำหนดไว้เช่นกัน โดยการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ถือเป็นแนวทางของสังคม นั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้องค์กรและกลไก ในระบบนั้นจะได้เดินไปตามแนวทางประชาธิปไตยในรูปแบบที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยเน้นให้ประชาชนมีความสุขอยู่ดีกินดี และเน้นแนวทางการดำเนินนโยบาย ทางเศรษฐกิจแบบเสรี รวมทั้งแนวทางในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าไม่ควรกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผล โดยสรุปว่า⁶ เมื่อการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นไม่สามารถกำหนดให้ละเอียดครอบคลุม การดำเนินการทุกสิ่งทุกอย่างตามความต้องการที่นานาประเทศยอมรับแล้ว ก็ไม่ควรมีการกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวไว้เสียเลย หรือในกรณีถ้ากำหนดไว้โดยละเอียด ก็จะมีปัญหาว่าการจัดการ บริหารประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ นั้นไม่สามารถจัดทำให้ครบถ้วนได้ นอกจากนี้ การกำหนดแนวนโยบายว่าจะต้องทำอะไรหนึ่งนั้นอันเป็นการบีบบังคับหรือจำกัดเสรีภาพใน การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ซึ่งน่าจะปล่อยให้รัฐบาลบริหารกิจการของรัฐไปได้อย่างกว้าง ขวางตามแนวทางที่รัฐบาลเห็นสมควร รวมทั้งการกำหนดแนวนโยบายเป็นกรอบจำกัดไว้นี้อาจทำให้ เป็นอุปสรรคต่อการปรับตัวให้เป็นไปตามสถานการณ์ของโลกซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังมี การแสดงความคิดเห็นเห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ นี้ เป็นแนวนโยบายที่รัฐอาจจะทำหรือไม่ทำก็ได้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐในกรณี ที่ไม่กระทำตามแนวนโยบายดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่ให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐบรรจุไว้ใน รัฐธรรมนูญนั้นได้รับการยอมรับมากกว่า ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) ได้กลายเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ และเป็นต้นแบบให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาถือเป็นแนวทางในการบัญญัติไว้เช่นกัน

ในส่วนสภาพบังคับของบทบัญญัติในหมวดมาตราดังกล่าว นั้น มาตรา 54 ได้วาง หลักการว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหาร ราชการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งหมายความว่า

⁵ รายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10/2491 (2 สิงหาคม 2491).

⁶ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 17 (19 มกราคม 2492).

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้เป็นบทบัญญัติที่มีไว้สำหรับชี้ทางให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีปฏิบัติจัดทำ โดยไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายที่ประชาชนจะสามารถนำไปฟ้องร้องรัฐได้ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ซึ่งเป็นสมาชิกท่านหนึ่งในสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายถึงเหตุผลการกำหนดสภาพบังคับดังกล่าวว่า เนื่องจากการที่รัฐจะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกำลังเงินและฐานะความเป็นอยู่ของรัฐ ตลอดจนกำลังคนและความสามารถของข้าราชการ ฯลฯ รัฐธรรมนูญจึงปล่อยให้บุคคลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาดำเนินการใดก่อนหลังตามที่เห็นสมควร⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ทั้งสิ้นรวม 18 มาตรา (มาตรา 55 ถึงมาตรา 72) โดยกำหนดแนวนโยบายในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช (มาตรา 55)
2. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศบนหลักความเสมอภาค และพึงร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมและสันติสุขของโลก (มาตรา 56-57)
3. แนวนโยบายเกี่ยวกับการทหาร โดยกำหนดให้กำลังทหารพึงมีโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช และให้กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้กำลังทหารว่าพึงใช้เพื่อการสงครามหรือปราบปรามการจลาจล และจะใช้ได้แต่โดยกระแสพระบรมราชโองการเว้นแต่กรณีที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก และกำหนดห้ามมิให้ใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทางการเมือง รวมทั้งห้ามไม่ให้ทหารในระหว่างการรักษาการประจำเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือแสดงการฝักใฝ่พรรคการเมือง (มาตรา 58-60)
4. แนวนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาว่าพึงเป็นไปเพื่อให้ชาวไทยเป็นพลเมืองดี มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ มีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือเป็นหน้าที่รัฐโดยเฉพาะในการจัดระบบการศึกษาอบรม กำหนดให้การจัดการศึกษาในระดับชั้นประถมในโรงเรียนของรัฐต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า โดยรัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาตามสมควร และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าในศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ (มาตรา 62-65)

⁷ หยุต แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 68.

5. **แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม** โดยกำหนดให้รัฐพึงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประจำชาติ และพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศิลปกรรม และป้องกันมิให้มีการส่งวัตถุเช่นว่านั้นออกไปนอกราชอาณาจักร (มาตรา 66-67)

6. **แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ** โดยกำหนดให้การริเริ่มทางเศรษฐกิจส่วนบุคคลต้องเป็นไปโดยเสรี แต่ต้องไม่ขัดแย้งต่อการประกอบกิจการสาธารณูปโภค และต้องไม่เป็นการบั่นทอนมนุษยธรรม ความมั่นคง หรือเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงจัดการสาธารณูปโภคให้ประสานกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล ในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ ยังกำหนดให้การประกอบกิจการที่ผูกขาดตัดตอนหรือการประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา 68) และกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมและการสหกรณ์ (มาตรา 69) และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชน ทั้งทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 70)

7. **แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม** โดยกำหนดให้รัฐพึงคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก (มาตรา 71)

8. **นโยบายด้านการสาธารณสุข** โดยกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข การมารดาและทารกสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดให้การป้องกันและปราบโรคระบาดให้เป็นหน้าที่รัฐต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า (มาตรา 72)

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495)
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐประหารเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2494 โดยคณะรัฐประหารชุดเดิม^๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2492 และให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 มาใช้แทน แต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในบางมาตราให้เหมาะสมกับสมัย และได้มีการนำบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐตามบรรจกลงไปด้วย ซึ่งแสดงถึงการรับอิทธิพลแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวมาจากรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2489 อย่างไรก็ดี ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2475 ในขั้นแรกนั้น คณะรัฐประหารฯ จะไม่ยอมให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐเลย แต่เมื่อมีผู้เสนอว่า ผู้ทำรัฐประหารประสงค์จะป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะต้องกระทำโดยบัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่ารัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ จึงเป็นอันให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐในข้อนี้ไว้ แต่จะมีแนวนโยบายแห่งรัฐเพียงข้อเดียวก็เป็นการไม่เหมาะสม

^๑ ลิขิต อีรวะดิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 143.

จึงเป็นอันตกลงให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐข้ออื่นอีกบ้าง⁹ โดยตัดทอนนโยบายที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 ออกบางส่วน ซึ่งทำให้เหลือบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเพียง 7 มาตรา และเป็นแนวนโยบายเพียง 7 นโยบาย กล่าวคือ

1. แนวนโยบายเรื่องการรักษาเอกราช (มาตรา 38)
2. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐต้องร่วมมือกับนานาประเทศ เพื่อบำรุงสันติสุขของโลก (มาตรา 38)
3. แนวนโยบายด้านการทหาร โดยให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราชและผลประโยชน์แห่งชาติ (มาตรา 39)
4. แนวนโยบายให้รัฐต้องรักษาความสงบภายใน (มาตรา 40)
5. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการริเริ่มทางเศรษฐกิจของเอกชน และประกอบกิจการสาธารณูปโภคให้ประสานกันกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน (มาตรา 41)
6. แนวนโยบายด้านการศึกษา ซึ่งรัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาอบรม และมีหน้าที่ในการจัดระบบการศึกษา ตลอดจนการให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการของตนเองได้ (มาตรา 42)
7. แนวนโยบายด้านสาธารณสุข โดยให้รัฐส่งเสริมการสาธารณสุข การมารดา และทารกสงเคราะห์ และการป้องกันและปราบโรคระบาด ซึ่งต้องกระทำให้ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า (มาตรา 43)

ในเรื่องสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ได้กำหนดหลักการทางสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า “เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2492) อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงสภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจในทางการเมือง ณ เวลานั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มุ่งหวังจะให้บทบัญญัติดังกล่าวเกิดผลในเชิงสภาพบังคับแก่รัฐบาลแต่ประการใด หากแต่มีความประสงค์หลักเป็นเพียงเพื่อวางหลักการป้องกันระบบเศรษฐกิจตามแนวคิดของลัทธิคอมมิวนิสต์เท่านั้น และเมื่อพิจารณาถึงกลไกสภาพบังคับทางการเมืองแล้ว การที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 เข้าไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับจำนวนของสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นนั้น ย่อมทำให้รัฐบาล

⁹ หยุด แสงอุทัย, แนวคำตามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 69.

สามารถควบคุมเสียงของสมาชิกในรัฐสภา ซึ่งมีสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเด็ดขาด¹⁰ จึงเป็นที่เห็นได้ว่าสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงแต่ประการใด

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2511) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) ได้ถูกยกเลิกเนื่องจากการทำรัฐประหารซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501¹¹ หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งปรากฏว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาในการร่างยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน 17 วัน¹² และในที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 53 ถึง 70 โดยมาตรา 53 ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดนี้ไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นการกำหนดสภาพบังคับในลักษณะเดียวกับที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาในด้านเนื้อหา แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 18 มาตรา (มาตรา 53-70) และมีสาระสำคัญของนโยบายด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. แนวนโยบายด้านการรักษาเอกราช กำหนดให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช (มาตรา 54)
2. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศโดยถือหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกัน (มาตรา 55) รวมถึงพึงร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมระหว่างประเทศและสันติสุขของโลก (มาตรา 56)
3. แนวนโยบายด้านการทหาร กำหนดให้รัฐพึงมีกำลังทหารโดยเหมาะสม (มาตรา 57) โดยกำลังทหารเป็นของชาติ และพึงใช้เพื่อการรบ การสงคราม หรือเพื่อปราบปรามการจลาจล หรือการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 58)

¹⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนະ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, หน้า 24.

¹¹ ลิขิต ชีระเวทิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 150.

¹² นคร พจนนรพงษ์ และอุกฤษ พจนนรพงษ์, ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย, ซึ่งอ้างในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่ม 2, หน้า 332.

4. **แนวนโยบายด้านการศึกษา** กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาและ เป็นหน้าที่รัฐโดยเฉพาะในการจัดระบบการศึกษาอบรม กำหนดให้การจัดการศึกษาในระดับชั้น ประถมศึกษาในโรงเรียนของรัฐต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน โดยรัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์ การศึกษาตามสมควร รวมทั้งพึงให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ (มาตรา 59-60) และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าในศิลปวิทยาและวิทยาศาสตร์ (มาตรา 61)

5. **แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม** กำหนดให้รัฐพึงรักษาวัฒนธรรมประจำชาติ (มาตรา 62) และพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศิลปกรรม (มาตรา 63)

6. **แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ** กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ ของเอกชน รวมทั้งพึงจัดการสาธารณูปโภคให้ประสานกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน ในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ ยังกำหนดให้การประกอบกิจการที่ผูกขาด ตัดตอนหรือการประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้า และการประกอบการผลิตของเอกชน ทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมมาตรา 64-66

7. **แนวนโยบายด้านสังคม** กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุข และพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไป โดยธรรม (มาตรา 67-69)

8. **แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง** โดยกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น (มาตรา 70)

จากแนวนโยบายดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ได้ดำเนินรอยตาม แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) เป็นส่วนใหญ่ โดยได้ มีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายแห่งรัฐในบางประการ เช่น ในเรื่องแนวนโยบายด้านการต่างประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฯ ฉบับก่อน ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) ซึ่งกำหนดว่า "รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศและถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน (มาตรา 56)" แต่ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ได้กำหนดให้ถือหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน (Reciprocity) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายทางด้านการต่างประเทศในยุคสมัยดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหางานและการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง ปัญหาด้านแรงงานซึ่งมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและ อุตสาหกรรมที่เริ่มต้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รวมทั้งยังปรากฏแนวนโยบายด้านการเมือง การปกครองในเรื่องการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกด้วย

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2517) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) ร่างขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองครั้งสำคัญ โดยการปกครองระบบเผด็จการที่ดำเนินติดต่อกันมากกว่า 16 ปี ได้สิ้นสุดลง นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงมาก และมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง ในแง่ของแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ก็ได้แสดงออกถึงแนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจน¹³ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยปรับเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) โดยยึดหลักประชาธิปไตยทางการเมืองและระบบรัฐสวัสดิการทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ พัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม โดยเป็นครั้งแรกที่หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ยังได้สะท้อนแนวความคิดในเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย¹⁴ นอกจากนี้ ยังมีแนวนโยบายด้านอื่น ๆ อีก เช่น แนวนโยบายการวางแผนประชากร และแนวนโยบายด้านการศึกษา ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเช่นเดียวกัน

แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) ประกอบด้วยบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 62-94 รวมทั้งสิ้นถึง 33 มาตรา ดังนี้

1. *แนวนโยบายด้านความมั่นคง* กำหนดให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต (มาตรา 63)
2. *แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ* โดยรัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน (มาตรา 64) และพึงร่วมมือกับนานาประเทศเพื่อรักษาความยุติธรรมและสันติสุขของโลก (มาตรา 65)
3. *แนวนโยบายด้านการทหาร* โดยกำหนดให้พึงมีกำลังทหารโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็น และกำหนดให้กำลังทหารเป็นของชาติ และพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม

¹³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ* เล่ม 2, หน้า 332.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

การปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ การปราบการกบฏและการจลาจล การรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศ หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 68-70)

4. *แนวนโยบายในการบริหาร* โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดระบบงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ (มาตรา 66) รวมทั้งพึงจัดระบบงานกระบวนการศึกษาให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาล (มาตรา 67)

5. *แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย* กำหนดให้รัฐต้องรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของประเทศ (มาตรา 71)

6. *แนวนโยบายด้านการศึกษา* กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา และเป็นหน้าที่รัฐโดยเฉพาะในการจัดระบบการศึกษาอบรม และพึงส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ โดยสถานศึกษาของรัฐพึงให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษาอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ (มาตรา 72) กำหนดให้การจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน โดยรัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ ให้ได้รับทุนและปัจจัยต่างๆ ในการศึกษาอบรมทุกระดับตามสมควร (มาตรา 73) และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าในศิลปและวิทยาการต่าง ๆ พึงส่งเสริมการสถิติ และพึงใช้วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศ (มาตรา 74)

7. *แนวนโยบายด้านวัฒนธรรม* กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงรักษาวัฒนธรรม และการสงวนรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม (มาตรา 75-76)

8. *แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ* กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ ป่าไม้ ดินน้ำลำธาร และน่านน้ำ (มาตรา 77) และพึงส่งเสริมการค้นหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนบนพื้นฐานของหลักการอนุรักษ์ (มาตรา 78)

9. *แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ* กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมว่า รัฐพึงดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง (มาตรา 79) และกำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน รวมทั้งพึงกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เหมาะสมแก่สภาพที่ดิน (มาตรา 80) กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น ๆ (มาตรา 81) ส่วนแนวนโยบายอื่น ๆ นั้นก็เป็นไปตามแนวทางที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่น กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการเกษตรและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต (มาตรา 82) พึงส่งเสริมการอุตสาหกรรม

พาณิชย์กรรม และการสหกรณ์ (มาตรา 83-84) กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ และเน้นความสำคัญของการป้องกันการผูกขาดตัดตอน โดยกำหนดให้รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม (มาตรา 85)

10. **แนวนโยบายด้านประชากร** กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสม (มาตรา 86)

11. **แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม** กำหนดให้รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยด้วยเหตุต่าง ๆ (มาตรา 87) และพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและของเอกชน (มาตรา 88)

12. **แนวนโยบายด้านแรงงานและการอาชีพ** กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรมีงานทำและได้รับค่าแรงที่เหมาะสม พึงคุ้มครองความเป็นธรรมแก่แรงงาน และดูแลให้มีการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงาน (มาตรา 89) รวมทั้งพึงจัดให้บุคคลทุกพลภาพมีงานทำตามความสามารถ (มาตรา 90)

13. **แนวนโยบายด้านที่อยู่อาศัย** กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย โดยถูกสุขลักษณะ และส่งเสริมการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย (มาตรา 91)

14. **แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข** กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุขและการอนามัย โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย และยังคงกำหนดให้พึงให้การรักษายาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า รวมทั้งการป้องกันปราบปรามโรคติดต่ออันตรายจะต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าด้วย (มาตรา 92) นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพอนามัยของประชาชน (มาตรา 93)

15. **แนวนโยบายด้านการส่งเสริมการกีฬา** (มาตรา 94)

ด้านสภาพบังคับของบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามีแนวทางเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยมาตรา 62 ได้วางหลักการไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” จึงกล่าวได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้นี้ จึงยังคงมีสถานะเป็นเพียงหลักการสำหรับเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น มิได้มีกลไกหรือมาตรการที่รองรับให้แนวนโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลแต่ประการใด

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2521) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยกำลังทหารซึ่งนำโดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นแทน¹⁵ ซึ่งเป็นผลให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนถึงระบบการปกครองแบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ทหารและประชาชนต้องมาพบกันครึ่งทาง¹⁶

สำหรับแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อยู่ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 53 ถึงมาตรา 73 รวมทั้งสิ้น 21 มาตรา โดยในส่วนของเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามีสาระสำคัญที่ไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) มากนัก หากแต่มีการตัดทอนแนวนโยบายบางประการออกไปบ้าง เช่น แนวนโยบายเรื่องการร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมและสันติสุขของโลก แนวนโยบายด้านการส่งเสริมการกีฬา เป็นต้น และปรับปรุงแก้ไขแนวนโยบายที่เคยกำหนดไว้ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งได้เพิ่มแนวนโยบายใหม่บางประการ เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจและเลื่อมใสการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 63 วรรคหนึ่ง) การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองตนเอง (มาตรา 63 วรรคสอง) การส่งเสริมการพัฒนาเยาวชน (มาตรา 62) เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพบังคับของบทบัญญัติในหมวดมาตราดังกล่าวนั้น ในมาตรา 53 ได้กำหนดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นการดำเนินตามแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับก่อน ๆ เช่นเดียวกัน

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2534) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลพลเรือนของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ทั้งนี้ คณะ รสช. ได้อ้างเหตุผลว่ารัฐบาลที่มาจาก

¹⁵ นคร พจนนรพงษ์ และอุกฤษ พจนนรพงษ์, ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2542), หน้า 80.

¹⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 214-215.

การเลือกตั้งมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง ข้าราชการการเมืองรังแกข้าราชการประจำ การบิดเบือนคดีลอบสังหารซึ่งมีจุดมุ่งหมายล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ ฯลฯ¹⁷ ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) บรรจุอยู่ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 59 ถึงมาตรา 84 รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน 26 มาตรา โดยกำหนดสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในมาตรา 59 ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ กล่าวคือ บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐตามหมวดนี้มีไว้เพื่อ “เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 84 เพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐได้มีการนำไปดำเนินการผ่านแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาล โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกันแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ

ในส่วนของเนื้อหาของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น โดยส่วนใหญ่ก็ยังคงดำเนินตามแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) เพียงแต่มีการปรับปรุงแก้ไขบางประการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และเพิ่มแนวนโยบายบางเรื่องที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีมีความสำคัญ เช่น แนวนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง (มาตรา 68) การจัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกร (มาตรา 76 วรรคสอง) การส่งเสริมการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ (มาตรา 73) การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการ (มาตรา 81)

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐใน พ.ศ. 2538 อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับนี้ในหลายหมวดมาตรา ซึ่งบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นก็ได้รับการยกเลิกบทบัญญัติเดิมทั้งหมด และได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐใหม่ โดยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ตั้งแต่มาตรา 58 ถึงมาตรา 89 จัดว่า รวมทั้งสิ้นจำนวนถึง 35 มาตรา ซึ่งการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะได้จำแนกออกเป็น 5 กลุ่มหลัก ๆ ดังนี้ คือ

1) แนวนโยบายด้านความมั่นคง การทหาร และการต่างประเทศ

- ด้านการรักษาเอกราช กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต (มาตรา 58)

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

- ด้านการทหาร กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารเพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ และกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้กำลังทหารว่าต้องใช้ เพื่อการรบการสงคราม การปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย การปราบหรือป้องปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ และ เพื่อการพัฒนาประเทศ (มาตรา 60)

- ด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานา ประเทศ และถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน (มาตรา 62)

2) แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง

- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจหลักการ ปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีสิทธิปกครองตนเอง (มาตรา 69)

- กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองที่สอดคล้องกับแนวนโยบาย แห่งรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 70)

- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสนับสนุนให้การเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน ในทุกระดับ ตลอดจนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม (มาตรา 71)

- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังแก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน (มาตรา 72)

3) แนวนโยบายด้านการบริหารงานของรัฐและการยุติธรรม

- กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและการดูแลรักษา ความสงบเรียบร้อยในประเทศ (มาตรา 61)

- กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน และพึงดำเนินการทุกวิถีทาง ในการป้องกันปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบ (มาตรา 63)

- กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และให้เป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว (มาตรา 64)

4) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

- ด้านการกระจายรายได้ กำหนดให้รัฐต้องกระจายรายได้ไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง (มาตรา 74)

- ด้านการสหกรณ์ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 80)

- ด้านการถือครองที่ดิน กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย การส่งเสริมเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และอื่นๆ และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของสิทธิในที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน (มาตรา 81)

- ด้านการส่งเสริมเกษตรกรรม กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เกษตรกรมีที่ดินในการทำเกษตรกรรม โดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดิน หรือโดยวิธีการอื่น รวมถึงการจัดการและดูแลการใช้น้ำให้เพียงพอและเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม (มาตรา 82) นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิต รวมถึงส่งเสริมให้เกษตรกรได้รวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันโดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือโดยวิธีการอื่น (มาตรา 83)

- ด้านการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ กำหนดให้พึงสนับสนุนเอกชนให้มีบทบาททางเศรษฐกิจ (มาตรา 84) โดยรัฐไม่พึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง การรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค (มาตรา 85)

- ด้านการป้องกันการผูกขาดตัดตอน กำหนดให้รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 86)

5) *แนวนโยบายด้านสังคม* จะเห็นได้ว่าการเพิ่มแนวนโยบายต่าง ๆ ที่เห็นว่าสำคัญเข้ามาอย่างมากภายในแต่ละด้าน ได้แก่

- ด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษอาบรมและการฝึกอาชีพ ส่งเสริมเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา กำหนดให้การจัดระบบการศึกษอาบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ กำหนดให้การจัดการศึกษอาบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่คิดค่าเล่าเรียนและโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนในระดับอุดมศึกษานั้น รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินการโดยอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย และพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษา (มาตรา 65) และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในทางศิลปะและวิทยาการต่าง ๆ และเร่งรัดให้มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ (มาตรา 66)

- ด้านการพัฒนาประชากร กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายด้านประชากรให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของชาติ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความ

มั่นคงของรัฐ (มาตรา 87) และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพพลเมืองของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเด็กและเยาวชน ให้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรมจริยธรรม (มาตรา 68)

- ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น (มาตรา 79)

- ด้านการสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง และพึงให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า ในส่วนการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายนั้น รัฐต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ (มาตรา 89 จัตวา)

- ด้านการสังคมสงเคราะห์ กำหนดให้รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจากสาธารณภัย (มาตรา 88) และรัฐพึงจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ และส่งเสริมให้เอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการสังคมสงเคราะห์ (มาตรา 89) รวมทั้งพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้สามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร (มาตรา 89 ทวิ)

- ด้านแรงงานและการอาชีพ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรมีงานทำ พึ่งคุ้มครองแรงงาน จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้มีความเป็นธรรม (มาตรา 89 ทวิ) และกำหนดให้รัฐต้องสงวนอาชีพบางประเภทที่สำคัญให้แก่คนไทย (มาตรา 75)

- ด้านการพัฒนาชนบท กำหนดให้รัฐพึงจัดการดำเนินงานเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานไปยังชนบทอย่างทั่วถึง จริงจัง ต่อเนื่อง และเป็นธรรม (มาตรา 73) และกำหนดให้รัฐพึงกระจายรายได้ไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง (มาตรา 74)

- ด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน การป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม (มาตรา 78)

- ด้านศิลปวัฒนธรรม กำหนดให้รัฐพึงรักษาและส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 76)

- ด้านการส่งเสริมกีฬา การท่องเที่ยว และนันทนาการ (มาตรา 77)

กล่าวโดยสรุปแล้ว จากการศึกษาบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ จะเห็นได้ถึงพัฒนาการของแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีกำเนิดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2492 และได้มีการสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา โดยผ่านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับยุคสมัยและสภาพการณ์ในขณะนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม จะพบว่ารัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติ
 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
 (พ.ศ. 2475) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 (ฉบับชั่วคราว) (พ.ศ. 2490) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พ.ศ. 2502) ธรรมนูญการปกครอง
 ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2519) ธรรมนูญ
 การปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
 พุทธศักราช 2534 รวมทั้งสิ้นจำนวน 9 ฉบับ^๑ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า
 นับตั้งแต่ พ.ศ. 2492 ซึ่งได้มีแนวความคิดในการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งใน
 รัฐธรรมนูญเป็นต้นมานั้น รัฐธรรมนูญฯ ทุกฉบับที่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็น
 รัฐธรรมนูญที่มุ่งใช้บังคับเป็นการชั่วคราว เนื่องจากการรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าเสมอ
 และโดยที่รัฐธรรมนูญประเภทนี้มุ่งใช้บังคับเป็นการชั่วคราว จึงมีเนื้อหาค่อนข้างสั้นและมีบทบัญญัติ
 น้อยมาตรา จึงไม่มีการกำหนดเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้แต่อย่างใด ดังนั้น อาจกล่าว
 ในอีกนัยหนึ่งได้ว่าแนวความคิดในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น
 ได้รับการยอมรับจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรทุกฉบับ นับแต่
 ได้มีการบรรจุบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 (พ.ศ. 2492) เป็นต้นมา

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับจะปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบาย
 แห่งรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนแนวนโยบายเกือบทุกครั้งที่มีการประกาศใช้
 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ยกเว้นกรณีรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) เพียงฉบับเดียว
 ที่มีการลดแนวนโยบายลง) ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนของแนวนโยบายดังกล่าวอาจเกิดจากการที่ผู้ร่าง
 รัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงปัญหาที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ
 และต้องการให้รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศต่อไปตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว
 จึงกำหนดเป็นแนวนโยบายสำหรับแก้ปัญหาในเรื่องนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้เมื่อมีการประกาศ
 ใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐจึงมีจำนวนถึง
 35 มาตรา และเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมทั้งแนวนโยบาย
 ในด้านที่ไม่สำคัญถึงระดับที่ต้องนำไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น แนวนโยบายในการส่งเสริม
 การกีฬาและนันทนาการ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดหาไฟฟ้าให้แก่ภาคการเกษตร เป็นต้น

^๑ อนึ่ง ภายหลังจากที่ได้มีการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร
 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้มีการ
 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว
 ไม่ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเช่นกัน

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดครอบคลุมในรายละเอียดมากเช่นนั้น แม้จะมีเจตนารมณ์ต้องการให้รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของภาระหน้าที่เหล่านั้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มิใช่เป็นการลดทอน “น้ำหนัก” ของบทบัญญัติดังกล่าวลง และทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีลักษณะคล้ายกับเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มักนำเสนอในรายละเอียดของนโยบายต่าง ๆ อยู่แล้ว ซึ่งนำไปสู่การแสดงความคิดเห็นอยู่เสมอว่าแนวนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้นไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพราะพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มีแนวนโยบายในส่วนนั้น ๆ เช่นเดียวกัน¹⁸

อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาในอีกด้านหนึ่งแล้วก็อาจเห็นได้ว่า การบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นได้กลายเป็น “ประเพณี” ของการร่างรัฐธรรมนูญไทยไปแล้ว ดังนั้น เช่นเดียวกับประเพณีในเรื่องอื่น ๆ บทบัญญัติในหมวดนี้ของรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็น “รูปแบบ” ของรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ มากกว่าที่จะมีการพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางความเป็นจริง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจึงพยายามวางแนวนโยบายที่เห็นว่าดีและเหมาะสม อันจะเป็นหน้าตาให้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ แต่ไม่มีการคำนึงถึงสภาพการบังคับใช้ในความเป็นจริงว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะได้รับการนำไปปฏิบัติเพียงใดแต่อย่างใด และในสภาพการณ์ของสังคมไทยซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับ “ความศักดิ์สิทธิ์” ของการบังคับใช้กฎหมายมาโดยตลอดนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐว่าเป็นเพียง “แนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” โดยปราศจากมาตรการอื่น ๆ มารองรับให้เกิดผลได้จริง ก็ยิ่งทำให้บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพเป็นเพียง “หลักการ” ที่ไม่มีสภาพบังคับ และรัฐบาลและรัฐสภา รวมถึงภาคประชาชนก็ไม่ได้สนใจหรือให้ความสำคัญแก่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด ในที่สุดแล้วยอมทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐถูกมองว่าเป็น “ส่วนเกิน” ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อไม่อาจมีสภาพบังคับได้ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

¹⁸ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง ปัญหาและระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2540), หน้า 3-17.

3.1.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากร่างขึ้นจากกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง และขบวนการสิทธิเสรีภาพมีอิทธิพลค่อนข้างสูงในการขับเคลื่อนสังคมการเมืองไทย และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีลักษณะประชาธิปไตยอย่างเด่นชัดในด้านแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นปรากฏว่าได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเกิดขึ้นแก่บทบัญญัติในหมวดดังกล่าว เป็นต้นว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อหมวดเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ตัดทอนแนวนโยบายที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญออก และกำหนดกลไกบางประการเพื่อให้บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวได้บรรลุผลในทางปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมานับแต่มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ก็เป็นกรเปลี่ยนแปลงในเชิงเนื้อหาของนโยบาย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมในแต่ละยุคสมัย ส่วนหลักการเกี่ยวกับสถานะและสภาพบังคับของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวนั้น กล่าวได้ว่าไม่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นแต่อย่างใด กล่าวคือนับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฯ ฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับต่างก็กำหนดแนวทางการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐว่า เป็นเพียง “แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้” หรือ “เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย” ทั้งสิ้น ที่สำคัญคือกรกำหนดว่าบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งมีผลทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐกลายเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีผลบังคับแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐโดยสิ้นเชิง ไม่สมดังเจตนารมณ์ของการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่ต้องการให้รัฐบาลยึดถือหลักการดังกล่าวเป็นกรอบหรือแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการ ในฐานะที่เป็นข้อเรียกร้องอย่างน้อยที่สุดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลต้องปฏิบัติจัดทำ ข้อบกพร่องดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหลักการของบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐครั้งสำคัญ ที่นับว่าเป็น “นวัตกรรม” ของแนวคิดดังกล่าว ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ความเป็นมาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ¹⁹ การที่บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีหลักการใหม่แตกต่างไปจากบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น ๆ นั้น เนื่องมาจากในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้มีคณะทำงานบางท่าน (นายพันต์ ทศนียานนท์ และนายแก้วสรร อติโพธิ) ได้เสนอร่างบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐใหม่ขึ้นต่อที่ประชุม โดยให้เหตุผลว่า ในอดีตที่ผ่านมาบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมักเป็นบทบัญญัติที่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังนัก เนื่องจากไม่มีการกำหนดมาตรการใช้บังคับหรือกลไกในการบังคับใช้เอาไว้ จึงสมควรให้มีการใส่กลไกในการทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างจริงจัง โดยเสนอให้มีบทบัญญัติในกรณีของรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะมีผลทำให้มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีลักษณะ Actio Popularis และบัญญัติให้เรื่องใดที่รัฐกระทำขึ้นหรือตรากฎหมายขึ้นแต่มีความขัดแย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะไม่มีผลใช้บังคับ ในประเด็นดังกล่าวนี้ คณะทำงานได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการบริหารประเทศของรัฐบาล มักไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ก็มีลักษณะเป็นเพียง Directive Principle ในทางนโยบายแต่ไม่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย คณะทำงานฯ จึงได้มอบหมายให้คณะทำงานเฉพาะหมวดรับไปดำเนินการปรับปรุงร่างบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนำเสนอต่อคณะกรรมการยกร่างฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

ในการประชุมคณะกรรมการยกร่างฯ ในเวลาต่อมา ได้มีการเสนอร่างบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะทำงานเฉพาะหมวดเข้าสู่การพิจารณา ซึ่งที่ประชุมได้อภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งมีทั้งความเห็นที่สนับสนุนและแตกต่างกับความเห็นของคณะทำงานเฉพาะหมวด นอกจากนี้ยังมีการอภิปรายในประเด็นว่าควรมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการท่านหนึ่ง (ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ) ได้เสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุมว่า ในรัฐธรรมนูญของประเทศบังกลาเทศ ค.ศ. 1998 ได้มีบทบัญญัติที่เรียกว่า Fundamental Principles of State Policy มีจำนวนทั้งสิ้น 17 มาตรา ได้ใช้ถ้อยคำว่า "รัฐต้อง..." (State Shall...) เป็นหลักการพื้นฐานในการตรากฎหมายถือเป็นหลักการ

¹⁹ มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542), หน้า 155-156.

ในการปกครองประเทศ เป็น Fundamental to governance of Bangladesh หากแต่ไม่มีผลในทางคดี ในที่สุดคณะกรรมการการยกเว้นฯ ได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และได้ข้อสรุปในที่สุดว่า เห็นควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ โดยให้ชื่อว่า “หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ” แต่ควรให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย โดยให้มาตรการในการให้เกิดผลบังคับใช้เพียงสองประการ คือ

1) ให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และจะตั้งอรายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งว่าได้ดำเนินการอย่างไรไปบ้างแล้ว

2) มีบทบัญญัติที่ให้ประชาชนมีสิทธิสามารถเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐได้

ต่อมาคณะกรรมการจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานยกเว้นเฉพาะหมวดนี้ขึ้นมาใหม่ ซึ่งคณะทำงานได้ยกเว้นบทบัญญัติแล้วเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นในเวลาต่อมา และต่อมาเมื่อได้มีการเสนอบทบัญญัติ “หลักการพื้นฐานในการกำหนดแนวนโยบายของรัฐ” ต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าคณะกรรมการได้แก้ไขชื่อหมวดเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว ซึ่งต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบบทบัญญัติในหมวดนี้

เนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้กำหนดภาระหน้าที่ของรัฐ โดยครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ใน 5 ด้านหลัก²⁰ ดังนี้

1. ด้านความมั่นคง การทหารและการต่างประเทศ ประกอบด้วยแนวนโยบายดังนี้

(1) การพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน (มาตรา 71)

(2) การจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อการรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ (มาตรา 72)

(3) การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ โดยถือหลักการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค (มาตรา 74)

²⁰ ถือเป็นเกณฑ์ตามที่ได้จำแนกไว้ใน เซวณะ ไตรมาส, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, หน้า 2.

2. ด้านการบริหาร ประกอบด้วยแนวนโยบาย 2 ประการ คือ

(1) การดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (มาตรา 75)

(2) การจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลต่าง ๆ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 75)

3. ด้านการเมืองการปกครอง ประกอบด้วยแนวนโยบาย 4 ประการ คือ

(1) การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)

(2) การจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 77)

(3) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)

(4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79)

4. ด้านศาสนา สังคม การศึกษา สาธารณสุข ประกอบด้วยแนวนโยบาย 4 ประการ ดังนี้

(1) การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา สนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต (มาตรา 73)

(2) การคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ (มาตรา 80)

(3) การจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 81)

(4) การจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง (มาตรา 82)

5. ด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วยแนวนโยบาย 5 ประการ ดังนี้

(1) การดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม (มาตรา 83)

(2) การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร (มาตรา 84)

(3) การส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 85)

(4) การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม (มาตรา 86)

(5) การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับ

ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค (มาตรา 87)

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ในประการที่เด่นชัด คือ การบัญญัติไว้เฉพาะแนวนโยบายที่มีความสำคัญในระดับที่ถือได้ว่าเป็น “นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” อย่างแท้จริง ไม่ใช่นโยบายซึ่งผันแปรไปตามเวลาหรือเป็นความต้องการเฉพาะหน้าที่ผูกพันอยู่กับสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใดเท่านั้น หากแต่แนวนโยบายดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่พื้นฐานที่รัฐจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันสำคัญของประเทศ ระบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม บริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ การพัฒนาประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่น การบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม และทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ²¹ ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้ว่าการตีบทบัญญัติที่ไม่ได้มีความสำคัญถึงขั้นเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ออกหลายเรื่อง เช่น เรื่องการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การสงวนอาชีพบางประเภทให้แก่คนไทย การส่งเสริมการกีฬา ท่องเที่ยว และนันทนาการ การส่งเสริมและบำรุงการเกษตร เป็นต้น

นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทุกแนวนโยบายกำหนดเงื่อนไขบังคับที่เท่าเทียมกันทุกมาตรา กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขในการบังคับว่า “รัฐต้อง...” ซึ่งนอกจากจะเป็นการให้ความสำคัญกับน้ำหนักการบังคับหรือบ่งบอกความมุ่งมั่นแล้ว ยังเป็นการสะท้อนถึงนัยของการให้น้ำหนักความสำคัญกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เท่าเทียมกันในทุกมาตราอีกด้วย²² ทั้งนี้ เนื่องจากถือว่าทุกแนวนโยบายต่างก็เป็นเรื่อง “พื้นฐาน” ที่มีความสำคัญ ซึ่งรัฐจะต้องให้ความสนใจในทุก ๆ แนวนโยบายอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากความเปลี่ยนแปลงในทางเนื้อหาที่กำหนดไว้เฉพาะแนวนโยบายที่เป็นพื้นฐานอย่างแท้จริงแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ยังได้สร้างความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งให้แก่บทบัญญัติในหมวดนี้ โดยได้ตัดข้อยกเว้นการบังคับที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับในอดีตเคยกำหนดไว้ กล่าวคือ ไม่มีการระบุว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้...ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ไว้อีกต่อไป ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการสร้าง

²¹ ชาวนะ ไตรมาส, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, หน้า 31.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

อุปสรรคขัดขวางหรือปิดกั้นโอกาสของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำกับกับการดำเนินการของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามเงื่อนไขแห่งสิทธิที่พึงมีตามรัฐธรรมนูญ²³ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของการมีส่วนร่วมดังกล่าวนั้นมีได้เพียงใด หรือมีเงื่อนไขประการใดบ้างในการใช้สิทธิดังกล่าว และจะสามารถดำเนินการในลักษณะใดได้บ้างนั้น ผู้เขียนจะขอทำการศึกษาวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 3.2 ต่อไป

ในด้านแนวความคิดเบื้องหลังของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของแนวนโยบายในด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 แล้ว จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความสืบเนื่องทางความคิดต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้สืบต่อแนวความคิดที่เป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) เกี่ยวกับการดำเนินแนวนโยบายของรัฐภายใต้หลักการของแนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State) การยอมรับแนวความคิดตามลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) และแนวความคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ซึ่งแนวความคิดทั้งสามประการดังกล่าวได้นำมาเป็นแนวทางของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 ด้วยเช่นกัน ดังนี้

(1) แนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ "รัฐสวัสดิการ" หรือ welfare state หมายถึง รัฐที่ตั้งใจใช้อำนาจทางการเมืองและการบริหารเพื่อลดบทบาทของพลังการตลาด โดยมีวัตถุประสงค์สามประการ กล่าวคือ (1) เพื่อประกันให้บุคคลได้รับรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี (2) เพื่อลดภาระทางสังคมที่เป็นผลมาจากความไม่แน่นอนในเรื่องการเจ็บป่วย อายุเข้าสู่วัยชรา และการตกงาน ที่อาจนำไปสู่วิกฤตของชีวิตและครอบครัว และ (3) เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางสังคมที่มีมาตรฐาน โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีสถานภาพทางสังคมอย่างไร²⁴ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2540) จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สะท้อนแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการอย่างเด่นชัดยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยมีการบัญญัติแนวนโยบายด้านการประกันสังคมไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 86) เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของไทย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2540) ยังได้เน้นถึงแนวทางรัฐสวัสดิการไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในหลายมาตรา เพื่อให้แนวนโยบายดังกล่าวมีผลผูกมัดต่อการดำเนินการของรัฐมากขึ้น เช่น สิทธิในการได้รับ

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

²⁴ สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 348.

ความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 54 เทียบกับมาตรา 80 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) สิทธิในการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ (มาตรา 55 เทียบกับมาตรา 80 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) สิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล (มาตรา 53) และสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43 เทียบกับมาตรา 81 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) เป็นต้น²⁵

(2) แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) อาจให้ความหมายได้ว่าเป็นการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ปิดกั้นโอกาสในการตอบสนองต่อความจำเป็นของคนรุ่นหลัง แนวความคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่าเป็นแนวทางที่ประสานการพัฒนาเข้ากับการคำนึงถึงสภาพแวดล้อม เพื่อให้เศรษฐกิจสามารถพัฒนาต่อไปได้ ในขณะที่สิ่งแวดล้อมยังคงอยู่ได้อย่างยั่งยืน²⁶ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่คำนึงถึงปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากร โดยได้กำหนดให้รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ ป่าไม้ ดินน้ำลำธาร และน่านน้ำ และพึงส่งเสริมการค้นหาทรัพยากร ธรรมชาติ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนบนพื้นฐานของหลักการอนุรักษ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้สืบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ด้วยการเน้นนโยบายการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติเช่นกัน แต่ได้พัฒนาแนวทางนี้ไปสู่การยอมรับแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ยังกล่าวถึงการคุ้มครองความสมดุลของธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 56 และมาตรา 79 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540) รวมตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540) จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ได้ขยายความลัทธิสิ่งแวดล้อมไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน นับเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายที่สำคัญ²⁷

²⁵ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่ม 2, หน้า 351-352.

²⁶ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, วาทกรรมกรรพัฒนา. (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2542), หน้า 230-231.

²⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่ม 2, หน้า 353-354.

(3) แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในสังคม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 สืบสานแนวทางความเป็นธรรมในสังคมมาจากรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2517 แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับหลังนี้จะไม่มียุทธศาสตร์ด้านการปฏิรูปที่ดินและด้านการเคหะ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ก็ได้วางหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (มาตรา 82) และการช่วยเหลือและการสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 80) อันเป็นการกำหนดนโยบายอย่างครอบคลุมรวมทั้งการเน้นย้ำแนวทางความเป็นธรรมในสังคมอาศัยการบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยคู่เคียงกับแนวทางรัฐสวัสดิการ ซึ่งหากพิจารณาสาระแห่งนโยบายแล้ว แนวทางรัฐสวัสดิการนั้นย่อมมีความสอดคล้องกับแนวทางการสร้างความเป็นธรรมในสังคม และอาศัยมาตรการด้านนโยบายเกือบจะเป็นชุดเดียวกัน เช่น ชนชาวไทยมีสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) ผู้ยากไร้มีสิทธิในการรับการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52 วรรคแรก)²⁸

(4) แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะเหตุว่าร่างขึ้นมาโดยกระบวนการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น และในส่วบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้ยอมรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม โดยที่ปรากฏอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น นโยบายการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ (มาตรา 76) นโยบายการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79) หรือการส่งเสริมการปกครองตนเองโดยนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (มาตรา 78) เป็นต้น และนอกจากจะบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ยังได้มีการนำหลักการดังกล่าวไปกำหนดไว้ในหมวดมาตราอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย เช่น การกำหนดให้บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการมีส่วนร่วมการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย (มาตรา 56) เป็นต้น

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 354-355.

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้พัฒนาเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่เคยมีมา ทั้งในด้านของแนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางด้านสิ่งแวดล้อม และแนวทางการเป็นธรรมในสังคม โดยมีแนวความคิดการนำแนวนโยบายบางประการไปบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย ซึ่งเป็นการบังคับให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการในฐานะที่เป็น "สิทธิ" ของประชาชน ซึ่งจะมีสภาพบังคับที่ชัดเจนกว่าที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ยังได้สะท้อนถึงแนวคิดในการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางอีกด้วย

กลไกการบังคับให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จากการที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับตลอดมานั้น ไม่ได้ผลในการปฏิบัติอย่างแท้จริง เนื่องจากขาดการกำหนดกลไกและมาตรการที่จะทำให้อำนาจที่บัญญัติดังกล่าวได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ทั้งในหมวดมาตราดังกล่าวยังมีบทบัญญัติที่ห้ามการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน จึงทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ในการตรากฎหมาย และในส่วนของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้คำนึงถึงบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด จึงทำให้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีผู้สนใจ และให้ความสำคัญน้อย และเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพบังคับในความเป็นจริงแต่อย่างใด

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญ ถือว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับการปฏิบัติตาม และหากบทบัญญัติใดไม่อาจใช้บังคับได้ก็ไม่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2540) จึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในหมวดนี้เสียใหม่ โดยได้ตัดข้อความซึ่งเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ว่า "บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ" ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ทำให้มาตราต่าง ๆ ในหมวดนี้ไม่มีความสำคัญและไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร รวมทั้งทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนเสนอให้ตัดบทบัญญัติในหมวดนี้ออกทั้งหมด²⁹ ดังนั้น การตัดข้อความดังกล่าวออกจึงมีความมุ่งหวังว่า จะทำให้รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญของบทบัญญัติในหมวดนี้มากยิ่งขึ้น

²⁹ กระมล ทองธรรมชาติ, "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ใน *รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : มติชน, 2541), หน้า 222.

นอกจากการตัดข้อความที่ยกเว้นสิทธิในการฟ้องคดีของประชาชนเกี่ยวกับ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญยังได้เห็นถึงปัญหาการขาด กลไกที่จะช่วยให้บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงได้กำหนดกลไกและมาตรการทางการเมืองเพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องตระหนัก ในความสำคัญของบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และนำหลักการดังกล่าวไปเป็น แนวทางในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจัง โดยมาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 88 วรรคสอง³⁰ ได้กำหนด ให้ในการที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่นั้น รัฐบาลจะต้องชี้แจง ให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดบ้างเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญฯ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้จะส่งผลให้รัฐบาลให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่วาระแรก และการแถลงต่อรัฐสภาก็ย่อมทำให้รัฐบาลมีความผูกพัน ที่ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้แถลงไว้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐบาลจะต้องรับ ผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาโดยตรงหากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ได้

2) การจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 88 วรรคสอง ยังได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเพื่อเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งรายงานดังกล่าวย่อมช่วยให้รัฐสภา สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ และผลของการดำเนินงานดังกล่าวนั้นเป็นอย่างไร

3) การให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 170³¹ ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

มาตรา 88 วรรคสอง ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะ เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไป ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายัง หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้พิจารณากฎหมายที่อยู่ในขอบเขตของ
 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ มาตรการดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือของประชาชนที่เป็นทางออกใน
 กรณีที่รัฐบาลไม่เสนอกฎหมายหรือรัฐสภาไม่ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแผนนโยบาย
 พื้นฐานแห่งรัฐ

4) การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐธรรมนูญ มาตรา 89³²
 กำหนดให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น โดยให้องค์รดังกล่าวมีหน้าที่
 สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ การให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 และแผนอื่นที่กฎหมายบัญญัติก่อนพิจารณาประกาศใช้ และการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่
 รัฐบาลในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม
 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เมื่อพิจารณาบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา 89
 แห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543
 มาตรา 10 ถึง 17 แล้ว จะเห็นได้ว่าสภาที่ปรึกษา มีวัตถุประสงค์ในการเป็นองค์กรที่สะท้อนปัญหา
 ด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในด้านให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี
 รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่น ๆ
 ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทของสภาที่ปรึกษา นั้นไม่ได้ผูกพันในทางกฎหมายต่อรัฐบาล กล่าวคือ
 รัฐบาลจะดำเนินการตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้
 อย่างไรก็ตาม ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษานั้นก็นับว่ามีคุณค่า เนื่องจากการที่
 สมาชิกสภาที่ปรึกษา แต่ละคนมีฐานที่มาจากองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคม จึงทำให้
 ข้อเสนอแนะนั้นผ่านการกลั่นกรองมาจากอย่างรอบด้าน และรอบคอบ เนื่องจากที่มีฐานที่มา
 อันหลากหลายของสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ³³ ทั้งหมดนี้น่าจะทำให้ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

มาตรา 89 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษา
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ
 เศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภา
 ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ
 สังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

³³ เอกสาร เรื่อง "แนวคิดและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
 ชาติ เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ" 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550.

มีน้ำหนักเพียงพอที่จะได้รับการตอบสนองจากผู้มีอำนาจตัดสินใจตามสมควร นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังได้เสริมกลไกให้คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการพิจารณาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของสภาที่ปรึกษา อย่างแท้จริง กล่าวคือ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานผลการพิจารณา หรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาที่ปรึกษา ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะหรือให้ความเห็น เพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษา และเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณชนได้ทราบด้วย รวมทั้งการเชื่อมโยงกลไกสภาที่ปรึกษา กับการควบคุมทางการเมืองในระบบรัฐสภา โดยกำหนดให้สภาที่ปรึกษา จะต้องจัดทำรายงานประจำปี เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา เพื่อเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่แก่บุคคลทั่วไป ซึ่งจะ ทำให้รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา มากยิ่งขึ้น หากจะตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างใดในเรื่องที่สภาที่ปรึกษา ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะมา ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ ได้มีผลในทางปฏิบัติโดยแท้จริง

อย่างไรก็ดี กลไกทางการเมืองที่กำหนดขึ้นนี้มีความสำคัญต่อการศึกษาวิเคราะห์ ถึงสถานะและสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังนั้น ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อที่ 3.2 ต่อไป

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

จากการศึกษาถึงความเป็นมาและสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ตลอดจนกลไกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากบทบัญญัติในหมวดมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญซึ่งมีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติดังกล่าวมีผลให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องดำเนินการโดยเคารพต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด การกระทำที่ละเมิดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลตามกฎหมาย แต่ในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ นอกจากจะมีการบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง ไม่ตายตัวแล้ว ยังกำหนดไว้ด้วยว่าบทบัญญัติในหมวดมาตราดังกล่าวนั้นเป็น “แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” กรณีจึงเป็นปัญหาที่ต้องทำการศึกษาในที่นี้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้แล้ว บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจะก่อให้เกิดความผูกพันต่อรัฐที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไรและในระดับใด และสภาพบังคับที่จะเป็นไปได้ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นจะมีลักษณะใดได้บ้าง ต่อปัญหาดังกล่าวนั้น ผู้เขียนจะได้พิจารณาไปในแต่ละหัวข้อ

อนึ่ง ในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในที่นี้ ผู้เขียนขอจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่มาตรา 71 ถึงมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยจะเน้นในเรื่องสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นหลัก แต่จะงดเว้นไม่กล่าวถึงบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

3.2.1 ปัญหาการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ก่อนที่จะศึกษาเกี่ยวกับสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีข้อพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับ

ลักษณะของผลผูกพันของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลผูกพันต่อการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐในลักษณะใดได้บ้าง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับหลักว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุด ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น การที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการบัญญัติไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องได้รับการเคารพและปฏิบัติตามจากองค์กรทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง โดยนัยนี้ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงต้องมีสภาพบังคับเพื่อแสดงถึงความเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด อันองค์กรทั้งหลายของรัฐมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม แม้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ แต่เนื่องจากการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น โดยธรรมชาติแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงปัจจัยในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเหมาะสมแก่สถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาให้ที่สุด ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐบาลไว้อย่างเคร่งครัด จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงได้วางหลักไว้เฉพาะที่เป็นหลักการหรือเป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ และเปิดให้รัฐบาลมีอิสระในการกำหนดรายละเอียดได้ตามสมควรเพื่อให้เหมาะสมกับกาลเทศะ ภายในแนวทางตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้³⁴ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแม้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีความเป็นกฎหมายสูงสุดที่ทุกฝ่ายจะต้องเคารพและนำไปดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่อาจมีสภาพบังคับโดยเคร่งครัดให้รัฐต้องปฏิบัติจัดทำในทันทีทันใดได้ ซึ่งเป็นเหตุผลของการที่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่กำหนดบทบัญญัติเรื่องนี้ไว้ จะมีบทบัญญัติที่กำกับไว้ด้วยว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลได้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนถือเอาบทบัญญัติเหล่านั้นมาบังคับต่อรัฐได้นั่นเอง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องอาศัยกลไกการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองเป็นหลัก

เมื่อพิจารณาในแง่ที่ว่า องค์กรต่าง ๆ จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไรแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 88 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดลักษณะผลผูกพันของบทบัญญัติว่าด้วย

³⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพฯ: ประชาชนิตี, 2493), หน้า 897.

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐย่อมผูกพันต่อ “การตรากฎหมาย” ประการหนึ่ง และ “การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” อีกประการหนึ่ง และเมื่อพิจารณาในแง่องค์กรแล้ว องค์กรที่มีหน้าที่ในการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติโดยตรงนั้นย่อมได้แก่ “รัฐสภา” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย และ “คณะรัฐมนตรี” ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและอำนาจการในการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง

ความผูกพันของ “รัฐสภา” และ “คณะรัฐมนตรี” ในการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดขึ้นได้จริงนั้น อาจมีลักษณะแตกต่างกันไป กล่าวคือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบางเรื่องนั้น จะดำเนินการได้จะต้องมีการตราเป็นกฎหมายขึ้นก่อน รัฐบาลจึงจะมีอำนาจที่จะดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้ เช่น ในเรื่องของการจัดระบบการถือครองที่ดินให้เหมาะสมและเป็นธรรม (มาตรา 84) การกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (มาตรา 87) หรือการดำเนินการตามแนวนโยบายอื่น ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่แนวนโยบายบางประการรัฐบาลก็สามารถนำไปปฏิบัติจัดทำได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องมีการตราเป็นกฎหมายขึ้นมาก่อน เช่น การสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ (มาตรา 80) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม (มาตรา 79) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายในเรื่องนั้น ๆ ก็มีความสำคัญในด้านการทำให้ “หลักการ” ที่บัญญัติไว้ในรูปของ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” กลายเป็นกฎหมายที่เป็นรูปธรรม ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิด “สิทธิ” ที่กฎหมายรับรองแก่ประชาชนอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของความผูกพันขององค์กรของรัฐ (โดยเฉพาะรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี) ต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว กรณีอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ว่า กรณีใดที่ถือว่ารัฐบาลหรือรัฐสภาดำเนินการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต่อปัญหาดังกล่าวนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

(1) กรณีที่รัฐสภาละเลยไม่ตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือกรณีที่รัฐบาลละเลยไม่กำหนดนโยบายสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(2) กรณีที่รัฐสภาตรากฎหมาย หรือรัฐบาลกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินโดยชัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว

(3) กรณีรัฐบาลกระทำการต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยขัดแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือละเลยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางกลไกไว้หลายประการเพื่อป้องกันมิให้มีการละเลยต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการกระทำที่ไม่เคารพต่อบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งโดยมาตรการทางการเมือง และมาตรการทางกฎหมาย ดังจะได้พิจารณาโดยละเอียดในข้อ 3.2.2 ต่อไป

3.2.2 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ย่อมต้องมีผลผูกพันต่อการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะต่อรัฐบาลและต่อรัฐสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปบังคับใช้โดยตรง โดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายหรือการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม กรณีอาจเกิดปัญหาขึ้นว่า หากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือดำเนินการโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีจะเกิดผลที่เป็นสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นอย่างไร จากปัญหาดังกล่าวนั้น เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับหลักการพื้นฐานต่าง ๆ ของกฎหมายมหาชนแล้ว เห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับต่อองค์กรที่มี "หน้าที่" ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน 3 ด้านหลัก กล่าวคือ สภาพบังคับในทางการเมืองตามกลไกของระบบรัฐสภา สภาพบังคับในทางกฎหมาย และสภาพบังคับอันเนื่องมาจากกลไกพิเศษตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดของสภาพบังคับกรณีต่าง ๆ พร้อมด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีของสภาพบังคับเหล่านั้นในหัวข้อนี้

(1) สภาพบังคับทางการเมือง

เมื่อกล่าวถึงสภาพบังคับทางการเมือง ในที่นี้มุ่งหมายถึงสภาพบังคับอันเนื่องมาจากกลไกการควบคุมตรวจสอบในระบบรัฐสภาเป็นหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับความสนใจจากรัฐบาลในการนำไปเป็นแนวทาง

การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจัง จึงได้มีการกำหนดมาตรการทางการเมืองหลายประการเพื่อก่อให้เกิดสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าว โดยมุ่งหวังว่าการที่ฝ่ายบริหารจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยกลไกทางการเมืองในระบบรัฐสภานั้น จะทำให้มีฝ่ายบริหารตระหนักถึงความสำคัญของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเอาใจใส่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้ นั้น มาตรการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองดังกล่าวนี้มีทั้งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้สำหรับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการเฉพาะ และมาตรการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินฝ่ายบริหารเป็นการทั่วไปในระบบรัฐสภา โดยสภาพบังคับของแต่ละมาตรการนั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1.1) การแถลงนโยบายก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 88 วรรคสอง ได้กำหนดมาตรการเพื่อให้ฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่ในขั้นตอนของการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้ารับบริหารประเทศ ดังที่บัญญัติว่า “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้...”

มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจภายใน 15 วันนับแต่เข้ารับตำแหน่งหน้าที่ การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภานี้เป็นมาตรการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ และเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินได้ทราบเท่าที่ยังได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อให้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีมีวิธีการหรือแนวทางดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปอย่างไร และเมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความมีผลบังคับทางการเมืองให้แก่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงได้กำหนดเพิ่มเติมให้ในการแถลงนโยบายดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงให้ชัดเจนด้วยว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งก็คือการสร้างคามผูกมัดในเบื้องต้นให้แก่คณะรัฐมนตรีที่จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ “คำมั่น” ไว้ต่อรัฐสภานั้นเอง

สำหรับการแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้นมีขั้นตอนโดยสรุป คือ³⁵ ในการแถลงนโยบายนั้นโดยปกตินายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง หลังจากนั้นประธานรัฐสภาจะดำเนินการให้สมาชิกรัฐสภาซักถามและอภิปรายร่วมกัน เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติให้ซักถามและอภิปรายเป็นประเด็น ๆ ไป โดยในการซักถามและอภิปรายนี้ สมาชิกรัฐสภามีสิทธิที่จะซักถามและอภิปรายทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านในเรื่องความเหมาะสมของนโยบายและความสามารถที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้สำเร็จผลตามนโยบาย รวมทั้งอาจซักถามและอภิปรายถึงแผนการปฏิบัติและวิธีการที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ด้วยก็ได้ และเมื่อสมาชิกรัฐสภาซักถามและอภิปรายแล้ว เฉพาะแต่รัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิจะอภิปรายตอบข้อซักถามหรือข้อคัดค้านของสมาชิกรัฐสภา และเพื่อความสะดวก รัฐมนตรีจะตอบสมาชิกรัฐสภาที่ซักถามหรือคัดค้านทีละคนเป็นลำดับไป หรือจะรวบรวมตอบครั้งละหลายคนก็ได้ และเมื่อผ่านขั้นตอนดังกล่าวแล้ว การอภิปรายจะยุติลงโดยรัฐสภาจะไม่มีกรรมติความไว้วางใจแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงผลมาตรการดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภานั้นจะไม่มีกรรมติความไว้วางใจ แต่การแถลงนโยบายดังกล่าวนั้นก็ก่อให้เกิดผลสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ การแถลงนโยบายของรัฐบาลจะทำให้รัฐสภาจะได้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีมีวิธีการหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ซึ่งจะเป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรีให้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งรัฐสภาสามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีในแง่มุมต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง และยังเป็นผลดีต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐสภาต่อไป กล่าวคือ ทำให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างถูกต้องเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติขัดต่อนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยรัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญนำมาใช้เพื่อสร้างการมีผลบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ เป็นการเชื่อมโยงนโยบายของรัฐบาลเข้ากับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องและครอบคลุมแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทุกด้านที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้รัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบว่านโยบายของรัฐบาลนั้นสอดคล้องและครบถ้วนตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ นอกจากการนั้น การให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาพร้อมทั้งชี้แจง

³⁵ อัครเมศวร์ ทองนวล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540): การตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา. (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 3-4.

ว่าจะดำเนินการอย่างไรให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ย่อมทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับนโยบายในด้านต่าง ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวนั้นไปปรับใช้หรือเพิ่มเติมเป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้การดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่แถลงไว้ต่อรัฐสภานั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 ซึ่งแถลงเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 และสมัยที่ 2 ซึ่งแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้จัดทำคำแถลงนโยบาย พร้อมทั้งจัดทำบัญชีหัวข้อนโยบายของรัฐบาลเปรียบเทียบกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเอกสารประกอบในภาคผนวกของคำแถลงนโยบายดังกล่าวด้วย³⁶ เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 88 วรรคสอง ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้อง "...ชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้..." โดยบัญชีเปรียบเทียบดังกล่าวนี้ได้จัดทำในรูปของตารางเรียงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละมาตรา และเทียบกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลว่านโยบายของรัฐบาลในข้อใดบ้าง ที่ตรงกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในมาตรานั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการแถลงนโยบาย คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาทั้งสองครั้งว่า เมื่อพิจารณาจากคำแถลงนโยบายดังกล่าวแล้ว แม้นโยบายหลายเรื่องจะมีการกำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนในรายละเอียดพอสมควรว่า รัฐบาลจะดำเนินการอย่างไรในเรื่องนั้น แต่นโยบายหลายเรื่องมีลักษณะที่เป็นการกล่าวถึงอย่างกว้าง ๆ เป็นนามธรรม ไม่แตกต่างจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด ซึ่งการแถลงนโยบายเป็นหลักการอย่างกว้าง ๆ นี้ ย่อมมีผลดีต่อรัฐบาล กล่าวคือ ทำให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่น ในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในขณะเดียวกัน ย่อมทำให้การตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นไปอย่างสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่นั้นทำได้ยาก ตัวอย่าง เช่น คำแถลงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม ของรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร สมัยที่สอง ซึ่งระบุว่า "รัฐบาลจะส่งเสริมสนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมบทบาทของผู้นำชุมชน หรือปราชญ์ท้องถิ่น กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้ และส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนที่สร้างสรรค์และ

³⁶ เอกสาร "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี", พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2544 และเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548.

กระบวนการประชาสังคม ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับ...³⁷ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว คำแถลงนโยบายดังกล่าวไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจน หรือให้รายละเอียดของนโยบายมากกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งโดยหลักการแล้ว การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสภาสามารถทราบถึง "นโยบาย" หรือวิถีทางที่จะบรรลุถึงหลักการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ว่ารัฐบาลจะใช้วิธีการใดในการทำให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว³⁸ ดังนั้น หากแถลงไว้ในเชิงหลักการกว้าง ๆ ก็อาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์มากนัก เพราะทำให้ทราบเพียง "หลักการ" เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กรณีที่มีการแถลงไว้เป็นหลักการเช่นนี้มักเป็นนโยบายที่รัฐบาล "ถูกบังคับ" ให้ต้องกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้ครบถ้วนตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในทุกด้าน มากกว่าที่จะเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะให้ความสำคัญอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงสภาพบังคับของมาตรการดังกล่าวนั้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา 88 วรรคสองนั้น ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า สมาชิกรัฐสภายังให้ความสำคัญกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากในการพิจารณาอภิปรายนโยบายของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ทั้งสองสมัย ดังปรากฏตามรายงานการประชุมว่า สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายนโยบายของรัฐบาลโดยมิได้อ้างอิงถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเลย กล่าวคือ การอภิปรายมีลักษณะที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้แถลงไว้ หรือการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายในด้านต่าง ๆ เป็นสำคัญ ซึ่งการอภิปรายและซักถามในการแถลงนโยบายของรัฐบาลทั้งสองครั้งดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในส่วนนี้มีได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มความสำคัญของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่อย่างใด เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วสมาชิกรัฐสภามีได้สนใจตรวจสอบในประเด็นเรื่อง "ความสอดคล้อง" หรือ "ความครบถ้วน" ตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างใด

³⁷ เอกสาร "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี", พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548.

³⁸ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 582-583.

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการกำหนดให้รัฐบาลต้องชี้แจงว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมให้บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการสนใจนำไปปฏิบัติจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้ในระดับหนึ่ง แม้จะยังไม่มากเท่าที่ควร

(1.2) การรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐสภา

นอกจากจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการใดเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว บทบัญญัติมาตรา 88 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งด้วย มาตรการดังกล่าวนี้นับว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก

การที่บทบัญญัติมาตรา 88 วรรคสอง กำหนดไว้เช่นนั้น ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกลไกที่เป็นสภาพบังคับทางการเมืองอีกประการหนึ่งให้แก่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะช่วยให้สมาชิกรัฐสภาสามารถติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร และบรรลุผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือมีอุปสรรคขัดขวางอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาถึงการปฏิบัติงานของรัฐบาลในแต่ละปี และสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น บนพื้นฐานของผลการดำเนินงานที่รัฐบาลได้นำเสนอมาให้รัฐสภาพิจารณา รายงานดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการแถลงผลงานต่อรัฐสภาว่าในแต่ละปีรัฐบาลมีผลงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไรบ้าง มาตรการดังกล่าวนี้ แม้ไม่มีสภาพบังคับทางการเมืองในตัวเอง หากแต่การจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาย่อมทำให้รัฐสภาสามารถประเมินผลงานของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน และหากเห็นว่ารัฐบาลไม่ดำเนินการหรือยังดำเนินการบกพร่องอยู่ในเรื่องใด ก็สามารถนำไปสู่การใช้มาตรการทางการเมืองวิธีอื่น ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร หรือการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาได้ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีได้จัดทำรายงานการปฏิบัติงานดังกล่าวเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว แต่ละสภาก็จะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่วาระการประชุมสภาและพิจารณาและอภิปรายดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาในความเป็นจริงแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลทุกชุดซึ่งบริหารประเทศภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีผลใช้บังคับ ได้จัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสนอต่อรัฐสภาทุกปี ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวที่ได้เสนอต่อรัฐสภาในแต่ละปีแล้ว จะเห็นได้ว่ารายงานดังกล่าวมีประโยชน์อย่างยิ่งในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ รายงานดังกล่าวที่จัดทำขึ้นทุกปีนั้น มีลักษณะที่เป็นการนำเสนอผลการดำเนินงานของรัฐบาลในแต่ละปีตามแนวนโยบายแห่งรัฐในด้านต่าง ๆ อย่างละเอียด โดยมีการนำข้อมูลและสถิติมาประกอบรายงานดังกล่าวค่อนข้างมาก ซึ่งรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นฐานข้อมูลในการที่สมาชิกรัฐสภาหรือประชาชนทั่วไปจะใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาล ว่าได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ และบรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร จึงนับว่า มาตรการการให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอรายงานผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภานั้นเป็นมาตรการหนึ่ง que แสดงถึงสภาพบังคับในทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

อย่างไรก็ดี จากกลไกดังกล่าว มีข้อนำพิจารณาว่าจะได้ผลเพียงใด เนื่องจากการพิจารณารายงานประจำปีดังกล่าวนั้นเป็นการนำเสนอในเชิงตัวเลขและสถิติ ซึ่งควรต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ ประมวลผลอย่างละเอียดรอบคอบโดยรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งอาจดำเนินการในรูปของการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณารายงานผลการดำเนินการของรัฐบาล แล้วให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำสรุปผลการพิจารณาประกอบเพื่อให้ที่ประชุมสภาได้พิจารณาประกอบด้วย เพื่อเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาของรัฐสภา แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่า แม้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะให้ความสำคัญกับการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว แต่การอภิปรายเพียงครั้งเดียวนั้นอาจทำให้ไม่สามารถประเมินผลหรือมีข้อสรุปที่ชัดเจนเพียงพอว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านต่าง ๆ นั้นบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีข้อสังเกตจากการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของรัฐบาลชุดที่ผ่านมา (รัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร สมัยที่สอง ไม่ได้มีการจัดทำรายงานการดำเนินการฯ เนื่องจากมีการประกาศยุบสภาก่อนครบกำหนด 1 ปี) จะเห็นได้ว่ารายงานดังกล่าวมีลักษณะเป็นการนำเสนอผลงานของรัฐบาลด้านต่าง ๆ ในทุกด้านที่รัฐบาลเห็นว่ามีประโยชน์ในการนำมาแถลงได้ ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาที่รัฐบาลจะแถลงข้อมูลในทุกด้านที่เห็นว่าจะช่วยส่งเสริมภาพพจน์ของรัฐบาลว่าดำเนินการสำเร็จลุล่วง แต่โดยเหตุที่แนวนโยบายพื้นฐาน

แห่งรัฐมี “เจตนารมณ์” ของแต่ละบทบัญญัติในตัวเอง ผู้เขียนจึงเห็นว่า การรายงานผลดังกล่าว ควรเสนอเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ อย่างแท้จริง เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้น ควรแยกเป็นประเด็น ๆ เช่น การจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม การปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ การพัฒนาวิชาชีพครู เป็นต้น โดยในแต่ละด้านมีตัวชี้วัดอย่างไรบ้างที่นำมาประเมินผลสำเร็จของนโยบายในด้านดังกล่าว หากแต่ในรายงานการดำเนินงานของรัฐบาลในแต่ละปีนั้น มีลักษณะเป็นการยกเอาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาใช้เป็นกรอบทั้งหมดมาตรา เช่น เกี่ยวกับการศึกษา รัฐบาลยกผลงานทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามา รายงาน ซึ่งทำให้การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวนั้นบางครั้งก็ขาดการเน้นย้ำความเชื่อมโยงกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรานั้น ๆ เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม หากกล่าวโดยสรุปแล้ว การกำหนดให้รัฐบาลต้องรายงานการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาทุกปีนั้นถือว่าเป็นมาตรการที่สร้างสรรค์ประการหนึ่ง ที่นอกจากจะก่อให้เกิดสภาพบังคับให้แก่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ยังทำให้ทุกฝ่ายสามารถประเมินผลงานของรัฐบาลได้ชัดเจนมากขึ้นด้วย

(1.3) การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการที่รัฐสภาใช้ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับงานทางนโยบายเท่านั้น กล่าวคือ เป็นวิธีการที่ทำให้สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี³⁹ ซึ่งสมาชิกผู้นั้นมีความข้องใจหรือต้องการทราบรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นเครื่องมือให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในกิจการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลโดยตรงและในเรื่องการบริหารงานตามปกติของส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจการควบคุมของรัฐบาล⁴⁰ นอกจากการนั้น การตั้งกระทู้ถามเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถชี้แจงและให้รายละเอียดและเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้สมาชิกสภามีความเข้าใจในการบริหารงานของฝ่ายบริหารมากขึ้น และฝ่ายบริหารเองก็ต้องทำงานด้วยความระมัดระวัง เพราะมีฝ่ายนิติบัญญัติคอยควบคุมและตรวจสอบการทำงานอยู่ตลอดเวลา

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 183.

⁴⁰ สุรพล นิติไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 32.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีบทบัญญัติที่วางหลักการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามไว้ รวม 2 มาตรา คือ ในมาตรา 183 ว่าด้วยกระทู้ถามทั่วไป และ มาตรา 184 ว่าด้วยกระทู้ถามสด ซึ่งกระทู้ถามทั้งสองประเภทนั้นมีหลักการและการดำเนินการที่แตกต่างกันบางประการ กล่าวคือ *กระทู้ถามทั่วไป* นั้นเป็นกระทู้ถามที่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีสิทธิถามได้ โดยจะต้องเสนอล่วงหน้าต่อประธานสภาของตน และต้องระบุว่าจะถามรัฐมนตรีคนใด และจะให้ตอบในที่ประชุมหรือให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ส่วน *กระทู้ถามสด* นั้นเป็นกระทู้ถามที่จะมีได้เฉพาะในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยวาจาทันทีในวันเดียวกันกับที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถามมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น ซึ่งจะทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเตรียมความพร้อมอยู่ตลอดเวลาที่ตอบข้อซักถามหรือปัญหาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ⁴¹

การตั้งกระทู้ถามมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการมีสภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง กล่าวคือ รัฐสภาอาจใช้การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลว่าได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวที่บทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ แม้การ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

มาตรา 183 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

มาตรา 184 การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้ ให้กระทำได้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร.

⁴¹ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 13.

ตั้งกระทู้ถามจะไม่มีผลบังคับถึงขนาดที่ให้รัฐบาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่การตั้งกระทู้ถามก็มีประโยชน์ในแง่ที่ทำให้รัฐมนตรีต้องตระหนักถึงการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภาซึ่งจับตาดูการทำงานของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา การที่รัฐบาลถูกตั้งกระทู้ถามในกรณีที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือมีข้อบกพร่องในการดำเนินการดังกล่าว และรัฐมนตรีไม่สามารถชี้แจงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภารับฟังได้อย่างสมเหตุสมผล ย่อมหมายถึงรัฐบาลละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งย่อมเป็นการละเลยต่อนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ตั้งแต่แรกเข้ารับตำแหน่งด้วยเช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพพจน์และความน่าเชื่อถือของรัฐบาล และอาจเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านนำประเด็นดังกล่าวไปขยายผลเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ นอกจากนี้ การเผยแพร่การตอบกระทู้ของรัฐมนตรีผ่านสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ย่อมทำให้ประชาชนได้รับรู้และสามารถประเมินผลการทำงานของรัฐบาลรวมทั้งอาจใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจทางการเมืองได้ จึงเห็นได้ว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกควบคุมตรวจสอบนโยบายและบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลว่าสอดคล้องหรือเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เกิดขึ้นจริง

เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้นประกอบกับข้อมูลการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาในระยะเวลาที่ผ่านมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การตั้งกระทู้ถามได้มีบทบาทพอสมควรในการติดตามตรวจสอบการกำหนดนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวเฉพาะในสภาผู้แทนราษฎรนั้น แม้ว่ากระทู้ถามส่วนใหญ่จะมีลักษณะการตั้งคำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่หรือการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นงานประจำ หรือกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทางการเมือง แต่ก็ยังมีกระทู้ถามอีกส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการมุ่งหมายในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล หรือการดำเนินการในกรณีต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่ด้วย

ตัวอย่างที่มีการตั้งกระทู้ขึ้นมาเสมอ ๆ เช่น กระทู้ถามเกี่ยวกับปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ซึ่งสมาชิกสภาต้องการทราบนโยบายหรือมาตรการที่รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือ ตัวอย่างเช่น กรณีกระทู้ถามสด เรื่อง การประกันราคาพืชผลทางการเกษตร⁴² ซึ่งกรณีดังกล่าวสมาชิกสภาได้ยกปัญหาราคาข้าวและมันสำปะหลังตกต่ำขึ้นถามถึงมาตรการ

⁴² กระทู้ถามที่ 006 ส. โดยนายนิกร ทองธีราช ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันที่ 19 สิงหาคม 2547.

การให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาล ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ชี้แจงว่ารัฐบาลมีมาตรการประกันราคาข้าวและมันสำปะหลังอยู่แล้ว หากแต่ในเวลานี้เป็นช่วงยังไม่ถึงเวลาเก็บเกี่ยว ราคาผลผลิตดังกล่าวจึงยังไม่ใช่ราคาปกติของการซื้อขาย แต่รัฐบาลรับรองว่าเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวแล้วราคาพืชผลทั้งสองชนิดจะไม่ต่ำไปกว่าที่ได้ประกันราคาไว้อย่างแน่นอน หรือกรณีกระทู้ถามสด เรื่อง มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในภาคเหนือ⁴³ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถามกระทู้ได้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ได้มีมติให้เกษตรกรในภาคเหนือลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ 5 ชนิดลง โดยจะไม่ประกันราคาพืชผลดังกล่าวต่อไป ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเห็นว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรในภาคเหนือที่ปลูกหอม กระเทียม ลำไย ฯลฯ เป็นอย่างมาก ในกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ชี้แจงว่ากรณีไม่ได้เป็นไปอย่างที่สมาชิกสภาเข้าใจ เนื่องจาก คชก. ยังไม่ได้มีมติจะยกเลิกการประกันราคาพืชดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ได้มีโครงการที่จะส่งเสริมการปลูกพืชอย่างอื่นแทนเพื่อให้เกษตรกรหันไปปลูกพืชอย่างอื่นบ้าง ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การตอบกระทู้กรณีดังกล่าว นอกจากจะช่วยให้ชี้แจงถึงมาตรการและนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐให้สมาชิกสภา รวมถึงประชาชนทั่วไปได้เข้าใจอย่างถูกต้องด้วย นอกจากนี้ยังมีกระทู้ถามในกรณีอื่น ๆ เช่น การถามเรื่องปัญหาน้ำนมดิบล้นตลาด การถามเรื่องมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่อ้อย การถามเรื่องราคากาแฟตกต่ำ⁴⁴ และกรณีอื่น ๆ อีกมาก ซึ่งกรณีกระทู้ถามเหล่านี้เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า เป็นการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 84 นั้นเอง อนึ่ง มีข้อสังเกตว่ากระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการเกษตรจะมีจำนวนค่อนข้างมากในแต่ละปี ทั้งนี้ อาจเนื่องจากการผลิตในภาคการเกษตรเป็นอาชีพส่วนใหญ่ของคนในสังคมไทย และเป็นฐานคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นนโยบายที่ได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษ

นอกจากนี้ ยังมีการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในประการอื่น ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายแก้ไขความรุนแรง

⁴³ กระทู้ถามที่ 051 ส. โดยนายสถาพร มณีรัตน์ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญทั่วไป) วันที่ 19 พฤษภาคม 2548.

⁴⁴ กระทู้ถามที่ 005 โดยนายสุวโรช พะลัง ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญทั่วไป) วันที่ 9 มิถุนายน 2548.

ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้⁴⁵ ซึ่งเป็นเรื่องแนวนโยบายด้านความมั่นคงตามมาตรา 71 การตั้งกระทู้ถามเรื่องมาตรการช่วยเหลือคนจนและด้อยโอกาส⁴⁶ ซึ่งเป็นแนวนโยบายด้านสังคมตามมาตรา 80 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กลไกการตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในสภาผู้แทนราษฎร มักจะเป็นการตั้งกระทู้ถามเพื่อมุ่งหวังผลทางการเมืองมากกว่ามุ่งตรวจสอบในเชิงนโยบาย ตัวอย่างเช่น กรณีกระทู้ถามสด เรื่องนโยบายการจัดที่ดินทำกิน⁴⁷ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นถามนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการจัดที่ดินทำกิน โดยสรุปว่า นโยบายการยึดที่ดิน สปก. ที่มีนายทุนครอบครองอย่างผิดกฎหมาย เพื่อนำมาจัดสรรให้คนยากจนนั้น รัฐบาลมีนโยบายและการดำเนินงานอย่างไร อย่างไรก็ตาม การตั้งกระทู้ถามในกรณีนี้ได้นำไปสู่การกล่าวหารัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้ (นายเนวิน ชิดชอบ) เกี่ยวกับการบุกรุกและครอบครองที่สาธารณะโดยผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดการโต้เถียงกันขึ้นในที่ประชุมสภาเนื่องจากกระทู้ดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ถามมีวัตถุประสงค์ในการนำข้อเท็จจริงว่ารัฐมนตรีกระทำผิดกฎหมายมาแสดงต่อสภามากกว่าจะต้องการทราบนโยบายในเรื่องดังกล่าวอย่างแท้จริง จึงเป็นการมุ่งผลทางการเมืองมากกว่าที่ต้องการทราบนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งได้แก่ กรณีกระทู้สดเรื่อง ปัญหาการคอร์รัปชันและแนวทางแก้ไขของรัฐบาล⁴⁸ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ถามนายกรัฐมนตรีในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ โดยอ้างอิงถึงนโยบายการปราบปรามการทุจริตที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภาและที่นายกรัฐมนตรีได้กล่าวต่อสาธารณชน ผู้ถามกระทู้ได้กล่าวหาว่ารัฐบาลไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนเกี่ยวข้องกับคณะบุคคลในรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวนี้ผู้ตั้งคำถามไม่ได้ประสงค์จะทราบแนวทาง

⁴⁵ กระทู้ถามที่ 008 ส. โดยนายองอาจ คล้ามไพบูลย์ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญทั่วไป) วันที่ 19 พฤษภาคม 2548.

⁴⁶ กระทู้ถาม (ไม่ปรากฏเลขที่). โดยนายอำนาจ คลังผา ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันที่ 26 สิงหาคม 2547.

⁴⁷ กระทู้ถามที่ 300 ส. โดยนายธานินทร์ ใจสมุทร ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันที่ 7 ตุลาคม 2547.

⁴⁸ กระทู้ถามที่ 293 ส. โดยนายตรีพล เจาะจิตต์ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันที่ 23 กันยายน 2547.

การแก้ไขปัญหในเรื่องดังกล่าวอย่างแท้จริงแต่อย่างใด หากแต่ต้องการแสดงว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากบุคคลในรัฐบาลนั้นทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง กระทั่งถามดังกล่าวจึงมีความมุ่งหมายจะลดความน่าเชื่อถือทางการเมืองของรัฐบาลเป็นหลัก มากกว่าที่จะตรวจสอบการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 แต่อย่างใด

ในส่วนกระทุถามในวุฒิสภานั้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะของการตรวจสอบเชิงนโยบายมากกว่ากระทุถามในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากวุฒิสภานั้นมีลักษณะทางการเมืองน้อยกว่า กระทุถามในที่ประชุมวุฒิสภาจึงเป็นเป็นเรื่องคำถามที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในด้านต่าง ๆ หรือนำเสนอเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน หรือขอทราบนโยบายในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่

ตัวอย่างกระทุถามในวุฒิสภาซึ่งสะท้อนถึงการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น กระทุถามเรื่องการสนับสนุนเป็นพิเศษสำหรับเด็กพิการและเด็กด้อยโอกาสในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542⁴⁹ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาผู้ตั้งกระทุถามต้องการทราบนโยบายว่ารัฐบาลมีแนวทางดำเนินการอย่างไรเพื่อสนับสนุนเด็กพิการและเด็กด้อยโอกาส เช่น เด็กเร่ร่อนหรือเด็กที่ผู้ปกครองที่มีรายได้น้อย เป็นต้น ให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 80 และมาตรา 81 หรือกรณีกระทุถาม เรื่อง ปัญหาการถือครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า⁵⁰ ซึ่งเป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาผู้ตั้งคำถามได้นำเสนอปัญหาเกี่ยวกับการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ทับชุมชนและที่ดินทำกินของประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินชีวิตของประชาชนเหล่านี้อย่างมาก โดยต้องการทราบนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ตั้งกระทุถามได้เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหชุมชนในเขตป่า โดยรัฐจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์และเร่งดำเนินการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนโดยเร็ว ซึ่งในกรณีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ชี้แจงแนวทางดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นขั้นตอน และยังชี้แจงเกี่ยวกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์ โดยได้ดำเนินโครงการนำร่องไปแล้วในหลายพื้นที่ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรณีการตั้งกระทุดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดการ

⁴⁹ กระทุถามที่ 211 โดยนายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ในการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันที่ 14 สิงหาคม 2546.

⁵⁰ กระทุถามที่ 352 โดยนางเตือนใจ ดีเทศน์ ในการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันที่ 11 กันยายน 2546.

เรื่องทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างรอบคอบ และสร้างควมมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79

แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามจะเป็นวิธีการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้ในการเพื่อควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารก็ปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ไม่สามารถทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่างเต็มที่ อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการที่สำคัญ คือ ปัญหาเรื่องเวลาที่ฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญต่อการตั้งกระทู้ถาม⁵¹ เนื่องจากการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารเป็นกิจกรรมหนึ่งในรัฐสภาที่ไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร เป็นเพียงการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อสงสัยในการทำงานของฝ่ายบริหารในบางเรื่อง บางประเด็น และเมื่อประเด็นคำถามดังกล่าวได้รับการตอบจากรัฐมนตรีแล้ว ไม่ว่าจะเรื่องนั้นจะได้รับคำตอบที่ชัดเจนหรือไม่ก็ตาม กระทู้ถามนั้นย่อมเป็นอันยุติ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ในบางกรณีนั้น รัฐมนตรีก็ไม่ได้ใส่ใจหรือให้ความสำคัญกับการตอบกระทู้ถามให้กระจ่างแจ้งแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น กรณีกระทู้ถามที่ 595 ร. ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2545⁵² สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกระทู้ถามในเรื่องกองทุนหมู่บ้านในประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวมีความก้าวหน้าและบรรลุผลตามนโยบายที่รัฐบาลได้ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด ในกรณีดังกล่าว รองนายกรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีได้ตอบคำถามเพียงว่า ผลการดำเนินงานเป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากมีการขอขึ้นทะเบียนจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองถึง 74,513 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 98.63 ของเป้าหมาย และมีการจัดสรรโอนเงินทั้งหมด 74,286 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 98.33 จ่ายเงินกองทุนให้สมาชิกกู้ 7,464,018 ราย และแสดงข้อมูลต่อไปว่า สมาชิกนำเงินมาทยอยคืนแล้ว 4,172,156 ราย เพียงเท่านั้น ซึ่งจากการตอบกระทู้ถามดังกล่าวข้างต้น แม้ว่ารัฐมนตรีผู้ตอบคำถามได้ยกข้อมูลเชิงสถิติมาเป็นตัวชี้วัดถึงความสำเร็จของการดำเนินโครงการ แต่หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งกระทู้ถามแล้ว วัตถุประสงค์ในการตั้งกระทู้ถามนั้นต้องการทราบผลสำเร็จของนโยบายกองทุนหมู่บ้านว่าบรรลุผลตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อไว้รัฐสภาอย่างไร ซึ่งการที่รัฐมนตรีได้ยกเอาตัวเลขเชิงสถิติดังกล่าวขึ้นมาเป็นคำตอบนั้นไม่สามารถที่จะแสดงถึงผลสำเร็จที่แท้จริงของ

⁵¹ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 38.

⁵² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 37 ก วันที่ 2 พฤษภาคม 2546 หน้า 9.

นโยบายดังกล่าวได้ว่า สมาชิกที่ได้กู้ยืมเงินจากกองทุนไปแล้ว ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ในการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการดังกล่าวหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การยกตัวเลขเชิงสถิติดังกล่าวจึงเป็นการตอบกระทู้ถามที่ไม่ก่อให้เกิดการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ได้แต่ประการใด

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่สะท้อนถึงความใส่ใจของรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้ เช่น กรณีกระทู้ถามที่ 974 ร. ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง นโยบายแก้ปัญหาอุบัติเหตุในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน⁵³ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งคำถามในประเด็นหนึ่งว่า รัฐบาลมีมาตรการคุ้มครองแรงงานที่เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน แต่มาตรวจพบภายหลังในระยะเวลาหนึ่งหลังจากไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว และรัฐบาลมีมาตรการคุ้มครองบุคคลที่สาม เช่น บุตรของแรงงานที่ได้รับผลจากการทำงานอย่างไร ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้ตอบกระทู้ดังกล่าว โดยยกเอาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 51 มาตอบคำถามในกรณีดังกล่าวเพียงเท่านั้น โดยไม่ได้แสดงรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมแต่อย่างใด และไม่ได้แสดงนโยบายว่า รัฐบาลจะดำเนินการโดยประการใดบ้างเพื่อให้เกิดผลตามพระราชบัญญัติที่ยกขึ้นมาอ้าง การตอบกระทู้ข้างต้นจึงไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลแต่ประการใด

จากที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลโดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษานั้น ในหลายกรณีไม่สามารถใช้ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากผู้บริหารมักไม่ให้ความสำคัญกับการตอบกระทู้มากเท่าที่ควร แต่ในส่วนกระทู้ถามที่ถามและตอบในที่ประชุมสภานั้น จะเห็นได้ว่าเป็นกลไกที่บังคับให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อการตอบกระทู้ได้พอสมควร เนื่องจากมีการโต้ตอบกันระหว่างผู้ถามและผู้ตอบ และผู้ถามก็สามารถซักถามเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ตาม การที่กระทู้ถามใดจะได้รับการตอบในที่ประชุมสภานั้นก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานสภา⁵⁴ กล่าวคือ หากประธานสภาเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หรือทำให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงจะพิจารณาให้ตอบในที่ประชุมสภาได้

นอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่ากระทู้ถามบางกรณีมีลักษณะการถามเป็นทำนองการเมืองหรือถามตามกระแสที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนและสื่อมวลชน เพื่อ

⁵³ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 37 ก วันที่ 2 พฤษภาคม 2546 หน้า 122.

⁵⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 198.

โจมตีหรือลดความน่าเชื่อถือของฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารมักจะไม่ค่อยให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญต่อกระทู้ถามในลักษณะดังกล่าวเท่าใดนัก และหากฝ่ายบริหารจะให้ความสนใจหรือรับที่จะนำไปดำเนินการแก้ไข ก็จะมีลักษณะการดำเนินการในลักษณะแบบขอไปที พอเรื่องที่ถูกถามลดกระแสความสนใจหรือความสำคัญลง เรื่องหรือประเด็นที่ตั้งถามเป็นกระทู้นั้นก็จะจางหายไป ประหนึ่งว่าทั้งผู้ถามและผู้ตอบได้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการถามและการตอบนั้นแล้ว ดังนั้นกลไกการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเพื่อควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ในทางปฏิบัติอาจไม่บรรลุผลตามความมุ่งหมายมากนัก เนื่องจากเป็นกลไกที่มีผลกระทบต่อสถานะของรัฐบาลค่อนข้างน้อย

เมื่อพิจารณาถึงการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยกลไกการตั้งกระทู้ถามดังที่กล่าวมาแล้ว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 183 และ 184 นี้ มิได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหารมากนัก เนื่องจากปัจจัยหลายประการดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหากทุกฝ่ายเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน กล่าวคือ ผู้ตั้งกระทู้ถามตระหนักถึงหน้าที่การเป็นผู้แทนของประชาชนในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในขณะเดียวกัน รัฐบาลเองก็มีความตระหนักหรือให้ความสำคัญกับกระบวนการตั้งกระทู้ถาม พร้อมทั้งใช้โอกาสหรือช่องทางดังกล่าวนี้เป็นกลไกที่จะอธิบายและให้ข้อมูลการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกต้องและเป็นจริงต่อสภา เพื่อสะท้อนให้สาธารณชนได้รับทราบว่ารัฐบาลได้บริหารราชการไปในทิศทางใดบ้าง มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร และจะดำเนินการต่อไปอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งหากเป็นได้ดังนี้ย่อมจะทำให้กลไกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีประสิทธิภาพผสมดังเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

(1.4) การตั้งคณะกรรมการ

การตั้งคณะกรรมการเป็นมาตรการทางการเมืองอีกประการหนึ่งที่มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะต้องการควบคุมและติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายรวมถึงนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 212 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

โดยนัยนี้ การตั้งคณะกรรมการจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่รัฐสภาสามารถมีบทบาทในการตรวจสอบ การดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลว่า รัฐบาลได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ หรือการดำเนินการที่ได้ดำเนินการไปนั้นสอดคล้อง หรือทำให้แนวนโยบายดังกล่าวนั้นบรรลุผลหรือไม่ เพียงใด

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภาในปัจจุบัน สามารถจำแนกคณะกรรมการได้เป็น 4 ประเภท คือ⁵⁵ คณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วมกัน และ คณะกรรมการเต็มสภา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่มีบทบาทในการตรวจสอบนโยบายและ การดำเนินการของรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นได้แก่ คณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น

เมื่อพิจารณาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภา จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการเหล่านี้ได้มีบทบาทในการติดตามและประเมินผล ในด้านการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลอย่างกว้างขวางและส่งผลดีให้กับ การบริหารราชการพอสมควร โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในด้านการตรวจสอบนโยบายและการ ดำเนินการของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ เหล่านี้ได้มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในสองลักษณะ กล่าวคือ

1. บทบาทที่เป็นการส่งเสริมการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ บทบาทในด้านนี้หมายถึงการทำงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีบทบาทเป็นการช่วย สนับสนุนหรือส่งเสริมให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นบรรลุผล นอกเหนือไปจากที่รัฐบาลดำเนินการ ในฐานะที่คณะกรรมการนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งของ "รัฐ" ซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติ ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญเช่นกัน เช่น บทบาทในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรม ในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานและการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวของคณะกรรมการ การแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการส่งเสริมบทบัญญัติที่ให้รัฐต้องคุ้มครองแรงงานตาม มาตรา 86 ให้บรรลุผลมากขึ้น หรือบทบาทในการตรวจสอบเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติ

มาตรา 212 ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 211 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี.

⁵⁵ อภิงค์ัญญา วงษานุกัตน์, การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 67.

มิชอบของคณะกรรมการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งช่วยส่งเสริมแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการเมืองการปกครองตามมาตรา 75 บทบาทการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกรณีต่าง ๆ ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการส่งเสริมแนวนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 87 เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินการต่าง ๆ ของคณะกรรมการเหล่านี้มีส่วนช่วยส่งเสริมการดำเนินการของรัฐบาลให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องนั้น ๆ ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยไม่ได้มีความมุ่งหมายในการตรวจสอบนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาลโดยตรงแต่อย่างใด

2. บทบาทที่เป็นการตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทบาทของคณะกรรมการในกรณีนี้มุ่งหมายในการตรวจสอบ "การกระทำ" ของรัฐบาลโดยตรง กล่าวคือ เป็นการที่คณะกรรมการทำการตรวจสอบหรือพิจารณากรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายหรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลว่า นโยบายนั้น ๆ หรือการดำเนินการในกรณีนั้น ๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ และผลการตรวจสอบดังกล่าวนั้นจะได้รับการเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งหากปรากฏว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบายหรือดำเนินการโดยไม่สอดคล้องต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือรัฐบาลละเลยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าว ก็ย่อมเป็นกรณีที่รัฐบาลมิได้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามที่มาตรา 212 บัญญัติไว้ ซึ่งอาจเป็นเหตุนำไปสู่การตรวจสอบทางการเมืองในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ อันมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลได้ ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการในด้านนี้จึงถือว่าเป็นสภาพบังคับทางการเมืองของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง

สำหรับบทบาทในการควบคุมตรวจสอบนโยบายและการกระทำของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการเสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น อาจยกตัวอย่างให้เห็นได้อย่างชัดเจนได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากส่วนใหญ่คณะกรรมการมักมิได้อ้างอิงถึงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวโดยตรง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนใหญ่จะมีลักษณะกำหนดเป็น "กรอบ" ของการดำเนินการไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในด้านจุดมุ่งหมายของการตรวจสอบแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการในหลายกรณีเป็นการตรวจสอบว่ารัฐบาลได้วางนโยบายสอดคล้องเหมาะสม และบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ หรือเป็นการเสนอแนะนโยบายเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการ ซึ่งนโยบายเหล่านั้น เช่น นโยบายด้านการศึกษา

นโยบายด้านการสาธารณสุข นโยบายด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น หลายกรณีเป็นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งสิ้น ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในบางกรณี เพื่อให้เห็นถึงลักษณะของการตรวจสอบโดยวิธีการดังกล่าว

กรณีที่คณะกรรมการได้ทำการติดตามและประเมินผลการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น กรณีนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกคน)⁵⁶ เป็นกรณีที่คณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา ได้ติดตามผลการปฏิบัติงานโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกคนที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา โดยคณะกรรมการได้ทำการศึกษาและประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และได้เสนอแนะแนวทางการดำเนินการเพื่อทำให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ในด้านงบประมาณซึ่งผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่างบประมาณที่จัดสรรให้ยังไม่เพียงพอและมีปัญหาด้านการเบิกจ่ายล่าช้า ซึ่งจะกระทบกับการบริหารของโรงพยาบาลและกระทบต่อผู้รับบริการในด้านการบริหารนั้น คณะกรรมการได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงเครือข่ายการให้บริการให้มีน้อยลง แต่ให้แต่ละเครือข่ายสามารถให้บริการได้อย่างครอบคลุมทุกระดับ และควรพัฒนาหน่วยให้บริการปฐมภูมิให้มีความพร้อมมากขึ้น ทั้งในด้านเครื่องมือและบุคลากรทางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการได้มีบทบาทในการติดตามการดำเนินงานของรัฐบาลและนำเสนอในทางสร้างสรรค์เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 82 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงนั่นเอง

ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญและมีผลกระทบต่อการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านต่าง ๆ คณะกรรมการก็อาจมีบทบาทในการพิจารณาศึกษาและให้ความเห็นรวมทั้งข้อเสนอแนะการดำเนินการแก่รัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น กรณีปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้⁵⁷ เป็นรายงานการพิจารณาของ

⁵⁶ รายงานการติดตามผลการปฏิบัติงานโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกคน และการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยคณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา เสนอต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546.

⁵⁷ รายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่องข้อเสนอแนะทางแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้ วุฒิสภา เสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2549.

คณะกรรมการการวิสามัญซึ่งวุฒิสภาตั้งขึ้นมาเพื่อศึกษาปัญหาความมั่นคงใน 3 จังหวัดภาคใต้ โดยเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการศึกษาดังกล่าวถึงรากเหง้าของปัญหา และสรุปว่าปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้เกิดขึ้นจากปัญหาที่สั่งสมมานานจากปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะความขัดแย้งด้านอัตลักษณ์และชาติพันธุ์ ซึ่งถูกขยายผลไปเป็นความขัดแย้งในวงกว้าง จนก่อให้เกิดความรุนแรงดังเช่นในขณะนี้ รายงานของคณะกรรมการฯ ยังได้ชี้ให้เห็นความต้องการของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่ และได้นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนในระยะยาว โดยเน้นการส่งเสริมให้สังคมยอมรับลักษณะพหุนิยมในสังคมไทยด้วยกระบวนการต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอในด้านการบริหารจัดการศาสนาอิสลามซึ่งควรดำเนินการอย่างครบวงจร ข้อเสนอเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาและวิถีชีวิตตามหลักศาสนาของชาวไทยมุสลิม ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการปกครองเป็นเขตปกครองพิเศษสำหรับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งจากรายงานการศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการฯ ได้มีบทบาทในการศึกษาปัญหาและร่วมเสนอแนะแนวทางหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปยังรัฐบาล กรณีจึงเป็นการติดตามตรวจสอบนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาล รวมทั้งยังร่วมเสนอแนะทางออกของปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะในด้านความมั่นคงตามมาตรา 71 อันเป็นภาระหน้าที่หลักประการหนึ่งของรัฐบาล

*กรณีปัญหาและผลกระทบจากธุรกิจการค้าปลีกข้ามชาติ*⁵⁸ เป็นกรณีที่คณะกรรมการพาณิชย์ สภาผู้แทนราษฎร ได้ทำการศึกษาดังกล่าวถึงปัญหาการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยอย่างรวดเร็วและกำลังขยายตัวออกสู่จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าธุรกิจเหล่านี้มีความได้เปรียบธุรกิจค้าปลีกของผู้ประกอบการรายย่อยของไทยอย่างมาก และได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางไม่เพียงแต่ด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่กระทบต่อสังคม วัฒนธรรม ความยั่งยืนของชุมชน และก่อให้เกิดปัญหาสังคมในระยะยาว ทั้งนี้ คณะกรรมการได้ทำการศึกษาดังกล่าวถึงมาตรการกำกับดูแลธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ในต่างประเทศ ประกอบกับการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของกระทรวงพาณิชย์ และมีข้อสรุปว่าควรแก้ไขปรับปรุงในบางประเด็น โดยเน้นการคุ้มครองและส่งเสริมศักยภาพของผู้ประกอบการรายย่อย การขจัดความเสียเปรียบระหว่างธุรกิจและการปกป้องผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม และเสนอให้เร่งดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าวโดยเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาระบบ แทนที่จะนำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาบังคับใช้ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ในกรณีดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่คณะกรรมการได้มีบทบาทในการ

⁵⁸ รายงานการศึกษาปัญหาและผลกระทบจากธุรกิจค้าปลีก โดยคณะกรรมการการพาณิชย์ สภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2546.

ตรวจสอบและเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในมาตรา 87 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการสิทธิการฯ ได้ชี้ให้เห็นว่า การแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างกลุ่มทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศกับผู้ประกอบการรายย่อยของไทยนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลมีมาตรการเพื่อควบคุมธุรกิจรายใหญ่ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิด "การแข่งขันอย่างเป็นธรรม" ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดนั่นเอง

นอกจากบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแล้ว ในบางกรณี คณะกรรมการสิทธิการฯ อาจมีบทบาทในการตรวจสอบนโยบายหรือการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ เช่น กรณีนโยบายสุราเสรี⁵⁹ เป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิการฯ ของวุฒิสภาได้พิจารณาปัญหาตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายสุราเสรี ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้สามารถผลิตและจำหน่ายสุราทุกชนิดได้โดยเสรีภายใต้เงื่อนไขบางประการ ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการผลิตสุรา ซึ่งมีเงื่อนไขหลายประการที่เป็นการกีดกันผู้ผลิตรายใหม่มิให้สามารถเข้ามาดำเนินการแข่งขันกับเอกชนรายเก่าได้อย่างเสรีและเป็นธรรม และมีผลเป็นการกีดกันโอกาสชาวบ้านในการผลิตเหล้ากลั่นพื้นบ้าน เพราะแม้ชาวบ้านจะมีความสามารถในการผลิตที่ได้สะสมภูมิปัญญามาช้านานก็ไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ เงื่อนไขดังกล่าวจึงเอื้อแก่นายทุนขนาดใหญ่ที่ดำเนินการผลิตอยู่ในปัจจุบันแต่เพียงผู้เดียว และส่งผลให้แม้รัฐบาลจะออกนโยบายสุราเสรีมาแต่ก็ยิ่งก่อให้เกิดการผูกขาดรายเดียวอยู่เช่นเดิม โดยเอกชนรายดังกล่าวยังได้ประโยชน์จากการไม่ต้องเสียค่าสัมปทานให้แก่รัฐอันเนื่องจากนโยบายดังกล่าวอีกด้วย

ในกรณีนี้คณะกรรมการสิทธิการฯ ได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะโดยอ้างเหตุผลหลายประการ ซึ่งกล่าวโดยสรุปก็คือ สุรากลั่นพื้นบ้าน (เหล้าขาว) นั้นเป็นผลิตผลของภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สืบทอดกันมานานหลายชั่วอายุคน รัฐจึงควรเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้ผลิตสุรากลั่นพื้นบ้านได้โดยถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งเมื่อพิจารณาประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังดังกล่าวที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตผลิตสุราแล้ว ประกาศดังกล่าวขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีที่ต้องการให้เกิดการแข่งขันเสรี เนื่องจากเป็นการสร้างความยุ่งยากทั้งด้านการผลิตและการตลาดทำให้ไม่มีผู้ผลิตรายใดสามารถเข้ามา

⁵⁹ รายงานผลการพิจารณาศึกษากรณีปัญหาการผูกขาดในนโยบายสุราเสรี โดยคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา เสนอต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2545.

แข่งขันได้เลย จึงก่อให้เกิดการผูกขาดในทางความเป็นจริง ทำให้รัฐสูญเสียรายได้มหาศาลจากการเก็บภาษีที่ควรได้ตามความมุ่งหมายของนโยบายดังกล่าว ที่สำคัญคือ ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวยังน่าจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 ว่าด้วยเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 ว่าด้วยการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมด้วยและการป้องกันการผูกขาดตัดตอนด้วย และประกอบกับเหตุผลในด้านอื่น ๆ อีกหลายข้อ คณะกรรมาธิการฯ จึงเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงแก้ไขมาตรการดังกล่าวเพื่อให้นโยบายสุราเสรีเกิดผลในความเป็นจริง ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมาธิการดังกล่าว ได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของประกาศทั้งสองฉบับที่เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม จึงเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงบทบาทของคณะกรรมาธิการในการตรวจสอบนโยบายและการกระทำของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริงนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาบทบาทของคณะกรรมาธิการต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลแล้ว จะเห็นได้ว่า กลไกทางการเมืองในรูปของคณะกรรมาธิการนั้นมีบทบาทในการส่งเสริมประสิทธิผลของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ การที่รัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ขึ้นมาก็เพื่อให้คณะกรรมาธิการเหล่านั้นก็เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งหากมีการดำเนินการที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว โดยเฉพาะหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ก็สามารถดำเนินการศึกษา สอบสวนข้อเท็จจริง และทำรายงานเสนอต่อสภาที่แต่งตั้งตนขึ้นมาได้ ทั้งนี้ หากตามรายงานของคณะกรรมาธิการที่เสนอต่อสภาปรากฏอย่างชัดเจนว่านโยบายหรือการดำเนินการในเรื่องใดของรัฐบาลไม่สอดคล้องต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สภานั้น ๆ ก็อาจแจ้งไปยังรัฐบาลให้ปรับปรุงนโยบายหรือการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เสียใหม่ หรือในกรณีที่คณะกรรมาธิการจะได้นำเสนอปัญหาและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องนั้น ๆ ไปแล้ว แต่ปรากฏว่ารัฐบาลเพิกเฉยไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็อาจนำไปสู่การที่สภานำมาตรการควบคุมตรวจสอบที่รุนแรงกว่ามาใช้ได้ จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การตั้งคณะกรรมาธิการนั้นเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการเคารพและปฏิบัติตามจากรัฐบาลในทางความเป็นจริง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในด้านความเหมาะสมแล้ว จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบโดยคณะกรรมการนั้นถือว่าเป็นกลไกที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เนื่องจากเป็นงานทางนโยบายซึ่งต้องพิจารณาปัจจัยในด้านต่าง ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วน กรณีจึงเป็นเรื่องสมควรที่สภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวจะแต่งตั้งคณะกรรมการที่เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เพื่อช่วยในการศึกษาและทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อสภา ซึ่งจะทำให้สภาสามารถพิจารณาในเรื่องดังกล่าวอย่างรอบด้านอย่างแท้จริง และสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุด

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้ว่ากลไกการควบคุมตรวจสอบโดยกรรมการนั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมตรวจสอบนโยบายและการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กลไกดังกล่าวยังไม่อาจสะท้อนถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวได้ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนของคณะกรรมการนั้น แม้จะเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบหนึ่ง แต่ผลการพิจารณาศึกษาก็เป็นเพียงข้อเสนอแนะที่ส่งผ่านสภาไปยังฝ่ายบริหารเท่านั้น มิได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือมีเงื่อนไขกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลค่อนข้างจะไม่ให้ความสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการมากนัก⁶⁰ ดังจะเห็นได้จากบางเรื่องแม้ว่าจะมีรายงานของคณะกรรมการบ่งชี้อย่างชัดเจนว่ารัฐบาลควรต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ก็ปรากฏว่ามีได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแต่อย่างใด เช่น ในกรณีการควบคุมกิจการค้าปลีกดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจนปัจจุบันนี้รัฐบาลก็ยังไม่มีการตรากฎหมายหรือมาตรการที่ชัดเจนเพื่อคุ้มครองกิจการค้าปลีกรายย่อยตามข้อเสนอของคณะกรรมการแต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการนั้นเป็นกลไกการ

⁶⁰ มนตรี รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 146.

กรณีดังกล่าวได้ถูกนำไปเป็นประเด็นในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์หลายครั้ง เช่น การอภิปรายอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ระหว่างวันที่ 19 ถึง 21 พฤษภาคม 2547 ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นข้อหนึ่งของการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการตั้งเป็นกระทู้ถามทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น กระทู้ถาม เรื่อง ปัญหาผลกระทบจากการเปิดเสรีให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทย ในที่ประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2544.

ตรวจสอบทางการเมือง จึงทำให้คณะกรรมการแต่ละคณะต่างก็ต้องการสร้างผลงานที่เห็นผลในระยะสั้น โดยมุ่งตรวจสอบประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าที่เป็นที่สนใจของสาธารณะมาพิจารณาก่อน มากกว่าที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาระยะยาวหรือผลลัพธ์เชิงนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะต้องวางแผนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง⁶¹ นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาก็เป็นเหตุหนึ่ง que ส่งผลกระทบต่อ การตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลด้วย เนื่องจากตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 วุฒิสภาควรปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น แต่เท่าที่ปรากฏก็คือยังมีหลายกรณี que คณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาเข้าไปพิจารณาสอบสวนในเรื่องที่เกี่ยวกับรายละเอียดการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านนโยบายโดยตรง ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภา⁶² นอกจากนี้ ยังเป็นผลให้การควบคุมตรวจสอบในระดับนโยบายของรัฐบาลว่ามีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ ซึ่งควรเป็นบทบาทหลักของคณะกรรมการของวุฒิสภานั้น ลดความสำคัญลงไปอีกด้วย

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า แม้กลไกการตั้งคณะกรรมการจะเป็นเพียงการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยทางอ้อม และไม่ก่อให้เกิดผลทางการเมืองต่อรัฐบาลมากนัก หากแต่ก็เป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยเฉพาะการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าการควบคุมตรวจสอบโดยกลไกดังกล่าวจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แต่หากคณะกรรมการได้ดำเนินการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลอย่างจริงจัง ตรงไปตรงมา โดยไม่นำการเมืองเข้ามาแอบแฝงในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็ย่อมทำให้ทุกฝ่ายเกิดความเชื่อมั่น และให้ความสนใจผลการทำงานของคณะกรรมการมากขึ้น ซึ่งย่อมจะส่งผลให้เกิดสภาพบังคับ

⁶¹ อภิศัญญา วงษานุกัตน์, การปฏิรูประบบคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 97.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

มาตรา 212 .ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 211 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

⁶² มন্ত্রী รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 66.

แก่รัฐบาลที่จะต้องรับฟังและใส่ใจต่อความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโดยไม่อาจเพิกเฉยโดยไม่มีเหตุผลสมควรได้อีกต่อไป

(1.5) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล นับว่าเป็นกลไกที่รุนแรงที่สุดซึ่งรัฐสภาสามารถนำมาใช้ควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ เนื่องจากกลไกดังกล่าวเป็นกรณีที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล กล่าวคือ การยื่นญัตติดังกล่าวย่อมมีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของรัฐบาล และความบกพร่องดังกล่าวมีความร้ายแรงในระดับที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีรายนั้นหรือรัฐบาลชุดนั้นให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรเห็นพ้องด้วยกับสมาชิกที่เสนอญัตติ รัฐมนตรีรายนั้นหรือรัฐบาลชุดนั้นก็ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในระบบรัฐสภา ที่หากรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลแล้ว รัฐบาลก็หมดความชอบธรรมที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

สำหรับเหตุผลของการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้น ส่วนใหญ่จะมีเนื้อหาสาระไปในทางที่ว่า คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารประเทศ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ⁶³ แต่นอกจากสาเหตุเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กรณีก็อาจเป็นเรื่องการเปิดอภิปรายเพื่อไม่ให้ความไว้วางใจอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลก็ได้ กล่าวคือ อาจเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่านโยบายของรัฐบาลมีความไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กรณีก็อาจขอให้มีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจดังกล่าวได้เช่นกัน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 121 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปต่อรัฐสภา โดยนัยนี้ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลจึงมีบทบาทสำคัญที่จะแสดงถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งจะมีผลให้รัฐบาลต้องเคารพและปฏิบัติตาม

⁶³ สาโรช โชติพันธ์, การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 421.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้เปลี่ยนแปลงหลักการของการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหลายประการ โดยมุ่งหมายให้การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยมาตรการดังกล่าวนั้นเป็นไปอย่างมีระบบ มีการกำหนดกระบวนการในการเสนอญัตติและข้อกล่าวหาอย่างชัดเจน ตลอดจนมีกระบวนการที่จะนำไปสู่สภาพบังคับที่เป็นรูปธรรม ในขณะเดียวกัน ก็มุ่งหวังว่าการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลและภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี⁶⁴ โดยการเปลี่ยนแปลงในประการสำคัญคือ การกำหนดเงื่อนไขของการยื่นญัตติดังกล่าวอย่างเข้มงวดมากขึ้น กล่าวคือ กำหนดให้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้เสนอ⁶⁵ ส่วนกรณีของรัฐมนตรีนั้นกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 จึงจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าวได้⁶⁶ และยังมี การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์อื่นอีกบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้กรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องมีการยื่นคำร้องขอถอดถอนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 304 ก่อน จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติดังกล่าวได้⁶⁷

นับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีผลใช้บังคับได้มีการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลมาหลายครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรกใน พ.ศ. 2541 ครั้งที่สองใน พ.ศ. 2542 และครั้งที่สามใน พ.ศ. 2543 ซึ่งทั้งสามครั้งอยู่ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย อย่างไรก็ตาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล จำนวน 15 คน ในสมัยรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ระหว่างวันที่ 22 ถึงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 นับเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นครั้งแรกภายใต้กติกาใหม่ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540)⁶⁸ และหลังจากนั้นก็ได้มีการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต่อมาอีกจำนวน 3 ครั้ง ดังนี้

⁶⁴ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 44.

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 185.

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 186.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 182 วรรคสอง และมาตรา 186 วรรคสอง.

⁶⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย, หน้า 106.

- การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ระหว่างวันที่ 28 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 มีรัฐมนตรีถูกอภิปรายรวมทั้งสิ้นจำนวน 5 คน
- การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ระหว่างวันที่ 19 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 มีรัฐมนตรีถูกอภิปรายรวมทั้งสิ้นจำนวน 8 คน
- การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2548 มีรัฐมนตรีถูกอภิปรายจำนวน 1 คน คือนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาที่ถูกหยิบยกมาเป็นสาเหตุในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายในแต่ละครั้งแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้ว่าฝ่ายค้านที่เสนอญัตติจะมุ่งชี้ให้เห็นถึงความทุจริต และความบกพร่องในหน้าที่เป็นหลัก แต่ความบกพร่องในหน้าที่ดังกล่าวก็มีกรณีที่เชื่อมโยงกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหลายประเด็น เช่น กรณีการละเลยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 87 โดยไม่ใช้ดำเนินการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและป้องกันการผูกขาดตัดตอน รวมทั้งไม่ดูแลรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค หรือกรณีเป็นการกล่าวหาว่ารัฐบาลไม่ดำเนินการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุดตามมาตรา 84 หรือไม่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 75 โดยปล่อยให้มีการทุจริตอย่างกว้างขวาง เป็นต้น ทั้งนี้ การนำบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้สนับสนุนในการอภิปรายไม่ไว้วางใจย่อมมีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงให้เห็นถึงสภาพและสาธารณชนได้เห็นว่ารัฐบาลละเลยต่อการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา เพื่อสนับสนุนเหตุผลที่ไม่ควรให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปรายอีกต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เชื่อมโยงกับกลไกการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอย่างชัดเจน

ตัวอย่างเช่น ในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ระหว่างวันที่ 28 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2546⁶⁹ ซึ่งมีรัฐมนตรีถูกอภิปรายจำนวน 5 คน โดยมีประเด็นสำคัญในการอภิปรายนั้นเป็นเรื่องความบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีต่าง ๆ เช่น การละเลยปล่อยให้มีการทุจริตเกิดขึ้นและละเลยไม่ดำเนินการตรวจสอบ หรือ

⁶⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 28 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันที่ 28 พฤษภาคม 2546 และครั้งที่ 29 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันที่ 29 พฤษภาคม 2546.

การละเลยการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาในด้านการปราบปรามการทุจริต รวมทั้งการมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบเสียเอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการหยิบยกเอาการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาเป็นประเด็นอภิปรายหลายกรณี เช่น ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายอดิศักดิ์ โพธารามิก) ได้มีการหยิบยกประเด็นการไม่ใส่ใจดำเนินการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในธุรกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกร ในกรณีปัญหาเรื่องเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดราคาสูงเกินความเป็นจริงเนื่องจากอำนาจในการกำหนดราคาอยู่ที่ผู้ผลิตรายใหญ่ซึ่งมีเพียงไม่กี่ราย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ละเลยไม่ดำเนินการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 อันเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ได้มีการตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรแล้วและรัฐมนตรีได้รับว่าจะดำเนินการดูแลในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังมีการอภิปรายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี) กรณีการแก้ไขสัญญาสัมปทานธุรกิจโทรคมนาคมและการออกพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิต ซึ่งได้มีการกล่าวหาว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนบางกลุ่ม และเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ที่จะเข้ามาแข่งขันในกิจการสัมปทานโทรศัพท์มือถือ ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมโดยผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการจึงเป็นการไม่สนับสนุนให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมและไม่คุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 87 รวมทั้งกรณีการอภิปรายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสรรรภ กลิ่นประทุม) ซึ่งได้มีการหยิบยกปัญหาเรื่องการทุจริตโครงการต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวนหลายโครงการ โดยได้กล่าวหาว่ารัฐมนตรีละเลยไม่ดำเนินการตรวจสอบเพื่อหาตัวผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง ซึ่งในกรณีดังกล่าวแม้ว่าผู้อภิปรายจะไม่ได้อ้างถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง แต่ก็เห็นได้โดยชัดแจ้งว่าเป็นกรณีที่ผู้ยื่นญัตติเห็นว่ารัฐมนตรีมิได้ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 75 นั่นเอง นอกจากนี้ ยังมีประเด็นอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ซึ่งผู้ยื่นญัตติเห็นว่าเป็นความบกพร่องของรัฐมนตรีที่ไม่ให้ความสำคัญต่อการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 84 กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ผลการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจครั้งดังกล่าวปรากฏว่ารัฐมนตรีทั้ง 5 คน ได้รับการลงคะแนนไว้วางใจจากเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวแล้วข้างต้นยังเป็นประเด็นในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งต่อมาอีกเช่นเดียวกัน⁷⁰ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจโดยพรรคฝ่ายค้านระหว่างวันที่ 19 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 จะมุ่งเน้นกล่าวหาในเรื่องการทุจริตเชิงนโยบาย ตลอดจนพฤติกรรมการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนบางกลุ่ม และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลในคณะรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหลายเรื่องก็ยังคงถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยเฉพาะในเรื่องการไม่ดำเนินการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันการผูกขาดตัดตอน และการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งยังคงเป็นประเด็นหลักในการอภิปรายรัฐมนตรีนอกจากการกระทรวงพาณิชย์ นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องการละเลยไม่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย การละเว้นปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการในกรณีทุจริตต่าง ๆ รวมทั้งยังมีประเด็นอื่น ๆ เช่น ปัญหาในด้านการปฏิรูปการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้ล้วนแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในครั้งนี้รัฐมนตรีทั้ง 8 คน ยังคงได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิผลของการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจดังที่กล่าวมาแล้ว กรณีมีปัญหาที่ควรต้องพิจารณาว่า มาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดสภาพบังคับให้รัฐบาลต้องเคารพและดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เนื่องจากจะเห็นได้ว่าการอภิปรายทุกครั้งที่มีขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อมีการลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายล้วนได้รับความไว้วางใจทุกครั้ง และไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไร คະแนนเสียง

⁷⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 28 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันที่ 19 พฤษภาคม 2547 ครั้งที่ 29 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันที่ 20 พฤษภาคม 2547 และครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันที่ 21 พฤษภาคม 2547.

ส่วนการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2548 นั้น แม้ว่ากรณีจะเป็นการอภิปรายในประเด็นหลักเกี่ยวกับความบกพร่องในการบริหารราชการ จนเป็นเหตุให้มีการทุจริตในโครงการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัดกระเบิด (ซีทีเอกซ์ 9000) ก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักของสมาชิกที่ยื่นญัตติดังกล่าวนั้นมุ่งเน้นไปในเรื่องการทุจริตในโครงการดังกล่าวเป็นสำคัญ มิได้มุ่งหมายในการตรวจสอบเกี่ยวกับนโยบายหรือการดำเนินการตามนโยบายแต่อย่างใด และไม่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้.

ความไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มี ความแตกต่างกันระหว่างรัฐมนตรีแต่ละคน ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐบาลที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กล่าวโดยเฉพาะ คือรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเป็นอย่างสูงยิ่งกว่ารัฐบาลทุกชุดที่เคยมีมา เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่มีเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรและสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดได้อย่างเด็ดขาด จนทำให้กลไกการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นไม่สามารถส่งผลต่อการตรวจสอบนโยบายหรือการบริหารงานของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ทั้งนี้ อาจพิจารณาได้ว่ากรณีนี้เป็นผลจากปัจจัยต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรีได้รับความนิยมนอกจากประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีนั้นไม่มีผลให้รัฐบาลกังวลมากนัก แม้ว่าในหลายกรณีปรากฏว่ารัฐมนตรีไม่สามารถตอบได้อย่างชัดเจน แต่ก็ไม่กระทบต่อเสถียรภาพต่อรัฐบาลแต่อย่างใด เนื่องจากประชาชนยังเชื่อมั่นในตัวนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ

2. รัฐบาลที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) เป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเป็นอย่างสูง ซึ่งนอกจากปัจจัยความเป็นผู้นำของตัวนายกรัฐมนตรีแล้ว การที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ประารถนาที่จะเป็นพรรคร่วมรัฐบาล และไม่มีพรรคใดอยากเป็นฝ่ายค้าน ดังนั้น จึงเกิดปรากฏการณ์ที่แม้รัฐบาลจะชนะการเลือกตั้งโดยสามารถจัดการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลพรรคเดียวได้ แต่ก็ยังมีการนำพรรคการเมืองอื่น ๆ เข้าไปเป็นพรรคร่วมรัฐบาลด้วย รวมทั้งมีการควมรวมพรรคการเมืองอื่น ๆ เข้าไปสังกัดในพรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรี ทำให้รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จนมีผลทำให้การตรวจสอบในสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจเกิดผลในความเป็นจริงได้แต่อย่างใด

3. เนื่องจากกลไกการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังให้น้ำหนักในเรื่องนโยบายน้อยกว่าที่ควร กล่าวคือ ที่ผ่านมากการอภิปรายไม่ไว้วางใจล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลให้รัฐบาล โดยมุ่งเน้นการทุจริตเป็นประเด็นสำคัญ จนกระทั่งละเลยประเด็นเรื่องในเชิงนโยบาย ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากปัญหาเรื่องทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทย โดยเฉพาะในวงการเมือง ดังนั้น การอภิปรายไม่ไว้วางใจที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้นั้นก็ต้องพุ่งเป้าไปที่การขุดคุ้ยเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเป็นหลัก เพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาลลง ส่วนปัญหาในเชิงนโยบาย เช่นว่า นโยบายของรัฐบาลมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ หรือนโยบายดังกล่าวมีผลดีผลเสียต่อสังคมในระยะยาวอย่างไร ฯลฯ ล้วนเป็นประเด็นที่ไม่อยู่ในความสนใจมากเท่ากับเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน จึงไม่มีน้ำหนักพอที่จะสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้

จากสภาพการณ์ดังกล่าวมานี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะมุ่งหวังให้กลไกการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาล หากแต่ด้วยข้อจำกัดของสภาพการเมืองที่พัฒนาไปสู่การเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่เสถียรภาพทางการเมืองอย่างสูงยิ่ง ย่อมทำให้กลไกการตรวจสอบดังกล่าวนี้ไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ไม่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ จึงไม่สามารถที่จะทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ประเด็นต่าง ๆ เช่น เรื่องการไม่กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค ได้เป็นประเด็นที่ถูกตั้งกระทู้ถาม เป็นประเด็นที่คณะกรรมการการได้ทำรายงานเสนอ รวมทั้งเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกมาอภิปรายไม่ไว้วางใจเกือบทุกครั้ง หากแต่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญในจุดนี้แต่อย่างใด เนื่องจากรัฐบาลมีความมั่นคงและได้รับความนิยมอย่างสูงนั่นเอง

(2) สภาพบังคับทางกฎหมาย

เมื่อได้พิจารณามาเป็นลำดับแล้วว่า บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีสภาพบังคับทางการเมืองอย่างไร และมีกลไกและกระบวนการที่จะทำให้แนวนโยบายนั้น ๆ เกิดผลอย่างไรแล้ว กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า นอกจากสภาพบังคับทางการเมืองแล้ว บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ ประการใด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ตัดด้วยคำที่เป็นการยกเว้นการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนเกี่ยวกับบทบัญญัติในหมวดนี้ออก ซึ่งข้อความดังกล่าวถือว่าเป็น "จารีต" สำคัญที่บรรจุอยู่ในหมวดมาตราว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของการที่บัญญัติไว้เช่นนั้น เนื่องจากเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนอาศัยบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐมาเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในทางศาล เพื่อบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ตัดข้อความดังกล่าวออก จึงมีหน้าที่ควรพิจารณาว่า บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะก่อให้เกิดสิทธิทางศาลแก่ประชาชนในกรณีที่รัฐดำเนินการที่ขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือละเลยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือไม่ อย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นอกจากสภาพบังคับทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีสภาพบังคับทางกฎหมายได้หรือไม่

การศึกษาสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในที่นี้จะพิจารณาจากองค์ทรงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎ และการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง โดยมีรายละเอียดของการพิจารณา ดังนี้

(2.1) การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในสองกรณี กล่าวคือ การควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประการหนึ่ง และการควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกประการหนึ่ง⁷¹

1) การควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 หรือกรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่งนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดอาจเข้าชื่อกันเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา เพื่อให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือนายกรัฐมนตรีอาจส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 262)

2) การควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ การควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น มีกรณีที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้สองกรณี กล่าวคือ

กรณีที่หนึ่ง กรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา

⁷¹ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), หน้า 10-23.

พิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นนั้นเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 264)

กรณีที่สอง กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยได้ (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 198)

โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมีสถานะทางกฎหมายในลำดับขั้นรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น การที่ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วฉบับใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐโดยตรงนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย เช่นเดียวกับกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดมาตราอื่น ๆ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักแห่งความเป็นนิติรัฐ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เคยมีประเด็นโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าไปตรวจสอบในกรณีดังกล่าว โดยศาลให้เหตุผลว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา ประกอบกับบทบัญญัติที่กล่าวอ้างมานั้นไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังกรณีต่อไปนี้

คำวินิจฉัยที่ 37/2542 ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง กล่าวคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 86 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม" มิใช่เป็นเรื่องสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หากแต่อยู่ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด

* เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 63/2547 ที่ 27-28/2548 ที่ 36/2548 ที่ 37/2548 เป็นต้น

เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ข้อความในมาตรา 39 วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ที่บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” มิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กล่าวแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 86⁷²

คำวินิจฉัยที่ 52-53/2547 ซึ่งเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 83 (การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม) และมาตรา 87 (การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน....) ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 83 และมาตรา 87 จึงเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา สำหรับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 25 ที่ห้ามมิให้ทำสุราและขายเชื้อสุรา ไม่ได้เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐแต่อย่างใด ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

แม้ผู้เขียนจะมีความเห็นสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากตามกรณีที่อ้างมานั้นยังเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่มาก แต่อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าคิดว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ยกเหตุผลที่ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา นั้น หมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญจะจำกัดบทบาทในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบในกรณีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในทุกกรณี ใช่หรือไม่ หากว่าศาลรัฐธรรมนูญหมายความว่าเช่นนั้น กรณีก็ย่อมเป็นการชี้ถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ แม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะตรา

⁷² นพดล เสงเจริญ, “บรรทัดฐานใหม่ทางกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ (บรรณาธิการ), รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net (ปีที่ 5 พ.ศ. 2548). (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 33.

ขึ้นโดยชัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือตราขึ้นโดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กฎหมายดังกล่าวก็ยังคงมีผลสมบูรณ์เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียง “แนวทางในการตรากฎหมาย” เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ควรถือเป็นข้อสรุปว่าหากกรณีเป็นเรื่องการร้องว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะจำกัดบทบาทการตรวจสอบในทุกกรณี ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาในการวินิจฉัยเป็นกรณี ๆ ไป โดยพิจารณาถึงความเกี่ยวข้องโดยตรงระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งนั้นกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีนั้น ๆ ว่า เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ชัดเจนหรือไม่ว่า กรณีมีความสอดคล้องกันหรือขัดแย้งกัน ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากว่า แม้เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ทำให้การใช้ถ้อยคำของบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น โดยเลือกใช้คำที่มีความหมายอย่างกว้าง ๆ เป็นไปในเชิงหลักการมากกว่าที่จะกำหนดลงไปเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เช่น การกำหนดให้รัฐต้อง “ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน...” หรือกำหนดให้ต้อง “อุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น...” หรือต้อง “จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ...” หรือต้อง “สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด” ซึ่งคงไม่มีรัฐบาลใดที่จะตรากฎหมายออกมาแล้วเห็นได้อย่างชัดเจนว่าขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าว (ส่วนกรณีที่ไม่ดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าวนั้นก็ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ) อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบางมาตรานั้นแม้ว่าจะกำหนดไว้ในลักษณะที่เป็นหลักการ แต่หลักการดังกล่าวก็สะท้อนถึง “เจตนารมณ์” ของบทบัญญัตินั้น ๆ ซึ่งรัฐไม่อาจล่วงละเมิดหรือทำลายเจตนารมณ์ดังกล่าวในการตรากฎหมายได้ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้รัฐต้อง “กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง” (มาตรา 78) เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวคือหลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการตนเองสู่ท้องถิ่น ดังนั้น หากมีข้อโต้แย้งว่ากฎหมายฉบับใดที่ตราขึ้นแล้วขัดต่อเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามแนวนโยบายดังกล่าว กรณีก็ควรเป็นอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ หรือกรณีที่กำหนดให้รัฐต้อง “กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม” (มาตรา 87) ถ้อยคำดังกล่าวแม้จะอธิบายให้เป็นรูปธรรมได้ยากว่าอย่างไรคือการแข่งขันอย่างเป็นธรรม แต่เมื่อรัฐได้ตรากฎหมายมาใช้บังคับแล้ว กรณีก็อยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อเจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ต้องการให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและอย่างเป็นธรรมหรือไม่

นอกจากนี้ เหตุผลที่ผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจในการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีที่มีการร้องว่ากฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากว่า การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายต่าง ๆ ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น เป็นกรณีที่รัฐสภาอาจควบคุมตรวจสอบโดยกลไกทางการเมืองได้ แต่ในกรณีที่รัฐสภาตรากฎหมายออกมาขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หากศาลรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจในการตรวจสอบโดยสิ้นเชิงแล้วก็เท่ากับไม่มีองค์กรใดที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทกฎหมายที่ถูกโต้แย้งว่าขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเลย ซึ่งกรณีเช่นนี้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รับรองไว้ในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก็ไม่อาจมีผลใช้บังคับในกรณีที่รัฐสภาตรากฎหมายโดยไม่เคารพต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้เลย

(2.2) การตรวจสอบโดยศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความชอบด้วยกฎหมายนั้นย่อมหาความถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่าการตรวจสอบกฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในเรื่องต่อไปนี้ กล่าวคือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวประกอบกับบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่า อาจมีกรณีการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณี กล่าวคือ

1. การฟ้องโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เนื้อหาของกฎ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1))

2. การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2))

3. การฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น อันเกิดจากการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดล่าช้าเกินสมควร (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3))

ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือว่า การฟ้องคดีปกครองในกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถกระทำได้หรือไม่ ภายในขอบเขตเพียงใด ซึ่งจะได้พิจารณาในแต่ละกรณี ดังนี้

กรณีหนึ่ง ตามหลักนิติรัฐซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำการใด ๆ โดยจะต้องเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งคำว่า "กฎหมาย" ดังกล่าวนั้น นอกจากจะหมายถึงความถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจกระทำการนั้น ๆ แล้ว ย่อมหมายถึงความถึงรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดด้วย ดังนั้น การกระทำใด ๆ ของหน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องคำนึงถึงกฎหมาย (ซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย) อยู่เสมอ เช่น หน่วยงานทางปกครองจะออกคำสั่งใด ๆ ย่อมจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากบทบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ฝ่ายปกครองยังต้องถูกผูกพันต่อบทบัญญัติในหมวดอื่นของรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งถึงแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมุ่งหมายที่ต้องการให้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่กรณีย่อมเห็นได้ว่า แม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารยังต้องเคารพต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เมื่อฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครองก็ย่อมมีความผูกพันต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่นกัน นอกจากนี้ แม้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับ “งานทางนโยบาย” ของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการกระทำของรัฐบาลอย่างหนึ่งที่โดยทั่วไปแล้วศาลจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบ ดังเช่นการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายที่ขัดแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการที่รัฐมนตรีมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยนโยบายดังกล่าวขัดแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กรณีเช่นนี้คงไม่มีปัญหาในการพิจารณา เนื่องจากเห็นได้ในตัวอยู่แล้วว่าเป็นงานทางนโยบายโดยตรงที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการ “แปรสภาพ” จากนโยบายมาเป็น “การกระทำ” ที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น ได้นำนโยบายดังกล่าวมาออกเป็นกฎหรือคำสั่ง หรือมาตรการในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อมีปัญหาโต้แย้งว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำในกรณีนั้น ๆ ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กรณีก็ควรอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองได้ ตัวอย่างเช่น กรณีมีข้อโต้แย้งว่ากระทรวงพาณิชย์ออกกฎกระทรวงฉบับหนึ่ง ที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด หรือมีลักษณะเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายอื่นอันก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ประกอบการที่ได้รับความเสียหายจากกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวก็อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอ้างบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ทั้งนี้ โดยหลักการเช่นเดียวกับที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยหลักการอาจเห็นได้ว่าประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กรณีดังกล่าวอาจมีกรณีที่เกิดขึ้นได้น้อยมาก เนื่องจากการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การออกกฎ ออกคำสั่ง หรือการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐหรือองค์กรของรัฐนั้น เกือบทั้งหมดจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

ระดับพระราชบัญญัติทั้งสิ้น จึงไม่มีกรณีที่ประชาชนจะอ้างว่าการดำเนินการนั้น ๆ ขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพราะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งกฎ คำสั่ง หรือการกระทำใด ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อศาลปกครองได้อยู่แล้ว โดยอ้างว่าเป็นการใช้อำนาจหรือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบตามกฎหมายแม่บทดังกล่าว แต่ถ้าเห็นว่ากฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจกระทำการดังกล่าว นั้นขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กรณีก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดในเรื่องนั้นไว้เลย แต่มีการใช้อำนาจที่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าประชาชนผู้เดือดร้อนเสียหายอาจฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งการดำเนินการที่ขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้โดยตรง

กรณีที่สอง ในกรณีที่ว่า ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้หรือไม่นั้น เห็นว่าโดยหลักการแล้วแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแม้จะกำหนดให้รัฐบาลจะ “ต้อง” ดำเนินการ หากแต่โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวนั้นมีขึ้นเพื่อกำหนดเป็น “แนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการว่าจะเป็นไปในแนวทางใดนั้น เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงปัจจัยความพร้อมเรื่องงบประมาณ กำลังคน และอื่น ๆ ดังนั้น จึงเห็นว่าประชาชนไม่อาจมีสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการขอให้รัฐบาลดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ตัวอย่างเช่น การที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้ในมาตรา 78 ให้รัฐต้องพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศนั้น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นแห่งหนึ่งจะอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวนำมาฟ้องคดีปกครองเพื่อบังคับให้รัฐต้องจัดทำถนนในท้องถิ่นของตนนั้น กรณีดังกล่าวย่อมไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดสร้างสาธารณูปโภคในท้องถิ่นใด หรือไม่ โดยวิธีการใดนั้น เป็นงานทางนโยบายของฝ่ายบริหารซึ่งต้องพิจารณาความพร้อมจากปัจจัยหลายประการ ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติจัดทำได้ และในกรณีเกี่ยวกับการฟ้องให้ปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่ใกล้เคียงกันนี้ศาลปกครองได้เคยวางแนวคำวินิจฉัยไว้ในหลายกรณี เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 131/2544 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง (กรมโยธาธิการ) ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่ดำเนินการเวนคืนที่ดินให้แล้วเสร็จตามที่ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่เวนคืนไว้แล้ว โดยอ้างเหตุผลว่ามีความขัดข้องเรื่องงบประมาณ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ

ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปนั้นเป็นเรื่องทางนโยบายของรัฐบาล กรณีจึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 308/2545 เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลบางจัก) ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่ดำเนินการก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนสาธารณะซึ่งเป็นทางเข้าบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างตลอดมาว่าไม่มีงบประมาณผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้เทศบาลดำเนินการซ่อมแซมถนนสายดังกล่าว ในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ หากแต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสม งบประมาณ ความจำเป็นเร่งด่วน และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และต้องจัดทำเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติม ดังนั้น งานก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนสายดังกล่าวจึงเป็นงานทางนโยบายของผู้บริหารและสภาเทศบาลของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปกำหนดนโยบายและงบประมาณแทนผู้ถูกฟ้องคดีได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 400/2545 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ละเลยต่อหน้าที่โดยไม่ดำเนินการยกฐานะเทศบาลตำบลบ้านไผ่ขึ้นเป็นเทศบาลเมืองตามที่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรในท้องถิ่นได้ร้องขอ ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การจะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลเมืองนั้นนอกจากพิจารณาถึงจำนวนราษฎรในพื้นที่แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นที่พอควรแก่การดำเนินกิจการที่ท้องถิ่นต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดภารกิจหน้าที่ไว้ด้วย การตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลจึงมีลักษณะเป็นไปในเชิงนโยบายของรัฐบาลอยู่ด้วยส่วนหนึ่ง ซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอได้

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น อาจนำมาเป็นแนวทางเทียบเคียงในกรณีที่มีการฟ้องคดีโดยอ้างอิงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการปฏิบัติจัดทำได้ว่า หากมีการฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าว ศาลปกครองจะถือว่าเป็นเรื่องของ "งานทางนโยบาย" ซึ่งศาลจะจำกัดบทบาทไม่เข้าไปก้าวล่วงหรือออกคำสั่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการ จึงอาจสรุปว่าในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้ นั้น ประชาชนย่อมไม่อาจนำการไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐต้องปฏิบัติจัดทำได้แต่อย่างใด

กรณีที่สาม การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการการออกกฎ

คำสั่ง หรือกระทำการโดยไม่ชอบด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือดำเนินการล่าช้าเกินสมควรนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากรณีไม่อาจมีได้แต่อย่างใด เนื่องจากการที่จะเกิดความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องมี "สิทธิ" ตามกฎหมาย และสิทธิดังกล่าวถูกละเมิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากฝ่ายปกครอง แต่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น แม้จะกำหนดถึงภาระหน้าที่ที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ซึ่งในบางกรณีมีลักษณะที่เป็นการส่งเสริมหรือให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชน เช่น การกำหนดให้รัฐต้องให้การสงเคราะห์คนชรา คนพิการ ทูพพลภาพหรือด้อยโอกาส แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้ก่อให้เกิด "สิทธิ" ตามกฎหมายแก่บุคคลดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจมีการละเมิดสิทธิดังกล่าวขึ้นได้อยู่เอง ดังนั้น การฟ้องคดีอันเนื่องมาจากเหตุละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงไม่อาจมีได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น กรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นแม้ว่าจะมีกรณีที่เกิดขึ้นได้น้อย แต่ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ตายตัวว่าไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยควรถือหลักว่าบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น หน่วยงานของรัฐทุกระดับควรเคารพในบทบัญญัติดังกล่าว และหากมีการดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลที่เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างชัดเจน ศาลก็ไม่ควรจำกัดสิทธิโดยยึดถือหลักว่าเป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เนื่องจากในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น มีเงื่อนไขเรื่องความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณารับฟ้องอยู่แล้ว กล่าวคือ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น การฟ้องคดีเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะมีได้หรือไม่เพียงใดก็ต้องอยู่ในกรอบของบทบัญญัติว่าด้วยเงื่อนไขการฟ้องคดีข้อดังกล่าว ซึ่งในการพิจารณาของ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.

ศาลปกครองนั้นจะต้องพิจารณาตามความเป็นจริง ว่ากรณีดังกล่าวนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำตามฟ้องหรือไม่ ซึ่งหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ตาม แต่ศาลปกครองก็ไม่อาจที่จะรับคำฟ้องไว้ได้ ดังนั้น ข้อกังวลว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะทำให้เกิดการฟ้องคดีโดยผู้ใดก็ได้ (actio popularis) คงไม่อาจเกิดขึ้นได้แต่อย่างใด

(3) สภาพบังคับพิเศษตามรัฐธรรมนูญ : การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากจะก่อให้เกิดสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ยังได้คำนึงถึงการวางมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้นั้นบรรลุผลในทางปฏิบัติสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรการพิเศษอื่นนั้นก็คือ การให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการผลักดันโดยตรง

การให้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นมาตรการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดให้มีขึ้นเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ และยังเป็นกลไกหนึ่งในการทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบรรลุผลอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นกำหนดไว้เป็นหลักการใหญ่ ๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดของการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าวนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐสภาและรัฐบาลที่จะนำแนวนโยบายดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายหรือนำไปกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน⁷³ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นต้องดำเนินการโดยการตรากฎหมาย แต่ปรากฏว่ารัฐสภาไม่ได้ออกกฎหมายมาเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนก็อาจเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการ

⁷³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542), หน้า 34.

ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2540) มาตรา 70⁷⁴ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น เป็นมาตรการสำคัญในการสร้างสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เกิดขึ้นได้จริง และเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งว่า หากรัฐบาลละเลยไม่เสนอร่างกฎหมาย หรือรัฐสภาไม่ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประชาชนก็ยังสามารถรวมตัวกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อรัฐสภาเองได้

สำหรับเรื่องที่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้นั้น รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 170 กำหนดให้ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของบทบัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ขอบเขตดังกล่าวก็มีความกว้างขวางมาก เนื่องจากเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความครอบคลุมการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ทั้งทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม แต่เนื้อหาของเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมีหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย⁷⁴ เช่น เรื่องการจัดการทรัพยากร เรื่องการสาธารณสุข เรื่องการจัดการศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก็มีหลายเรื่องปรากฏอยู่เฉพาะแต่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ซึ่งอาจยกตัวอย่างประเภทของกฎหมายที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น⁷⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.

⁷⁴ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 44.

⁷⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.

(1) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการและสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)

(2) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (มาตรา 78)

(3) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน (มาตรา 80)

(4) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 85)

นอกจากนี้อาจมีร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่อยู่ในขอบเขตของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการอุปถัมภ์คุ้มครองศาสนา (มาตรา 73) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ (มาตรา 81) ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์ประกอบท้องถิ่นขนาดใหญ่ (มาตรา 78) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (มาตรา 87) เป็นต้น

ในส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 170 กำหนดแต่เพียงว่าจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายังซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้ขยายความรูปแบบของร่างกฎหมายที่จะเสนอประกอบคำขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายไว้ในมาตรา 5 ว่า จะต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย และต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าจะมีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด รวมทั้งต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้เสนออาจจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราประกอบมาด้วยก็ได้

จะเห็นได้ว่า การนำหลักการที่ให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้นั้น จึงเป็นการนำแนวทางของหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ ทั้งนี้ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย...” แต่ไม่ได้บัญญัติว่าเมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วรัฐสภาจะต้องลงมติรับร่าง

กฎหมายที่ประชาชนเสนอมา รัฐสภาจึงอาจรับร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่รับก็ได้ ซึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภานั้น มาตรา 172 บัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และมาตรา 174 บัญญัติว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายใดแล้ว จึงให้วุฒิสภาศึกษาพิจารณา สภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นสภาแรกในการพิจารณากฎหมายจึงมีสิทธิลงมติไม่รับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาตามมาตรา 170 ซึ่งจะมีผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปเหมือนกรณีร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากพิจารณาในประเทศส่วนใหญ่ที่ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ว่าถ้ารัฐสภาไม่รับร่างกฎหมาย จะต้องมีการทำประชามติให้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ชี้ขาด หรือเมื่อรับแล้วและผ่านการแก้ไขจากรัฐสภาแล้ว ก่อนประกาศใช้จะต้องมีการทำประชามติ การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงเป็นเพียงสิทธิในการเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น ยังไม่พัฒนาถึงขั้นเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่แท้จริง⁷⁶

นับตั้งแต่มีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน มีร่างกฎหมายที่ประชาชนได้ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจำนวนทั้งสิ้น 14 ฉบับ ซึ่งในจำนวนนี้มีร่างกฎหมายเพียง 5 ฉบับเท่านั้นที่ผ่านขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา อันได้แก่

- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดภูเก็ต พ.ศ.

โดยในจำนวนนี้เป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองสามฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ส่วนสองฉบับนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการเลือกตั้ง คือ ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ส่วนกฎหมายอีกเก้าฉบับที่เหลือนั้นไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา โดยสาเหตุส่วนใหญ่เนื่องมาจากเมื่อได้มีการตรวจสอบแล้วพบว่า มีจำนวนรายชื่อของผู้เสนอชื่อไม่ครบจำนวน

⁷⁶ ปรินญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540): สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, หน้า 50.

ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นตกไป ทั้งนี้ อาจวิเคราะห์ถึงสาเหตุหลักที่ส่งผลให้ร่างกฎหมายเหล่านั้นต้องตกไปได้หลายประการ กล่าวคือ

ความบกพร่องเกี่ยวกับจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 170 ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายที่จะเสนอต่อรัฐสภานั้น จะต้องมีการประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งในกรณีของการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเองและกรณีที่มีการดำเนินการเสนอร่างกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยในขั้นตอนการรับร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น กำหนดให้ประธานรัฐสภามีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ามีจำนวนประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายครบจำนวนห้าหมื่นคนหรือไม่ หากไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประธานรัฐสภาก็ต้องสั่งจำหน่ายเรื่องไป นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้จะต้องเป็น "ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง" เท่านั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ตรวจสอบรายชื่อ โดยหากเห็นว่าผู้มีรายชื่อเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือเสียสิทธิในการเลือกตั้ง ชื่อของบุคคลดังกล่าวก็จะไม่นำไปนับรวมเข้าในจำนวนห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในกรณีนี้แม้กฎหมายจะกำหนดให้ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมได้ แต่การจัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมนั้นก็มักไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไป หรือประชาชนทั่วไปไม่ทราบถึงกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเพิ่มเติมดังกล่าว เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในสวนอื่น ๆ ตระหนักถึงความสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าวและเข้าร่วมเสนอด้วย จึงเป็นเหตุให้มีรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด และทำให้ร่างกฎหมายหลายฉบับจึงเป็นอันตกไป⁷⁷

นอกจากเรื่องจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อแล้ว กรณียังมีความบกพร่องเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เสนอ เนื่องจากมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2540) กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเสนอร่างกฎหมายเฉพาะที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ซึ่งหากร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้นมีเนื้อหานอกเหนือจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในทั้งสองหมวดแล้ว ประธานรัฐสภาจะสั่งให้จำหน่ายเรื่องไป ซึ่งในทางปฏิบัติจะเกิดปัญหาได้ว่ากฎหมายที่เสนอนั้นมีเนื้อหาเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ หรือในกรณีที่กฎหมายที่เสนอนั้นอยู่ในขอบเขตของหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีเรื่องของหมวดอื่นเข้ามาด้วย ซึ่งอาจจะเกิด

⁷⁷ วนิตา แสงสารพันธ์, หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548), หน้า 160-168.

ปัญหาได้มาก⁷⁸ นอกจากนั้น ปัญหาในเรื่องเทคนิคในการร่างกฎหมายก็เป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ กำหนดให้ต้องจัดทำร่างกฎหมายประกอบมากับคำร้องด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วประชาชนไม่มีความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายเท่ากับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายโดยตรง ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจึงอาจมีข้อบกพร่องในด้านเนื้อหา หรือมีความคลุมเครือ จนเกิดการแปรญัตติแก้ไขกันอย่างกว้างขวางในระหว่างการประชุมของสภา ซึ่งเป็นผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้น โดยอาจเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายนั้น ๆ ไม่ตรงกันกับที่ประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายต้องการอย่างแท้จริงได้ ดังเช่นกรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาในชั้นวุฒิสภาแล้วและมีการแก้ไขในสาระสำคัญ โดยกำหนดให้ไม่อาจมีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้ ซึ่งเป็นการสวนทางกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวโดยสิ้นเชิง⁷⁹

นอกจากปัญหาในทางเทคนิคในด้านเนื้อหาของกฎหมายแล้ว ในทางปฏิบัติ พบว่าการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนจะพบกับอุปสรรคอีกหลายประการ เช่น ปัญหาในการรณรงค์ให้ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสนใจและร่วมเข้าชื่อในการเสนอร่างกฎหมาย เนื่องจากเนื้อหาของร่างกฎหมายบางเรื่องเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มและไม่มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่มิได้เป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากกฎหมายนั้น ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะสามารถประชาสัมพันธ์และดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน ซึ่งในกรณีการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนนั้นจำเป็นต้องดำเนินการอย่างกว้างขวาง และต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการสูงมาก และรูปแบบของการรณรงค์เผยแพร่ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปรวมทั้งสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เท่าที่ควร เนื่องจากเรื่องที่รณรงค์นั้นไม่ได้มีผลกระทบทางการเมืองหรือมีผลกระทบกับประชาชนทั่วไป รวมทั้งรัฐไม่ได้มีส่วนในการให้ความช่วยเหลือหรือจัดให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบแต่อย่างใด ดังนั้น จึงส่งผลให้ร่างกฎหมายหลายฉบับมีจำนวนผู้เข้าชื่อไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด แม้จะมีการจัดการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ตาม

จากการพิจารณาเรื่องการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนแล้ว จะเห็นได้ว่า กลไกดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐาน

⁷⁸ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, หน้า 52.

⁷⁹ วนิดา แสงสารพันธ์, หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, หน้า 169.

แห่งรัฐโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภา นั้น ในทางปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่อาจเป็นสิ่งที่ขัดขวางไม่ให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสามารถบรรลุผลตามความต้องการของประชาชนได้ โดยเฉพาะในเรื่องของจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและความตื่นตัวหรือให้ความสนใจของประชาชนทั่วไปในร่างกฎหมายที่มีการเสนอต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม กงคกต่างกล่าวนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อกรณีผลบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง กล่าวคือ หากรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาก็ย่อมมีผลทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นได้มีผลเป็นรูปธรรมโดยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ ซึ่งจะก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน นอกจากนี้ แม้กงคกต่างจะไม่มีผลเป็นการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยตรง แต่ก็อาจมีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน โดยอาจส่งผลให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญสนับสนุนร่างกฎหมายที่ประชาชนได้เข้าชื่อเสนอมาเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อความนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล

3.2.3 วิเคราะห์ประสิทธิผลของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากการศึกษาถึงสถานะและสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากบทบัญญัติในหมวดมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือ โดยธรรมชาติของบทบัญญัติในหมวดมาตรานี้เป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์หรือเป้าหมายของรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดแนวทางให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องนำไปยึดถือเป็นหลักการในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานทางนโยบาย การใช้ถ้อยคำตามกฎหมายจึงมีลักษณะที่เป็นนามธรรมหรือมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักการกว้าง ๆ เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรือการบริหารราชการแผ่นดินใช้เป็นหลักในการตรากฎหมายหรือการกำหนดนโยบายการบริหาร โดยองค์กรดังกล่าวมีดุลพินิจที่จะกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวได้ตามสมควร ดังนั้น สภาพบังคับของบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงมีลักษณะที่ค่อนข้างยืดหยุ่นตามลักษณะการใช้ถ้อยคำ และเนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในระดับ “นโยบาย” ในการบริหารราชการแผ่นดิน สภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวจึงเน้นหนักไปในด้านสภาพบังคับทางการเมืองมากกว่าที่จะมุ่งให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อ 3.2.1 และ 3.2.2 อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า กงคกที่กำหนดไว้เพื่อให้เกิดสภาพบังคับแก่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น

ก่อให้เกิดสภาพบังคับที่มีผลให้รัฐสภาหรือรัฐบาลต้องคำนึงถึงบทบัญญัติดังกล่าวได้จริงหรือไม่
มากนักน้อยเพียงใด

ในส่วนสภาพบังคับทางการเมือง ดังที่ได้กล่าวมาโดยละเอียดถึงมาตรการต่าง ๆ ที่อาจถือได้ว่ารัฐธรรมนูญมุ่งหวังให้มาตรการดังกล่าวเป็นสภาพบังคับที่ทำให้รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่า กระบวนการควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐสภานั้นอาจเรียกได้ว่าไม่สามารถก่อให้เกิดผลในความเป็นจริงขึ้นได้แต่อย่างใด เนื่องจากในภาวะการณ์ที่ระบบรัฐสภาของประเทศไทยได้พัฒนาไปสู่สภาพที่รัฐสภาและรัฐบาลมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยรัฐบาลมีความสามารถในการควบคุมเสียงของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรไว้ได้อย่างเด็ดขาดนั้น ย่อมเห็นได้ว่ากลไกการตรวจสอบในระบบรัฐสภาย่อมไม่อาจกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้แต่อย่างใด โดยเฉพาะกรณีรัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมืองอย่างสูงดังเช่นรัฐบาลที่ผ่านมา ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบโดยกลไกในระบบรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นโดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการไต่สวน แม้กระทั่งการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็ไม่อาจส่งผลกระทบต่อสถานะของรัฐบาลได้เลย เนื่องจากกลไกการตรวจสอบในระบบรัฐสภานั้นตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า รัฐสภาจะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ รัฐบาลนั่นเองที่มีอำนาจควบคุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การควบคุมตรวจสอบไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงแต่อย่างใด และโดยสภาพการณ์ทางการเมืองของไทยซึ่งมีปัญหาในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันค่อนข้างสูงมาโดยตลอด ดังนั้น การตรวจสอบรัฐบาลโดยกลไกทางรัฐสภาต่างก็มุ่งเน้นการให้น้ำหนักไปในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากฝ่ายค้านก็ตระหนักดีว่า ประเด็นดังกล่าว นั้นอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลอย่างรุนแรงได้ การที่สังคมไทยให้น้ำหนักกับเรื่องทุจริตคอร์รัปชันเป็นหลัก ย่อมทำให้ภาระหน้าที่อีกด้านหนึ่งของรัฐสภา คือการเป็นองค์กรที่ควบคุมตรวจสอบในเรื่อง "นโยบาย" ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ถูกละเลยหรือให้ความสำคัญในอันดับรองลงไป ทั้งนี้ ฝ่ายค้านเองก็เห็นว่าการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลนั้นก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองน้อย ในขณะที่ประชาชนทั่วไปก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างใด ดังนั้น การมุ่งหวังให้การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองในกลไกระบบรัฐสภาจะเป็นสิ่งที่สร้างสภาพบังคับให้แก่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่าสภาพบังคับดังกล่าวเกิดผลในความเป็นจริงค่อนข้างน้อย

ในส่วนของสภาพบังคับทางกฎหมายนั้น แม้อาจเห็นได้ว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีกรณีที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐปรากฏในองค์กรศาลน้อยกรณี ซึ่งไม่อาจหยิบยกมาเป็นบรรทัดฐานที่จะบ่งชี้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ หรือมีสภาพบังคับในระดับใด อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาในทางวิชาการแล้ว ย่อมจะเห็นได้โดยชัดเจนว่า เมื่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด กรณีย่อมเป็นไปตามหลัก “ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” ที่ก่อให้เกิดผลสำคัญในทางกฎหมายว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใด ๆ ขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ จะต้องเคารพบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และไม่อาจมีการตรากฎหมาย หรือมีการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติดังกล่าวได้ แต่หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น กรณีก็ย่อมเกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่อาจบังคับได้โดยองค์กรตุลาการ กล่าวคือ กรณีที่มีข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ย่อมอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ส่วนกรณีที่มีการโต้แย้งว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐในฝ่ายปกครองนั้นขัดแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กรณีย่อมอยู่ในอำนาจการของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวยังไม่มี ความชัดเจนว่าทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะยึดถือตามหลักการดังกล่าวมานี้หรือไม่ โดยจะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญยังคงไม่ได้วางหลักการไว้อย่างชัดเจนว่าศาลจะเข้าไปควบคุมตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวนี้หรือไม่ ในขอบเขตเพียงใด เนื่องจากกรณีที่มีการหยิบยกบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขึ้นโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มีกรณีใดที่เห็นได้ชัดว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยตรง หากแต่แนวโน้มที่เห็นได้จากคำวินิจฉัยในกรณีผ่านมาซึ่งศาลได้ยกเหตุผลหนึ่งขึ้นว่า บทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา ก็น่าจะแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในเรื่องดังกล่าวได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญอาจจำกัดบทบาทในการเข้าควบคุมตรวจสอบในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหากยึดถืออย่างเคร่งครัดว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเรื่องมีไว้สำหรับเป็นแนวทางตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับการนำมาใช้วินิจฉัยในประเด็นเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว กรณีก็อาจส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องดังกล่าวก็ควรรอแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีความชัดเจนกว่านี้ต่อไป

ในส่วนของสภาพบังคับพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความสำคัญและได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง โดยกลไกที่กำหนดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้สองประการ คือ การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่อยู่ในขอบเขตของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐสภา

พิจารณาตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ และการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา เสนอความเห็นและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมุ่งหวังให้กลไกทั้งสองประการดังกล่าวเป็นมาตรการบังคับในลักษณะพิเศษ โดยเชื่อมโยงกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลไกทั้งสองประการมีหลักการที่ดี กล่าวคือ ต้องการสร้าง "สภาพบังคับในเชิงสร้างสรรค์" ให้แก่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ มุ่งสร้างเสริมในกระบวนการทำให้บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการนำไปปฏิบัติจัดทำอย่างจริงจัง โดยการผลักดันจากภาคประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพิจารณาในแง่สัมฤทธิ์ผลของกลไกทั้งสองประการดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ายังมีข้อบกพร่องที่เป็นอุปสรรคในการทำให้กลไกทั้งสองประการขาดสภาพบังคับในทางความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ กลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งข้อจำกัดจากเงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และข้อจำกัดในทางข้อเท็จจริงของสังคมซึ่งการตื่นตัวทางการเมืองในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนยังมีค่อนข้างน้อย เป็นผลให้จนกระทั่งบัดนี้ก็ยังไม่มีกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภาตราขึ้นเป็นกฎหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้แม้แต่ฉบับเดียว ส่วนกลไกการตรวจสอบโดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น จะเห็นได้ว่า องค์กรดังกล่าวได้ทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร ดังจะเห็นได้ว่าการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสนอต่อรัฐบาลเป็นจำนวนมาก และหลายกรณีก็เป็นการชี้แนะแนวทางดำเนินการให้แก่รัฐบาล โดยมุ่งหวังให้รัฐบาลนำไปพิจารณาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าส่วนใหญ่แล้วความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ นั้นก็ไม่ได้มีการให้ความสำคัญมากเท่าไรนัก ดังจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลจะรับความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวไปพิจารณา แต่ไม่ปรากฏบ่อยครั้งนักที่รัฐบาลจะนำข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาฯ ไปดำเนินการให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม แม้สภาพบังคับในกรณีต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะยังมีความบกพร่องอยู่หลายประการ หากแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก็เป็นความพยายามหนึ่งในการสร้างให้ระบบการเมืองของไทยให้ความสำคัญแก่เรื่องนโยบายมากกว่าที่เคยเป็นมา โดยมุ่งหมายที่จะยกระดับการเมืองไทยให้พ้นไปจากการแข่งขันทางการเมืองในรูปแบบเดิม ๆ ที่มุ่งโค่นล้มกันทางการเมืองด้วยการทำลายความน่าเชื่อถือของฝ่ายตรงกันข้ามไปสู่การแข่งขันในเชิง "นโยบาย" ที่พรรคการเมืองต่าง ๆ พึ่งมีนโยบายที่จะเสนอให้แก่ประชาชนได้พิจารณาในการตัดสินใจทางการเมือง โดยการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐาน

แห่งรัฐไว้นั้น ก็เป็นเสมือนการประกาศเจตนารมณ์หรืออุดมการณ์ของประเทศ ที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รวมทั้งการกำหนดกลไกและมาตรการต่าง ๆ เพื่อรองรับให้บทบัญญัติดังกล่าวเกิดผลได้จริง หรือที่อาจเรียกว่าเป็น "สภาพบังคับ" ของบทบัญญัติดังกล่าวนั้น ก็เป็นความพยายามหนึ่งในการยกระดับการต่อสู้ทางการเมืองของไทยให้มุ่งเน้นไปในเรื่องการตรวจสอบนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยมุ่งหวังว่าสภาพบังคับดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลจำต้องให้ความสำคัญกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากขึ้น และใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง ซึ่งหากเจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้จริง ก็น่าจะส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายและพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรอบคอบ สมเหตุสมผล และเป็นไปอย่างครอบคลุมในทุกด้าน มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน