

บทที่ 2

แนวความคิดและที่มาของการกำหนด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันนี้ อาจกล่าวได้ว่าประเทศที่มีอธิปไตยทุกประเทศย่อมจะต้องมีแนวนโยบายด้านต่าง ๆ เป็นของตนเอง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ และเพื่อเป็นเครื่องชี้เป้าหมายปลายทางในอนาคตของประเทศ ด้วยเหตุนี้ แนวนโยบายจึงมีความสำคัญในการกำหนดแนวทางของระบบการเมืองการปกครอง ตลอดจนระบอบสังคมและเศรษฐกิจของประเทศว่าจะเป็นในรูปแบบใด ซึ่งในหลายประเทศ แนวนโยบายดังกล่าวนั้นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รวมทั้งประเทศไทยที่บัญญัติหลักการว่าด้วย "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าจะต้องศึกษาว่าการกำหนดบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาและแนวความคิดอย่างไร ตลอดจนมีตัวอย่างของการบัญญัติไว้ในประเทศใดบ้าง และมีลักษณะของการบัญญัติไว้อย่างไร และบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐจะก่อให้เกิดความผูกพันต่อรัฐบาลในระดับใดและก่อให้เกิดสภาพบังคับอย่างไร ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทนี้

2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.1.1 รัฐธรรมนูญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การศึกษาเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันเป็นอย่างมากกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง จึงจำเป็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า รัฐและรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กันอย่างไร และเหตุใดจึงต้องมีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

(1) รัฐธรรมนูญในฐานะตราสารแสดงการก่อตั้งรัฐ

เมื่อกล่าวถึงคำว่า "รัฐ" ในทางกฎหมายมหาชนได้มีการให้คำอธิบายว่าเป็นปรากฏการณ์ของอำนาจปกครองที่จัดตั้งกลุ่มบุคคลหรือสังคมขึ้นเป็นปึกแผ่นในลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในอาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐคือการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวของกลุ่มคน ชุมชนอาณาเขต และอำนาจปกครองซึ่งจัดตั้งกลุ่มคนเข้าเป็นหน่วย

ในทางการเมือง โดยนัยนี้ รัฐจึงประกอบขึ้นด้วยองค์ประกอบสามประการ คือ ราษฎรหรือกลุ่มคนที่
ที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐ และอำนาจปกครอง หรือที่เรียกว่าอำนาจรัฐ¹

อย่างไรก็ดี การที่องค์ประกอบทั้งสามประการนี้มารวมตัวกันก็ยังไม่เพียงพอ
ที่จะก่อให้เกิดรัฐได้ หากปราศจากซึ่งแนวคิดของการจัดตั้งสถาบัน กล่าวคือ เจตจำนงร่วมกัน
ของสังคมที่ต้องการจัดตั้งสถาบันที่เรียกว่า "รัฐ" ขึ้นมาแยกต่างหากจากตัวบุคคลผู้ปกครอง และ
ให้รัฐนั้นเป็นเจ้าของอำนาจการเมืองแทนตัวบุคคล ทั้งนี้ การแยกอำนาจดังกล่าวเกิดจากเหตุผล
ทางประวัติศาสตร์ที่สังคมมนุษย์มีประสบการณ์มาอย่างยาวนานว่า ระบบการปกครองที่อำนาจ
การเมืองขึ้นอยู่กับตัวบุคคลนั้นก่อให้เกิดผลเสียอย่างไร กล่าวคือ การที่อำนาจการเมืองเป็น
เสมือนสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครอง ทำให้อานาจดังกล่าวเป็น "เอกสิทธิ์" เฉพาะตัวของผู้ปกครองที่
เป็นบุคคล ที่ผู้นั้นจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ และใช้อย่างไร โดยวิธีใด เพื่ออะไรก็ได้ นอกจากนี้
อำนาจดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ถ้าบุคคลนั้นสิ้นคุณสมบัติหรือมีผู้อื่นที่มีคุณสมบัติดีกว่า
ก็ย่อมเกิดการแย่งชิงอำนาจกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เห็นได้เสมอ ๆ² กล่าวโดยสรุปแล้ว การที่อำนาจการเมือง
เป็นของตัวบุคคลนั้นทำให้อำนาจการเมืองขาดความต่อเนื่อง ขาดเสถียรภาพ ย่อมส่งผลให้สังคม
ขาดความมั่นคงและระส่ำระสาย รวมทั้งการที่อำนาจการเมืองเป็นเอกสิทธิ์ของผู้ปกครองก็อาจ
ก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือใช้อำนาจในทาง
ที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม

เพื่อต้องการหาทางออกจากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงเกิดความพยายาม
ในการแยกอำนาจการเมืองออกจากตัวบุคคล โดยการสร้างแนวความคิดเรื่องการแยกอำนาจทาง
การเมืองออกจากตัวบุคคลไปให้สถาบัน แนวความคิดดังกล่าวสมมติให้มีสถาบันที่เป็นนามธรรม
ที่เรียกว่า "รัฐ" ขึ้น และให้อำนาจการเมืองเป็นอิสระออกมาจากตัวบุคคล และกลายมาเป็นของรัฐ
ที่จัดตั้งขึ้นนั้น³ ผลก็คือไม่ว่าในยุคนั้นจะมีการปกครองในระบอบราชาธิปไตยหรือประชาธิปไตย
ก็ตาม ผู้นำที่ใช้อำนาจรัฐนั้นก็เป็นการใช้อำนาจในฐานะเป็นตัวแทนที่ทำการแทนรัฐ โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของรัฐ มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครองนั้นอีกต่อไป ต่อไปนี้
ผู้ปกครองจะทำการใด ๆ ก็ต้องทำไปเพื่อส่วนรวมอันจะทำให้ทุกคนในสังคมนั้นเห็นว่าเป็น
การดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือรัฐ ดังนั้น "เหตุผลของรัฐ" จึงเป็นกรอบที่กำหนด

¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โครงการตำรา
และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 1.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แม่บทความคิดเรื่องรัฐ. (เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.พ.), หน้า 44.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

พฤติกรรมของผู้ปกครองไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นสิ่งที่อยู่เหนือทุก ๆ คนในประชาคมนั้น ๆ⁴

ในแง่นี้ เราจะเห็นได้ว่าการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปให้สถาบันที่เรียกว่ารัฐนั้น ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่สำคัญ คือ ทำให้รัฐกลายเป็นสถาบันที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของตนโดยเฉพาะแยกต่างหากจากตัวผู้ปกครองที่เป็นบุคคล ในทางกฎหมายมหาชนจึงถือว่ารัฐมีสถานะเป็น "นิติบุคคล" ซึ่งเมื่อพิจารณาในประเด็นเรื่องความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขของความเป็นนิติบุคคลมีอยู่สองประการ กล่าวคือ⁵ ประการแรกต้องมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับคนที่สังคมเห็นว่าต้องคุ้มครองเป็นพิเศษ และประโยชน์นั้นไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นประโยชน์ร่วมกัน และประการที่สอง คือ จะต้องมีความสามารถที่จะมีการแสดงเจตนาเพื่อปกป้องประโยชน์ร่วมกันนั้นได้ ซึ่งหมายถึงจะต้องมีการจัดระเบียบองค์กร (organization) เพื่อให้การดำเนินการของคนที่ยกกันมาในประโยชน์นั้นสามารถแสดงเจตนาออกโดยมีเอกภาพได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเกณฑ์ทั้งสองประการนี้ เราจะเห็นได้ว่าสถาบันที่เรียกว่า "รัฐ" นั้น มีลักษณะครบถ้วนตามเงื่อนไขของความเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ

1. รัฐมีเนื้อหาทางสังคมหรือความจริงพื้นฐานที่รองรับ คือ การมีกลุ่มคนที่ร่วมกันเป็นสังคม อยู่บนดินแดนเดียวกัน และมีประโยชน์ร่วมกันหรือจุดมุ่งหมายร่วมกัน อันได้แก่ความผาสุกของสังคมที่แยกออกจากประโยชน์ส่วนตัวของคนแต่ละคนได้ และกฎหมายมหาชนจะต้องให้ความคุ้มครองประโยชน์ร่วมกันดังกล่าวของสังคมบนดินแดนนั้น

2. นอกจากความจริงพื้นฐานของสังคมแล้ว รัฐยังมีความสามารถที่จะแสดงออกซึ่งเจตนาร่วมกันเพื่อปกป้องประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม โดยผ่านการจัดระเบียบองค์กรที่เรียกว่า "รัฐบาล" ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจการเมืองแทนรัฐและในนามของรัฐ และมีการดำเนินการที่เป็นเอกภาพและถาวรเพื่อคนในรัฐนั้น

เมื่อรัฐมีสถานะเป็น "นิติบุคคล" รัฐจึงเป็นสถาบันที่มีวัตถุประสงค์ของตนเอง มีอำนาจและแนวทางดำเนินการเป็นของตนเอง แต่เนื่องจากรัฐไม่มีตัวตนทางกายภาพ ดังนั้นในการแสดงออกซึ่งเจตนาหรือกระทำกิจการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อันเป็นเป้าหมายของรัฐนั้น รัฐจึงต้องแสดงออกโดยผ่านทางบุคคลธรรมดาที่เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐ กล่าวคือ "รัฐบาล" และองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอยู่เองที่รัฐจะต้องกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการที่บุคคลธรรมดาจะเข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐ กระบวนการในการแสดงเจตนาหรือ

⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2547), หน้า 33.

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แม่บทความคิดเรื่องรัฐ, หน้า 125-128.

กระทำการแทนรัฐที่จะมีผลผูกพันรัฐได้ ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ทางสิทธิหน้าที่ในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐด้วยกัน และระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชนซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐด้วย ระเบียบกฎหมายเหล่านี้ก็คือระบบกฎหมายทั้งหลายของรัฐที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญ" นั่นเอง⁶ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มีบทบาทในการจัดระเบียบสถาบันรัฐที่ก่อตั้งขึ้นนั้นให้เป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา โดยรัฐธรรมนูญได้สร้างองค์ประกอบของรัฐ อำนาจรัฐตามกฎหมาย องค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจแทนรัฐ ให้เห็นเป็นวัตถุวิสัยขึ้น จากการที่รัฐนั้นเป็นเพียงนามธรรมในความหมายของการกำเนิดรัฐเท่านั้น⁷

นอกจากนี้ การที่รัฐเป็นนิติบุคคลที่กฎหมายให้การยอมรับขึ้นเพื่อให้เป็นสถาบันที่เป็นเจ้าของอำนาจอำนาจการเมืองสูงสุดของรัฐ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่และภาระที่จะต้องกระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งเพื่อตอบสนองต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในรัฐนั้น อันเป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันในการก่อตั้งรัฐขึ้นมา ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นตราสารที่ให้นิยามความหมายว่าอะไรเป็นอำนาจ หน้าที่และกิจกรรมของรัฐ โดยบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายว่าด้วยอำนาจของรัฐไว้⁸ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ก็เปรียบได้กับการก่อตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ที่จะต้องมีตราสารที่แสดงถึงวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งนิติบุคคลนั้น ๆ ขึ้นมา เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ๆ นั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่รับรองถึงสถานภาพความเป็นนิติบุคคลของรัฐแล้ว จะเห็นว่าแนวความคิดเรื่องการมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นผลโดยตรงมาจากแนวคิดเสรีนิยมซึ่งแพร่หลายอยู่ในยุโรปในศตวรรษที่ 17-18 โดยนักคิดคนสำคัญ เช่น จอห์น ล็อก มงเตสกีเออ รุสโซ ซีเอเยร์ เป็นต้น แนวความคิดของนักคิดเหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อการเกิด "รัฐเสรีประชาธิปไตย" ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ตามแนวความคิดเสรีนิยมนั้น รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น "สัญญาประชาคม" ที่เกิดขึ้นจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนทั้งปวงในสังคมที่ตกลงกันแสดงเจตนาในการจัดระเบียบการปกครองรัฐ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของสังคม หรือที่รุสโซเรียกว่า "เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน" โดยนัยนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในการก่อตั้งรัฐให้เกิดขึ้น จัดระเบียบองค์กรที่ใช้อำนาจแทนรัฐ รวมถึงกำหนดเป้าหมายในการก่อกำเนิดรัฐขึ้นมา ซึ่งจะ

⁶ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 3.

⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 66.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-68.

เห็นได้ว่าในแง่มุมนี้นอกจากจะสะท้อนถึงหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐธรรมนูญในการเป็นตราสารที่แสดงถึงเจตน์จำนงร่วมกันของประชาชนในการก่อตั้งรัฐหรือระบอบการปกครองอย่างเป็นทางการขึ้นด้วย

จากอิทธิพลของแนวความคิดเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยม ได้ส่งผลอย่างมากต่อการกำเนิดขึ้นของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ฉบับแรกของโลก คือรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1787) ซึ่งเกิดจากความพยายามในการสร้างหลักเกณฑ์เพื่อจัดระเบียบ "รัฐ" ใหม่ที่เกิดขึ้นคือ สหรัฐอเมริกา หลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษใน ค.ศ. 1776 โดยในการร่างได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวความคิดของนักคิดคนสำคัญในฝ่ายเสรีนิยม คือ จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออ⁹ และหลังจากนั้น การปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 ก็ได้ก่อให้เกิดคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ซึ่งตามประกาศดังกล่าวได้สะท้อนถึงความมุ่งหมายของการก่อตั้งรัฐไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 2 ว่า "วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ได้แก่เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัยและการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง"¹⁰ และเมื่อได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศส คือ ฉบับ ค.ศ. 1791 ก็ได้มีการนำหลักการตามประกาศดังกล่าวไปบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในยุคแรกนี้ก่อกำเนิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและป้องกันการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ชอบ ซึ่งสะท้อนถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการกำเนิดรัฐที่ว่า รัฐเกิดขึ้นก็เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค อันเป็นคติปัจเจกชนนิยมเป็นหลัก¹¹

การจัดทำรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสได้เป็นตัวอย่างของการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพื่อแสดงถึงการ "ก่อตั้ง" ระบบการเมืองการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยขึ้น และหลังจากนั้น ชาติยุโรปต่าง ๆ ก็เริ่มจัดทำรัฐธรรมนูญของตน เช่น โปแลนด์มีรัฐธรรมนูญในปี 1791 สวีเดนมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในปี 1809 สเปนในปี 1812 นอร์เวย์ในปี 1814 เนเธอร์แลนด์ในปี 1815 ในกรีซมีการจัดทำรัฐธรรมนูญในปี 1822, 1823 และ 1827 ในเบลเยียมก็มีการจัดทำรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1831 ซึ่งเลียนแบบรัฐธรรมนูญปี 1830

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2536), หน้า 61.

¹⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 76.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า 28.

ของฝรั่งเศส¹² และภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 แนวโน้มการจัดทำรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษรก็ขยายวงกว้างไปทั่วโลกเนื่องจากการแยกตัวเป็นเอกราชการประเทศอาณานิคม ต่าง ๆ แนวคิดดังกล่าวนี้ในที่สุดก็เป็นผลให้ทุกประเทศที่เปลี่ยนระบอบการปกครองใหม่ หรือได้เอกราชขึ้นใหม่จะต้องลงมือร่างรัฐธรรมนูญก่อนสิ่งอื่น แม้กระทั่งประเทศสังคมนิยม เช่น สหภาพโซเวียต จีน และเวียดนาม ฯลฯ ต่างก็ยังคงต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกัน ซึ่งแสดงให้เห็นได้ถึงความนิยมในการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของชาติต่าง ๆ ในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรได้มีบทบาทอย่างสูงในระบบการเมืองการปกครองของรัฐสมัยใหม่ ทั้งในด้านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองการปกครอง การจัดระเบียบอำนาจภายในรัฐ การเป็นรากฐานที่มาของระบบกฎหมาย รวมทั้งยังเป็นที่มาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐด้วย กล่าวคือ¹³

1. ในทางการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญเป็นรากฐานของระบบการเมืองการปกครองของรัฐ รัฐธรรมนูญได้จัดระบบอำนาจตามความเป็นจริงให้กลายเป็นอำนาจตามกฎหมาย มีการจัดตั้งสถาบันต่าง ๆ ทางการเมืองเพื่อสร้างกลไกการปกครองที่ดี รัฐธรรมนูญยังเป็นที่มาของความชอบธรรมของผู้ปกครอง รวมทั้งยังเป็นตราสารที่แสดงถึงเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองของรัฐนั้น ๆ

2. ในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญเป็นที่มาหรือรากฐานของระบบกฎหมายทั้งปวงภายในรัฐ รวมทั้งยังเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการได้มาและจัดสรรอำนาจให้แก่องค์กรที่ใช้อำนาจแทนรัฐ ตลอดจนจนผลทางกฎหมายของการแสดงเจตนากระทำการแทนรัฐขององค์กรเหล่านั้น

3. รัฐธรรมนูญเป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้นกำเนิดขึ้นมาก็เพราะต้องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนตามลัทธิปัจเจกชนนิยมเป็นหลัก

4. รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่แสดงถึงเป้าหมายในการปกครองของรัฐ จึงเป็นที่มาของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ถือว่ารัฐต้องดำเนินการจัดทำ เช่น เรื่องเศรษฐกิจ เรื่องการปกครอง เรื่องสังคม เป็นต้น ซึ่งในบางประเทศนั้นนิยมกำหนดสิ่งเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะต้องการแสดงความสำคัญของเรื่องนั้น ๆ ให้ปรากฏแก่ทุกฝ่ายไม่ว่าผู้ปกครองหรือผู้ใต้ปกครอง

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 79.

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 25-29.

ซึ่งการบัญญัติเรื่องเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญนอกจากจะเป็นที่มาของกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐแล้วยังสะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ประเทศนั้น ๆ ยึดถือด้วย

(2) รัฐธรรมนูญกับการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐ

โดยที่รัฐธรรมนูญถือเป็น "สัญญาประชาคม" ที่แสดงถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของสมาชิกในสังคมนั้นในการก่อตั้งรัฐและองค์กรทางการเมืองทั้งหลาย ซึ่งนอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดเกี่ยวกับการจัดสถาบันขององค์กรทางการเมืองแล้ว ยังได้กำหนดในเรื่องอื่น ๆ อีกที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเรื่องสำคัญประการหนึ่งก็คือการกำหนดบทบาทหรือภาระหน้าที่ของรัฐ ในฐานะที่เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญคาดหวังในการก่อตั้งรัฐขึ้นมา

ภาระหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่คู่กับการกำเนิดรัฐขึ้น กล่าวคือ เมื่อคนในสังคมได้ร่วมกันสร้างให้เกิดรัฐขึ้น วัตถุประสงค์ของการกระทำดังกล่าวก็เพื่อให้รัฐตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในสังคมนั้น เราเรียกสิ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนองว่า "ภาระหน้าที่ของรัฐ" (les fonction d' Etat)¹⁴ และภาระหน้าที่ของรัฐนี้เองที่เป็นหัวใจของกฎหมายมหาชน เพราะเป็นที่มาของการกำหนดกฎเกณฑ์ทุกประเภทในทางกฎหมายมหาชน และเป็นสิ่งที่ผู้เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐหรือรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงในฐานะที่เป็นเป้าหมายและกรอบของการใช้อำนาจรัฐด้วย ดังเช่นที่ผู้แทนนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นในการดำเนินการ

ภาระหน้าที่ของรัฐนั้นอาจพิจารณาได้จากสองแง่มุม กล่าวคือ¹⁵ ในแง่มุมแรกเป็นการมองจากความต้องการของรัฐที่ต้องตอบสนอง ซึ่งมีความหลากหลายทั้งในเรื่องความมั่นคงปลอดภัย การอยู่ดีกินดี การยอมรับและคุ้มครองความแตกต่างของคนในสังคม ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันของสังคม เราเรียกว่า "ภาระหน้าที่ทางสังคมของรัฐ" (fonctions sociales de l'Etat) แต่ถ้าเรามองจากวิธีตอบสนองโดยใช้วิธีการทางกฎหมายเป็นหลัก จะพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของรัฐนั้น รัฐใช้วิธีการวางกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย การบังคับตามกฎหมาย และเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นรัฐก็ใช้วิธีการตัดสินข้อพิพาท การมองภาระหน้าที่ของรัฐตามวิธีการทางกฎหมายนี้เรียกว่า "ภาระหน้าที่ทางกฎหมายของรัฐ" (fonction juridiques de l'Etat) กฎหมายมหาชนทั้งหมดสร้างขึ้นเพื่อให้รัฐปฏิบัติภาระหน้าที่ทั้ง 2 อย่างนี้ โดยถือว่าภาระหน้าที่ทางสังคมเป็น "วัตถุประสงค์" ของการกระทำและการใช้อำนาจรัฐ ส่วนภาระหน้าที่ทางกฎหมายนั้นเป็น "วิธีการ" ที่รัฐใช้เพื่อให้ไปสู่วัตถุประสงค์นั้น

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แม่บทความคิดเรื่องรัฐ, หน้า 149.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

เมื่อพิจารณาในด้าน “ภาระหน้าที่ทางสังคม” ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ กล่าวคือ ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมมีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในยุโรปและอเมริกาอย่างมากนั้น รัฐถูกเรียกร้องให้ต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเสรีภาพทางเศรษฐกิจ โดยรัฐจะต้องจำกัดบทบาทในการเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคม¹⁶ ทั้งนี้โดยเชื่อว่ากลไกของระบบเสรีนิยมที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐจะเข้าไปจัดสรรให้คนในสังคมอยู่ดีกินดีได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงถูกจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในเรื่องที่เอกชนทำไม่ได้หรือไม่ทำ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา การจัดทำถนนหนทาง เป็นต้น จึงเกิดแนวคิดเรื่อง “รัฐในฐานะกรรมการ” ขึ้น¹⁷ ซึ่งหมายถึงการที่รัฐเป็นผู้รักษากติกา คือดูแลให้การดำเนินการต่าง ๆ ของปัจเจกชนเป็นไปตามกฎหมาย แต่รัฐจะไม่เข้าไปดำเนินการเองในแง่ของรัฐธรรมณูญนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมณูญลายลักษณ์อักษรเกิดขึ้นก็เนื่องจากความต้องการหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ปัจเจกชน ดังนั้น สาระสำคัญของรัฐธรรมณูญในสมัยแรกเริ่มนี้ก็คือ การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และการรับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งรวมถึงเสรีภาพทางเศรษฐกิจและกรรมสิทธิ์ด้วย ส่วนการกำหนดบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั้นยังไม่ปรากฏในรัฐธรรมณูญแต่อย่างใด เนื่องจากอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยม/ปัจเจกชนนิยมนั่นเอง

อย่างไรก็ดี เมื่อเวลาผ่านไปได้ปรากฏว่าแนวคิดดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงจุดบกพร่องที่สำคัญ โดยเฉพาะการที่รัฐจำกัดบทบาทของตนในทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น ได้ก่อให้เกิดการเอาเปรียบโดยผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมต่อผู้ที่อ่อนแอกว่า ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม เนื่องจากแม้รัฐธรรมณูญจะรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันก็จริง แต่ในความเป็นจริงแล้วคนในสังคมมิได้มีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกันเนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การที่รัฐวางเฉยไม่เข้าไปแทรกแซงในเรื่องดังกล่าวจึงไม่อาจทำให้สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคดังที่กฎหมายรับรองไว้เกิดขึ้นจริงได้ ดังนั้น จึงเกิดปฏิกิริยาต่อต้านแนวความคิดเสรีนิยมในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นและเติบโตของลัทธิสังคมนิยมมาร์คซิสต์ และนำไปสู่การปฏิวัติสังคมนิยมในรัสเซียใน ค.ศ. 1917 ซึ่งมีผลเป็นการสถาปนาการเมืองการปกครองตามอุดมการณ์สังคมนิยมให้เป็นจริงขึ้น และ

¹⁶ จรูญ สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2534), หน้า 13.

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 95.

แพร่หลายไปในประเทศต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ นอกจากจะเป็นการวางระเบียบองค์การทางการเมืองและวิธีการดำเนินการขององค์กรของรัฐแล้ว ยังได้มีลักษณะที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญทางสังคม"¹⁸ กล่าวคือ ได้วางบทบัญญัติที่เป็นกำหนดพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบการเมืองการปกครองใหม่ กำหนดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจรูปของกรรมสิทธิ์ และยังสามารถกำหนดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างละเอียด รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมจึงมีลักษณะเด่นในการที่เป็นการแถลงถึงอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมในระบอบสังคมนิยม และเป็นบทบัญญัติที่ถือเป็น "แนวนโยบาย" ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการในรูปนั้น

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่ยึดถือแนวคิดเสรีนิยมจึงต้องมีการปรับตัวเพื่อแก้ไขจุดอ่อนดังที่กล่าวมาแล้ว โดยมีการเสนอแนวคิดเสรีนิยมปฏิรูป ที่เห็นว่าบทบาทภารกิจของรัฐก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ การมองปัญหาและการแก้ปัญหาได้หยุดที่สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคตามรูปแบบของมนุษย์แต่ละคน ที่กฎหมายรับรองอีกต่อไป แต่ถือว่ารัฐ รัฐบาล และกฎหมายจะต้องลงไปสร้างสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในความเป็นจริงให้เกิดขึ้นกับคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ให้ได้ตามความเป็นจริง¹⁹ ซึ่งถือเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐให้รัฐต้องมีบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้น และบทบาทดังกล่าว นั้นในหลายประเทศได้บัญญัติเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ตัวอย่างของการบัญญัติหลักการเรื่องภาระหน้าที่ของรัฐดังกล่าว สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งประกาศใช้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้แสดงถึงหลักการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้กำหนดบทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง เช่น กำหนดบทบาทของรัฐเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน การประกันสังคม การดูแลแม่ เด็ก และผู้สูงอายุ การให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีพแก่ผู้ไม่มีงาน การจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพ การส่งเสริมวัฒนธรรม การจัดทำกิจการบริการสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดใหม่นี้แม้จะยังคงอยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนตามแนวความคิดดั้งเดิม แต่ในส่วนบทบาทของรัฐนั้นได้มีการปรับเปลี่ยนให้รัฐต้องเข้าดำเนินการเพื่อหาทางให้สิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้โดยกฎหมายนั้นเกิดเป็นจริงขึ้นมาได้ โดยรัฐธรรมนูญ

¹⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 83.

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 98.

ได้ไปไกลถึงขนาดที่บังคับให้รัฐต้องหาทางในความเป็นจริง จัดการให้สิทธิเหล่านั้นเกิดขึ้นจริงให้ได้ เช่น รัฐต้องตั้งงบประมาณ จัดหน่วยงาน ออกกฎหมายย่อย ๆ และลงมือในความเป็นจริง²⁰ ซึ่งส่งผลให้ในที่สุดแล้ว รัฐที่เคยถูกจำกัดบทบาทไม่ให้แทรกแซงลงไปในระบบเศรษฐกิจสังคม ก็กลายเป็นรัฐที่ต้องแทรกแซงไปในทุกเรื่องที่เป็นต้องคุ้มครองประชาชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม รัฐธรรมนูญของประเทศเสรีนิยมในยุคใหม่นี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่นอกจากจะรับรองสิทธิเสรีภาพ โดยรัฐมีหน้าที่ที่ต้องเคารพสิทธิเสรีภาพแล้ว ยังกำหนด “ภาระหน้าที่” ให้รัฐต้องมีบทบาทในการเข้าไปกระทำการให้สิทธิเสรีภาพเหล่านี้เป็นจริงขึ้นด้วย

นอกจากการกำหนดบทบาทบัญญัติที่กำหนด “ภาระหน้าที่” ในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่รัฐ โดยมุ่งหมายในการสร้างสิทธิเสรีภาพให้เกิดขึ้นจริงดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญในหลายประเทศยังได้ไปไกลกว่านั้น โดยเห็นว่าแม้ในเรื่องอื่น ๆ ที่ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญซึ่งคาดหมายให้รัฐต้องดำเนินการก็ควรได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ การจัดการปกครองภายใน การศาสนา การบำรุงรักษา ศิลปวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการบัญญัติเรื่องภาระหน้าที่ของรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดเอาไว้เป็นหมวดหมู่เฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไม่ให้ดำเนินออกนอกกลุ่มทางที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เรื่องที่บัญญัติไว้ก็มักเป็นเรื่องที่เห็นว่ามี ความสำคัญขนาดที่ควรต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเรื่องที่เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่รัฐบาลต้องถือเป็นภาระหน้าที่ในการดำเนินการแก้ไข ซึ่งเรียกว่า บทบัญญัติว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ”

สำหรับความจำเป็นที่ต้องกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหมู่โดยเฉพาะนั้น ก็เนื่องมาจากการเล็งเห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า²¹ รัฐบาลนั้นแม้จะเป็นผู้ใช้อำนาจในนามของรัฐ แต่รัฐบาลนั้นก็บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีที่มาจากการเมือง กล่าวคือ รัฐบาลเป็นที่รวมของคณะบุคคล พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นฝ่ายการเมือง และมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนตามวาระทางการเมือง รวมทั้งมีการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบและเงื่อนไขต่าง ๆ อยู่เสมอ ซึ่งภาวะเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อนโยบายในการบริหารประเทศ โดยอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนและความไม่ต่อเนื่องในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบาย นอกจากนี้ การที่รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลทางการเมืองเป็นหลัก จึงมักให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานตามนโยบายที่ส่งผล

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

²¹ ชาวนะ ไตรมาศ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) : แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545), หน้า 13.

เฉพาะหน้าทางการเมืองมากกว่าที่จะให้ความสำคัญแก่นโยบายในด้านอื่นที่อาจมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน แต่เป็นเรื่องที่เห็นผลในระยะยาวซึ่งไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ทางการเมืองได้มากนัก ดังนั้น จึงเกิดความคิดที่ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งแสดงถึงการก่อตั้งรัฐและระบบการเมือง ก็ควรกำหนดเรื่อง “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักในการดำเนินการของรัฐบาลที่จะเข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดเสถียรภาพและความต่อเนื่องของนโยบายรัฐ กล่าวคือ ไม่ว่าจะรัฐบาลนั้นจะมีพื้นฐานมาอย่างไร และมีการเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนไปที่ซุกก็ตาม แต่แนวนโยบายที่จะเป็นเรื่องของรัฐนั้นก็ต้องยังคงมีการยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องกันไป ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ที่ควรต้องมีวัตถุประสงค์หรือหลักการพื้นฐานของรัฐ อันจะเป็นแนวทางในการดำเนินการของผู้ใช้อำนาจแทนรัฐด้วย

2.1.2 ความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

คำว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เป็นคำที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันนี้ได้ปรากฏมาก่อนแล้วในรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อน ๆ หากแต่เรียกว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาความหมายของคำดังกล่าว ในที่นี้จะพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “รัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึงขอบเขตสภาพบังคับของบทบัญญัตินี้ที่มุ่งหมายให้มีผลบังคับแก่สิ่งที่เรียกว่า “รัฐ” โดยตรงนั่นเอง

โดยที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้คำจำกัดความคำว่า “รัฐ” ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาความหมายในทางวิชาการเป็นหลัก ซึ่งในทางวิชาการได้มีการให้ความหมายของรัฐไว้หลากหลาย แต่พอสรุปความได้ว่า “รัฐ” เป็นปรากฏการณ์ของอำนาจปกครอง ซึ่งจัดตั้งกลุ่มบุคคลหรือสังคมของคนขึ้นเป็นปึกแผ่น ในลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในอาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งจากการให้ความหมายดังกล่าวข้างต้น อาจจำแนกองค์ประกอบของรัฐได้ว่า ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก ๆ สามประการ คือ²² กลุ่มคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐ อำนาจอธิปไตย เมื่อองค์ประกอบทั้งสามประการนี้มารวมตัวกัน โดยมีกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ มีดินแดนอาณาเขตของรัฐที่แน่นอน และมีอำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นเพื่อปกครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อยในรัฐ โดยมีบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ณ ที่นั้น “รัฐ” ก็ถือว่าได้เกิดขึ้นแล้ว

²² สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 1-3.

จากการให้ความหมายในทางวิชาการ ประกอบกับการที่ได้พิจารณามาแล้วในข้อ 2.1.1 ย่อมเห็นได้ว่า คำว่า "รัฐ" นั้น มีลักษณะที่แสดงถึงความเป็น "สถาบัน" ซึ่งเกิดขึ้นมาโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม ที่จะก่อตั้งสถาบันที่เป็นนิติบุคคลขึ้นมาเพื่อให้เป็นเจ้าของอำนาจการเมืองสูงสุดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น คำว่ารัฐจึงสะท้อนถึงนัยของการเป็นสถาบันที่เป็นนามธรรม ในฐานะที่เป็นที่รวมของผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม จึงมีความหมายกว้างกว่า คำว่า "รัฐบาล" ซึ่งเป็นองค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐ อย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐนั้นย่อมไม่มีตัวตนทางกายภาพ การแสดงเจตนาเพื่อกำหนด "นโยบายของรัฐ" จึงต้องกระทำผ่านตัวองค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐนั้น ที่เรียกว่า "รัฐบาล" ในความหมายอย่างกว้าง²³ ดังนั้น การกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ "รัฐ" ในที่นี้จึงหมายความว่าความมุ่งถึง "รัฐ" อันเป็นสถาบันที่เป็นนามธรรม ซึ่งมีการแสดงเจตนาโดยองค์กรของรัฐที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา และองค์กรของรัฐฝ่ายต่าง ๆ นั่นเอง

ส่วนคำว่า "นโยบาย" นั้น หากพิจารณาความหมายในเชิงถ้อยคำตามพจนานุกรมแล้ว พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้ว่า หมายถึงหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ²⁴ อย่างไรก็ตาม นอกจากความหมายตามพจนานุกรมแล้ว ยังมีนักวิชาการให้แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายไว้เป็นประการอื่นอีก เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์²⁵ ได้ให้คำอธิบายของนโยบายไว้ว่า²⁵ ในภาษาไทย คำว่า "นโยบาย" มาจากคำว่า "นย + อุบาย" คือ อุบายหรือกลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วนภาษาอังกฤษ มาจากคำว่า "Policy" ซึ่งมีความหมายว่า แนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือชุมชน เมื่อพิจารณาความหมายจากทั้งสองนัยแล้ว "นโยบาย" จึงน่าจะหมายถึง "อุบายหรือกลเม็ดที่มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด" โดยจะต้องมีผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิจารณา ตกลงชัดเกล้าแล้วตัดสินใจวางนโยบายขึ้น และสิ่งที่ได้วางไว้นั้นอย่างน้อยผู้วางนโยบายก็ต้องคิดว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แม่บทความคิดเรื่องรัฐ, หน้า 122.

²⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546), หน้า 563.

²⁵ อมร รัชศาสตร์, การพัฒนา นโยบาย. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520), หน้า 1.

ข้อสังเกตจากการให้ความหมายของนโยบายตามนัยนี้ จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่เน้นว่าเป็นเรื่องของภาพรวมของสังคม หรือเป็นเรื่องการกำหนดนโยบายของรัฐ ดังที่ ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์ ได้อธิบายต่อไปอีกว่า หากจะกล่าวอย่างง่าย ๆ แล้ว ความคิดของรัฐบาลที่ว่า จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไร เพียงใด เมื่อใด ก็คือนโยบาย ตามความหมายอย่างกว้าง ๆ นี้เอง

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์ ยังได้อธิบายถึงลักษณะของนโยบายต่อไปด้วยว่า ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

- 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งต้องการจะไปถึง
- 2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ กลยุทธ์ กลวิธี อันจะเป็นเครื่องชี้แนวปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลงานตามนโยบายนั้นได้
- 3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการและกลวิธีที่ได้วางไว้ได้ ซึ่งการกำหนดปัจจัยสนับสนุนนี้อาจกำหนดขึ้นไว้ได้ตั้งแต่ก่อนการกำหนดเป้าหมายและแนวทาง หรือจะเป็นการกำหนดภายหลังที่ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางแล้ว หรือจะทำทั้งก่อนและหลังก็ได้²⁶

สำหรับคำว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะนั้น ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้หลายท่าน ดังเช่นจะยกตัวอย่างมาประกอบการพิจารณา ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐว่า²⁷ หมายถึง หลักการสำคัญแห่งนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) กล่าวคือ เป็น “หลักการ” ใหญ่ ๆ แห่งนโยบายของรัฐ เช่น ในเรื่องการศึกษา รัฐมีหลักการแห่งนโยบายอย่างไรบ้าง ส่วน “นโยบาย” เป็นวิถีทางที่จะบรรลุหลักการที่ได้วางไว้ โดยนัยนี้ พรรคการเมืองต่าง ๆ อาจมีหลักการแห่งนโยบายหรือแนวนโยบายอย่างเดียวกัน เช่น การบำรุงรักษาเอกราชของรัฐ แต่พรรคการเมืองนั้น ๆ อาจมีนโยบายคือวิถีทางที่จะให้เป็นไปตามหลักการหรือตามแนวนั้น ๆ แตกต่างกันได้ เช่น พรรคการเมืองชาตินิยม อาจมีนโยบายที่จะทำให้ชาติเข้มแข็งด้วยการมีทหารหรือศาสตราจารย์ให้มาก แต่พรรคการเมืองสังคมนิยมอาจมีนโยบายเพื่อชักชวนให้ประเทศต่าง ๆ ลดกำลังทหารและทำสัญญาไม่รุกรานกัน เป็นต้น

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

²⁷ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493), หน้า 242-243.

จากคำนิยามข้างต้น แนวนโยบายแห่งรัฐในแง่นี้จึงมีลักษณะเป็น “หลักการ” หรือเป็น “เป้าหมาย” ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้รัฐบาลพึงตั้งเป็นแนวทางในการบริหารราชการให้บรรลุตามเป้าหมายดังกล่าว ส่วน “วิธีการ” ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้น ย่อมเป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศแต่ละชุด ที่จะดำเนินการด้วยวิธีการใดเพื่อให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายหรือหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้ให้ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า²⁸ หมายถึง หลักการแห่งนโยบายที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้ จะไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะมีนโยบายอย่างไรและจัดตั้งรัฐบาลอย่างไร แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎรทุกสภา

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า²⁹ หมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐจะต้องเขียนไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดจะเข้ามาจัดตั้งเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นหรือรัฐบาลนั้นจะกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือกระทำกรให้เป็นการขัดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้ให้ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐว่า³⁰ หมายถึง แนวนโยบายหลักของรัฐหรือของประเทศ (State Policy) ไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) กล่าวคือ ในขณะที่แนวนโยบายของรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงได้ตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาล เป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริง โดยหากเปรียบกับการบริหารองค์กร แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเหมือนวัตถุประสงค์และนโยบายในการจัดตั้งองค์กร ส่วนนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงนโยบายของคณะผู้บริหารองค์กรแต่ละชุด ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นหลักการสำคัญของรัฐ โดยครอบคลุมในเรื่องใหญ่ ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในประเทศ เช่น การศึกษา การทหาร แรงงาน การปกครอง การต่างประเทศ การเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต ฯลฯ

²⁸ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 78-79.

²⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2523), หน้า 323.

³⁰ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”, รัฐสภาสาร, ปีที่ 51 ฉบับที่ 4 (เมษายน 2546), หน้า 1-2.

เพื่อชี้ให้เห็นถึงทิศทางการดำเนินการหลักของรัฐว่าจะไปในทิศทางใด ส่วนรายละเอียดของ
 แผนนโยบายแต่ละด้านเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่จะไปขยายความต่อ

จากการให้ความหมายต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า “แผนนโยบาย
 พื้นฐานแห่งรัฐ” หมายถึง “หลักการ” แห่งนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ใน
 รัฐธรรมนูญ และเป็นหลักการที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำกิจกรรมที่ถือเป็น “หน้าที่” พื้นฐานที่รัฐ
 จะต้องจัดทำ โดยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะกำหนดเฉพาะในหลักการใหญ่ เพื่อเป็นแนวทาง
 ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนในเรื่องวิธีการที่จะดำเนินการให้แผนนโยบาย
 หรือหลักการดังกล่าวบรรลุผลได้นั้นก็เป็นเรื่องของรัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศ
 จะกำหนดนโยบายหรือ “วิธีการ” ของตนที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายหรือหลักการ
 ที่กำหนดไว้ในแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังที่กล่าวมาแล้ว

2.1.3 ความเป็นมาของการกำหนดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ใน รัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการวางแผนนโยบายแห่งรัฐ ปรากฏขึ้นเป็น
 ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเยอรมนี ฉบับ ค.ศ. 1918 (รัฐธรรมนูญไวมาร์) ซึ่งได้บัญญัติ
 เรื่องแผนนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นส่วนหนึ่งในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของประชาชน (มาตรา
 109-165) โดยยังไม่มีแยกออกมาเป็นบทบัญญัติอีกหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัตินี้ดังกล่าว
 มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับโครงการที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
 เช่น กำหนดบทบาทของรัฐในด้านเศรษฐกิจ การคุ้มครองเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อย
 การจัดการศึกษา การคุ้มครองแรงงาน การให้หลักประกันความมั่นคงแก่พลเมือง เป็นต้น ทั้งนี้
 จะเห็นได้ว่าการกำหนดบทบาทและภารกิจของรัฐในลักษณะดังกล่าวได้สะท้อนถึงการได้รับอิทธิพล
 ทางความคิดจากแนวคิดสังคมนิยมซึ่งมีบทบาทอยู่ในสภาวรัฐธรรมนูญของเยอรมันในเวลานั้น
 อย่างเด่นชัด³¹ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของรัฐธรรมนูญที่ได้ไปไกลกว่า
 การรับรองสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนมีตามกฎหมาย แต่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงทางสังคมที่รัฐจะต้อง
 เข้าไปมีบทบาทส่งเสริมให้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้เกิดขึ้นในความเป็นจริงด้วย

³¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1.
 พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พาณิชย์สุภผล, 2495), หน้า 481.

อย่างไรก็ดี ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้ข้อมูลว่า³² เมื่อมีการตรา บทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้มีวิวาทะในหมู่นักนิติศาสตร์ เยอรมันว่า บทบัญญัติเหล่านี้มีประโยชน์หรือไม่อย่างไร ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการบัญญัติแผนนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด เพราะเป็นแต่โครงการเท่านั้น ไม่อาจบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐจะเป็นประโยชน์ในภายหน้า เพราะอาจมีรัฐบาลเลือกไปดำเนินการ

นอกจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของเยอรมันแล้ว อิทธิพลของแนวความคิด สังคมนิยมได้ส่งผลกระทบต่อกรวางบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของอีกหลายประเทศ โดยเฉพาะในทางยุโรป ตะวันออก ได้แก่ รัฐธรรมนูญเอสโตเนีย (ค.ศ. 1920) รัฐธรรมนูญโปแลนด์ (ค.ศ. 1921) รัฐธรรมนูญ รูมาเนีย (ค.ศ. 1923) รัฐธรรมนูญยูโกสลาเวีย (ค.ศ. 1931)³³ โดยรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะกำหนด ภาระหน้าที่ของรัฐเพื่อการสร้างสิทธิทางสังคมของประชาชนให้เกิดขึ้นในความเป็นจริง ตัวอย่าง เช่น รัฐธรรมนูญโปแลนด์ มาตรา 94 กำหนดหน้าที่ให้พลเมืองต้องให้บุตรได้รับการศึกษาในชั้น ประถมศึกษาเป็นอย่างน้อย และในมาตรา 119 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาโดยให้เปล่าทุกชั้น และให้รัฐจัดทุนช่วยบุตรของผู้ยากจนแต่มีสติปัญญาดีให้ได้เข้าศึกษาทั้งในโรงเรียนสามัญและ มหาวิทยาลัย เป็นต้น

แนวคิดการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่หรือบทบาทของรัฐ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญไวมาร์ได้เป็นพื้นฐานแนวคิดที่ส่งอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐไอร์แลนด์ (ค.ศ. 1937) ซึ่งยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ นี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบทบาทภาระหน้าที่ของรัฐแยกออกมาเป็น หมวดหนึ่งโดยเฉพาะ เรียกว่า “แผนนโยบายสังคม” (Directive Principles of Social Policy)³⁴ อย่างไรก็ดี แผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนั้นมีจำนวนนโยบายที่ไม่มากนัก และมี ขอบเขตเพียงการวางแผนนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น ประเด็นที่สำคัญก็คือ รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติในเรื่อง ดังกล่าวเป็นแนวทางในการตรากฎหมายสำหรับรัฐสภาต้องคำนึงถึงเท่านั้น โดยประชาชนไม่อาจนำไป ฟ้องร้องต่อศาลได้ ซึ่งลักษณะของการบัญญัติดังกล่าวได้ส่งอิทธิพลต่อการกำหนดสภาพบังคับ

³² หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เลือกตั้งทั่วไป, หน้า 140.

³³ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1, หน้า 482.

³⁴ หยุต แสงอุทัย, หลักสูตรรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2538), หน้า 162.

ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ต่อมามีหลายประเทศรวมทั้งรัฐธรรมนูญไทยด้วยเช่นกัน

แนวทางการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหมู่หนึ่งโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ได้เป็นแบบอย่างให้แก่รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในเวลาต่อมาอีกหลายประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีน (จีนคนละชาติ) (ค.ศ. 1947) รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพพม่า (ค.ศ. 1947) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย (ค.ศ. 1949) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบังกลาเทศ (ค.ศ. 1972) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนปาล (ค.ศ. 1990) เป็นต้น ซึ่งยึดถือตามแนวทางดังกล่าว³⁵ ทั้งนี้ โดยเนื้อหาของแนวนโยบายเหล่านี้ได้ขยายขอบเขตออกไปมากกว่าเรื่องนโยบายทางสังคม เช่น ได้มีการบัญญัติถึงแนวนโยบายทางการต่างประเทศ แนวนโยบายด้านความมั่นคง แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายทางการเมืองการปกครอง แนวนโยบายด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งลักษณะของแนวนโยบายด้านต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองที่ประเทศนั้น ๆ ยึดถือด้วย โดยเรียกบทบัญญัติดังกล่าวนี้ในลักษณะที่ต่างกันออกไป เช่น ในรัฐธรรมนูญอินเดียและรัฐธรรมนูญของพม่าเรียกว่า "แนวนโยบายแห่งรัฐ" (Directive Principles of State Policy) ในรัฐธรรมนูญจีนคนละชาติ เรียกว่า "นโยบายพื้นฐานแห่งชาติ" (Fundamental National Policies) รัฐธรรมนูญของเนปาลเรียกว่า "แนวหลักการและนโยบายแห่งรัฐ" (Directive Principles and Policies of the State) ส่วนรัฐธรรมนูญบังกลาเทศนั้นเรียกว่า "หลักการพื้นฐานของนโยบายแห่งรัฐ" (Fundamental Principles of State Policy) อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรสาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นแนวทางในการตรากฎหมายของรัฐสภาและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลนั่นเอง

นอกจากประเทศที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหมวดหมู่หนึ่งโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีรัฐธรรมนูญของอีกหลายประเทศที่ยังคงปรากฏบทบัญญัติที่เป็นเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยแทรกอยู่ในหมวดหมู่อื่น ๆ เช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส (ค.ศ. 1946) ปรากฏแนวนโยบายแห่งรัฐในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี (ค.ศ. 1948) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) (ค.ศ. 1948) รัฐธรรมนูญสเปน (ค.ศ. 1961) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี (ค.ศ. 1982) ปรากฏในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน (ค.ศ. 1982) ปรากฏอยู่ในหมวดว่าด้วยบททั่วไปและหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

³⁵ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 162.

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) โดยมีบทบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 19 มาตรา และหลังจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทยฉบับต่อ ๆ มา ทุกฉบับต่างก็มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหมวดหนึ่งบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด โดยมีการเพิ่มเติมนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญชอบเข้าไปเรื่อย ๆ จนทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มีความยาวถึง 35 มาตรา และทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีลักษณะคล้ายกับนโยบายของรัฐบาล³⁶ กล่าวคือ แทนที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐจะได้กำหนดไว้ในเชิงที่เป็น “หลักการ” ใหญ่ ๆ โดยเปิดโอกาสให้รัฐบาลแต่ละชุดได้มีอิสระที่จะกำหนดนโยบายย่อยหรือรายละเอียดของแนวนโยบายแต่ละด้านได้เองตามวิธีการที่รัฐบาลเห็นสมควร หากแต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ นี้ ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในด้านต่าง ๆ ลงไปในระดับที่ค่อนข้างเป็นนโยบายปลีกย่อย ซึ่งทำให้แนวนโยบายในบางเรื่องที่ไม่มีความสำคัญถึงขนาดที่จะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น แนวนโยบายด้านการกีฬา การส่งเสริมการพักผ่อนหย่อนใจ การท่องเที่ยว เป็นต้น ก็ได้รับการบัญญัติไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งในที่สุดแล้วการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้มากจนเกินไปนั้นก็ทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้ลดความสำคัญลงไป อีกทั้งการที่บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวขาดสภาพบังคับที่ชัดเจน ก็ยังมีผลให้แนวนโยบายด้านต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ นั้นมีสภาพเป็นเพียง “หลักการ” ที่ปรากฏเพียงในตัวของรัฐธรรมนูญ หากแต่ไม่มีกระบวนการนำมาเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการพิจารณาว่าควรมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งในที่สุดแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คงบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ แต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสม โดยได้ตัดทอนแนวนโยบายเรื่องที่ไม่สำคัญมากออก และให้คงไว้แต่แนวนโยบายที่ถือเป็นเรื่องสำคัญ ๆ ที่ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตยและการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของชนชาวไทย และมีใช้แนวนโยบายปกติที่หน่วยราชการทำอยู่แล้วหรือที่พรรคการเมืองและรัฐบาลกำหนดขึ้น หรือให้ความสำคัญในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะหน้าบางประการ³⁷ รวมทั้งยัง

³⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ใน บุญเลิศ ศษายุทธเดช (ช้างใหญ่) และประยงค์ คงเมือง (บรรณาธิการ), รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2541), หน้า 218.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

กำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้บทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้มีผลบังคับได้มากขึ้นกว่าที่เป็นมา และได้เรียกชื่อใหม่ว่า "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

2.1.4 สถานะของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

เมื่อได้พิจารณาเป็นลำดับแล้วว่า บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐมีความเป็นมาอย่างไร และมีประเทศใดบ้างที่มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือว่า กรณีที่มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้นั้น บทบัญญัติดังกล่าวนี้จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ในปัญหาดังกล่าวนั้น เมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนแล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีย่อมต้องอยู่ภายใต้หลัก "ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ" หลักการดังกล่าวนี้หมายความว่า รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรถือเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษเนื่องจากมีศักดิ์และฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ในระบบกฎหมายทั้งหมด ซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับรากฐานของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ว่ามีหลายทฤษฎีที่อธิบายถึงที่มาของหลักการดังกล่าว กล่าวคือ³⁸ ในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย ย่อมถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองของสังคมนั้น ๆ รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้ถูกปกครอง ทุกฝ่ายจะต้องเคารพรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ส่วนคำอธิบายในเชิงกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญ นั้น ถือว่ากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากกระบวนการจัดทำกฎหมายอื่น ๆ โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นต้องใช้วิธีการพิเศษที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งมักไม่ปรากฏในกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดา เมื่อกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่

ส่วนคำอธิบายในเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ถือว่าอำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (Pouvoir constituant) เป็นอำนาจสูงสุดยิ่งกว่าอำนาจอื่น ๆ เนื่องจากเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก ก่อนมีรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรของรัฐอยู่แล้ว อำนาจในการก่อตั้ง

³⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า 17-22.

องค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ เป็น "ผู้สร้าง" รัฐธรรมนูญ เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็น "ผู้สร้าง" อำนาจนี้จึงเป็นอำนาจเหนือ "สิ่งที่ถูกสร้าง" และอยู่เหนืออำนาจขององค์กรทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นมา และประการที่สอง เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจการเมืองในการปกครอง ผลก็คือ รัฐธรรมนูญจึงอยู่เหนือทั้งกฎหมายอื่น ๆ และองค์กรอื่น ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรทั้งหลายจึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ และจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ยังมีการให้คำอธิบายในเชิงอื่น ๆ อีก เช่น คำอธิบายในเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอธิบายว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้น และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจรัฐขึ้นประการหนึ่ง และรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลอีกประการหนึ่ง ดังนั้น การที่จะให้หลักการทั้งสองประการดังกล่าวได้ผล รัฐธรรมนูญก็จะต้องเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายทั้งหมด และยังมีการให้คำอธิบายในเชิงรูปแบบ ซึ่งเห็นว่าที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดก็เนื่องมาจากเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และแบ่งสรรอำนาจระหว่างองค์กรเหล่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่สำคัญและสูงสุดตามไปด้วยโดยไม่ต้องพิจารณาในเรื่องอื่นใด³⁹

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีเหตุผลต่าง ๆ ในการอธิบายว่าเหตุใดรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายและการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐอื่น หากแต่ข้อสรุปของทุกคำอธิบายก็คือ รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องเคารพและถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนซึ่งแพร่หลายไปในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งในส่วนของหลักกฎหมายไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้สะท้อนถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้เช่นกัน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่า "รัฐธรรมนูญเป็นหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

จากหลักการที่กล่าวมาแล้ว เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ แล้ว อาจมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นจะมีสถานะทางกฎหมาย

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

อย่างไร เนื่องจากรัฐธรรมนูญในหลายประเทศมักจะบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้โดยมีข้อความกำกับไว้ด้วยว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็น “แนวทาง” ในการตรากฎหมายหรือในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ หากพิจารณาในแนวทางของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองที่มองว่าสาระสำคัญของกฎหมายคือการต้องมีสภาพบังคับ หากไม่มีสภาพบังคับแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย เนื่องจากไม่มีผลผูกมัดให้ต้องมีการปฏิบัติตาม ถึงแม้กระนั้น ผู้เขียนก็ยังเห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นยังคงมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดไม่แตกต่างไปจากบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ ดังเช่นบทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่า เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินั้นถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อแสดงถึงหลักการทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ที่รัฐธรรมนูญต้องการแสดงออกให้เห็นโดยทั่วกันอย่างแจ่มชัด และต้องการให้มีการคำนึงถึงหลักการดังกล่าวอย่างจริงจัง จึงได้นำหลักการดังกล่าวนั้นกำหนดลงไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยนัยนี้ย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้หลักการดังกล่าวมีสถานะเป็น “กฎหมาย” และยิ่งไปกว่านั้น ยังต้องการให้เป็นกฎหมายสูงสุดด้วย จึงได้นำหลักการดังกล่าวนั้นมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่ด้วยข้อจำกัดในเชิงการบัญญัติกฎหมาย ที่ไม่อาจกำหนดหลักการดังกล่าวลงไปถึงรายละเอียดอย่างเคร่งครัดตายตัวได้ จึงต้องกำหนดไว้ในเชิงเป็นหลักการกว้าง ๆ ในลักษณะที่เป็น “กรอบ” สำหรับรัฐบาลต่าง ๆ ที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารประเทศได้นำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผลด้วยวิธีการที่เห็นว่าเหมาะสม หากแต่ก็ยังคงต้องอยู่ในกรอบของแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนั้น การกำหนดว่าบทบัญญัตินั้นเป็น “แนวทาง” ในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน จึงทำให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นพอสมควรในการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในแต่ละยุคสมัย อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลดำเนินการโดยออกนอกขอบเขตแนวทางหรือกรอบของบทบัญญัตินั้น กรณีย่อมมีสภาพบังคับเกิดขึ้นตามกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญของหลายประเทศจะกำหนดมิให้ประชาชนใช้สิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ หากแต่ก็มีกลไกอื่นที่จะเป็นสภาพบังคับให้ต้องมีการเคารพต่อบทบัญญัตินั้นดังที่ได้กล่าวต่อไป

2.1.5 สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

การที่รัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเอาไว้ นั้น บทบัญญัตินั้นย่อมต้องผูกพันต่อการดำเนินการขององค์กรทั้งหลายของรัฐ และมีสภาพบังคับในฐานะเป็นบทบัญญัติอันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด กล่าวคือ หากมีการล่วงละเมิดบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือไม่มีการปฏิบัติตาม

แนวนโยบายแห่งรัฐในประการใด ๆ กรณีที่ย่อมต้องมีสภาพบังคับเกิดขึ้น เพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาในส่วนของสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ ไม่ว่าจะในประเทศใด ๆ พบว่าสามารถจำแนกลักษณะของสภาพบังคับออกได้เป็นสองลักษณะใหญ่ ๆ กล่าวคือ สภาพบังคับในทางการเมือง และสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยสภาพบังคับแต่ละประการนั้นมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) สภาพบังคับทางการเมือง

ในประเทศที่มีการนำเอาหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามาใช้ นั้น ย่อมมีการนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาใช้ด้วย กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา ในขณะที่เดียวกันนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็อาจแนะนำให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้⁴⁰ การควบคุมทางการเมืองบนพื้นฐานความรับผิดชอบต่อรัฐบาลต่อรัฐสภาจึงเป็นกลไกที่สำคัญในระบบรัฐสภา เมื่อรัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงต้องยึดถือแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหลักการในการกำหนดนโยบายในการบริหารงาน และการดำเนินการโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล ตลอดจนติดตามการดำเนินงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา เพื่อให้การดำเนินการของรัฐบรรลุผลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าหากไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้แล้ว ย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับทางการเมืองขึ้น กล่าวคือ การที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้นเอง

โดยทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักบัญญัติถึงวิธีการควบคุมราชการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาไว้ดังต่อไปนี้ คือ

- (1.1) การตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี
 - (1.2) การตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำของคณะรัฐมนตรี
 - (1.3) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง
 - (1.4) การเปิดอภิปรายทั่วไปลงมติไม่ไว้วางใจ
- (1.1) การตั้งกระทู้ถาม

⁴⁰ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 101.

กระทู้ถาม คือ คำถามของสมาชิกวุฒิสภาถามรัฐมนตรีในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อสมาชิกวุฒิสภาจะได้ทราบถึงข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีหรือของคณะรัฐมนตรี เมื่อสมาชิกวุฒิสภามีความข้องใจหรือสงสัยในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือการปฏิบัติตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี⁴¹

การตั้งกระทู้ถามนั้นถือเป็นกลไกที่แสดงถึงสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐประการหนึ่ง กล่าวคือ หากสมาชิกวุฒิสภามีข้อสงสัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลว่าอาจไม่สอดคล้องกับแผนนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในการบริหารราชการแผ่นดินมีการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามแผนนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นก็อาจตั้งกระทู้เพื่อขอให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีชี้แจงต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว การตั้งกระทู้ถามจะมีได้มีผลกระทบต่อรัฐบาลมากนัก เนื่องจากกลไกดังกล่าวมิได้มุ่งหมายจะล้มเลิกอนเสถียรภาพหรือสถานะของรัฐบาล เป็นแต่เพียงต้องการควบคุมตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลให้เป็นไปตามกฎหมายและอย่างมีเหตุมีผล แต่อย่างไรก็ดี การตั้งกระทู้ถามก็เป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐอยู่เสมอ เนื่องจากการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาเป็นการบังคับให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีต้องชี้แจง ได้ตอบหรือแถลงข้อเท็จจริงหรือนโยบายต่าง ๆ โดยเปิดเผยต่อหน้าสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนประชาชนผู้เข้าฟังการประชุมหรือติดตามข่าวสารของการประชุมวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรีตอบกระทู้ถามไม่ดี สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่พอใจในคำตอบก็อาจเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้⁴² นอกจากนี้ การที่ปรากฏในที่ประชุมวุฒิสภาว่ารัฐบาลไม่นำพาที่จะกำหนดนโยบายหรือดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐ ย่อมทำให้ประชาชนเห็นได้ว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินการให้บรรลุถึง “เป้าหมาย” อันเป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในชาติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคะแนนนิยมของรัฐบาลหรือการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้ จึงกล่าวได้ว่า การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาเป็นการแสดงออกซึ่งสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐประการหนึ่ง

⁴¹ ทศนา วงษานุกาญจน์, “หลักและเทคนิคในการร่างญัตติร่างกระทู้ถาม”, รัฐสภาสาร, เล่ม 40 (เมษายน 2535), หน้า 2-3.

⁴² ประเสริฐ โยธิตักษ์, การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 90-92.

(1.2) การตั้งคณะกรรมการของรัฐสภา

การตั้งคณะกรรมการของรัฐสภา คือการที่รัฐสภาแต่งตั้งบุคคล คณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดหรือมีบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภา ร่วมอยู่ด้วย เพื่อให้พิจารณาหรือสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับการกระทำของ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร หรือเรื่องอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบ ของรัฐสภา เมื่อคณะกรรมการทำการสืบสวนสอบสวนจนได้ข้อเท็จจริงประการใดแล้วก็ทำรายงาน ยื่นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาและวินิจฉัยตามที่เห็นควร ซึ่งในประเทศที่มีการปกครอง โดยรัฐสภานั้น โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญย่อมบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำการสอบสวนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้ แต่ในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ แม้ไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงเรื่องดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ก็ถือกันมาจนเป็น ประเพณีว่า สภาฯ มีสิทธิตั้งคณะกรรมการไปสอบสวนการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ได้เช่นเดียวกัน⁴³

การตั้งคณะกรรมการของรัฐสภานั้นยังถือเป็นกลไกหนึ่งซึ่งแสดงถึง สภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เนื่องจากรัฐสภาอาจใช้กลไก ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบว่า นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาในการเข้าบริหาร ราชการแผ่นดิน หรือการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น เป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบจะเป็นวิธีการที่จะทำให้ได้ ข้อเท็จจริงมาเปิดเผยให้รัฐสภาและประชาชนได้ทราบ ว่า รัฐบาลได้ยึดถือบทบัญญัติ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มาเป็นแนวทางในการบริหารราชการ แผ่นดินหรือไม่ เพียงใด หรือมีนโยบายใดหรือการดำเนินการใดบ้างที่ไม่สอดคล้องกับ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้ แม้การพิจารณาของคณะกรรมการจะไม่ได้มุ่ง ในด้านความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภา โดยมุ่งในด้านการควบคุมตรวจสอบนโยบายและการ ดำเนินการของรัฐบาลเป็นหลัก แต่ผลการพิจารณาของคณะกรรมการก็เป็นสิ่งสะท้อนถึงการให้ ความสำคัญต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของรัฐบาล และยังสะท้อนถึงความสำนึก ความล้มเหลว ตลอดจนข้อบกพร่องในการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐบาลด้วย ซึ่งผลการพิจารณาดังกล่าวก็อาจถูกนำไปขยายผลทางการเมืองได้ กลไกการตั้งคณะกรรมการจึงแสดงถึงสภาพ บังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐได้ประการหนึ่ง ที่จะส่งผลทำให้จะทำให้ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึงบทบัญญัติดังกล่าวอยู่เสมอ

⁴³ เดือน บุญนาค, การแบ่งแยกอำนาจ. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 40.

(1.3) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อรับทราบข้อเท็จจริง

การเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยวิถีทางรัฐสภาอีกวิธีหนึ่ง โดยเป็นการขอให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ในขณะเดียวกัน สมาชิกรัฐสภาสามารถอภิปราย แสดงความคิดเห็น ตำนินติติง หรือเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ แก่รัฐบาล เรื่องที่สมาชิกรัฐสภาจะขอให้เปิดอภิปรายนั้นจึงมักเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ควรจะได้มีการเปิดอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางหลายคนร่วมกัน การเปิดอภิปรายทั่วไปจึงมีบทบาทสำคัญในด้านการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล โดยเฉพาะในงานด้านนโยบายซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยตรง

การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภามีบทบาทโดยตรงในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐของนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล กล่าวคือ แม้ว่าการเปิดอภิปรายดังกล่าวจะไม่มีผลลงมติ แต่จากการอภิปรายในรัฐสภาย่อมจะทำให้ประชาชนได้รู้ได้ทราบถึงนโยบายและการดำเนินงานในแง่มุมต่าง ๆ ของรัฐบาล ว่ามีความบกพร่องหรือผิดพลาดอย่างไรหรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายของรัฐบาลมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ รวมทั้งรัฐบาลได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญครบถ้วนหรือไม่ เพียงใด ซึ่งเมื่อประชาชนได้รู้ได้ทราบแล้วก็สามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าควรจะให้ความสนับสนุนคณะรัฐมนตรีชุดนั้นในการเลือกตั้งคราวหน้าหรือไม่ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ประสิทธิภาพของการตรวจสอบแล้ว การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาเช่นนี้สมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะซักถามและอภิปรายเรื่องที่ปรากฏในญัตติที่ขอให้เปิดอภิปรายนั้นได้อย่างเต็มที่ โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นสมาชิกผู้เข้าชื่อเสนอญัตติให้เปิดอภิปรายนั้นหรือไม่ เรื่องใดที่สมาชิกคนหนึ่งซักถามไม่ชัดเจน สมาชิกคนอื่นอาจซักถามต่อไปให้ชัดเจนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีตอบอย่างแจ่มแจ้งชัดเจนเป็นการร่วมมือของสมาชิกรัฐสภาเพื่อซักฟอกคณะรัฐมนตรี นับว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปนี้เป็นมาตรการที่สะท้อนถึงสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่ค่อนข้างมุ่งหวังถึงประสิทธิภาพมากกว่าวิธีการที่กล่าวมาก่อนหน้านี้

(1.4) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้น ถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

ที่สำคัญที่สุด และมีผลกระทบต่อสถานะของรัฐบาลมากที่สุดด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะในระบบรัฐสภานั้น รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา และรัฐบาลจะบริหารประเทศได้นานเพียงเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ เมื่อใดก็ตามที่รัฐสภามัดความไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป⁴⁴ จึงกล่าวได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึง ถือเป็นวิธีการหรือเครื่องมือที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาในทางการเมืองอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวได้มีบทบาทในการแสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ นั้น ก็มุ่งหวังจะให้รัฐบาลนำไปยึดถือเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ในอันดับแรกนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาในการเข้ารับตำแหน่งหน้าที่นั้นจึงจะต้องสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากปรากฏว่ารัฐบาลได้แถลงนโยบายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ก็อาจเป็นสาเหตุให้รัฐสภาอาจไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลชุดนั้นในการเข้าบริหารประเทศก็ได้ และแม้ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลได้เข้าบริหารงานแล้ว รัฐบาลก็ยังคงมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนั้น หากรัฐบาลไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในลักษณะต่าง ๆ เช่น อาจเป็นกรณีนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ นั้นขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือรัฐบาลกำหนดนโยบายไว้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ไม่มีการดำเนินการให้นโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นจริง หรือดำเนินการแล้วแต่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือดำเนินการในแนวทางที่ขัดต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ ฯลฯ กรณีเหล่านี้ก็ล้วนมีเหตุผลเพียงพอที่สมาชิกรัฐสภาจะหยิบยกขึ้นเป็นเหตุขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาล และหากปรากฏชัดจากการอภิปรายในสภาว่า ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นความจริง ก็เท่ากับว่ารัฐบาลไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งอาจนำไปสู่การที่รัฐสภาจะมีมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม แม้หากว่าการอภิปรายดังกล่าวรัฐบาลยังได้รับ ความไว้วางใจอยู่ เนื่องจากยังคงสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาอยู่ แต่เนื้อหาของกรอภิปรายนั้นก็ย่อมเป็นที่รับรู้ของประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจใช้ข้อมูลและข้อสรุปจากการอภิปรายมาเป็นเหตุผลในการตัดสินใจ

⁴⁴ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 103.

ในกรณีรัฐธรรมนูญของไทยนั้น ปรากฏหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยส่วนใหญ่ ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2534 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาในวาระแรกนั้นมีให้มีการลงมติความไว้วางใจ

ทางการเมืองในอนาคตต่อไปได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีระดับของสภาพบังคับรุนแรงที่สุด และเป็นกลไกที่ถูกคาดหวังว่าจะทำให้รัฐบาลเคารพและปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวอย่างแท้จริง

(2) สภาพบังคับทางกฎหมาย

โดยที่ในทางทฤษฎีแล้วรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่มีความเป็นกฎหมายสูงสุด ไม่ว่าจะอธิบายจากในแง่มุมที่ว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม มีที่มาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน หรือจากทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดเนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองก็ตาม ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงต้องมีค่าบังคับสูงสุด และย่อมต้องมีสภาพบังคับหากกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาหรือการกระทำใด ๆ ขององค์กรทั้งหลายของรัฐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และหากมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ศาลย่อมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากปรากฏว่ากฎหมายหรือการกระทำใดขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ย่อมเป็นกฎหมายหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจใช้บังคับได้หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบตามกฎหมาย สภาพบังคับในแง่มุมดังกล่าวนี้ เราอาจเรียกได้ว่าเป็น “สภาพบังคับทางกฎหมาย”

เมื่อพิจารณาถึงสภาพบังคับทางกฎหมายของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ แล้ว เห็นได้ว่า อาจมีปัญหาคือต้องพิจารณาในสองประเด็น กล่าวคือ

- ประเด็นที่หนึ่ง หน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ก่อให้เกิดสิทธิในทางศาลแก่ประชาชนทั่วไปหรือไม่

- ประเด็นที่สอง กรณีที่กฎหมาย กฎ หรือการกระทำใด ๆ ขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ กรณีดังกล่าวจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร

(2.1) กรณีการฟ้องคดีของประชาชนเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

ในประเด็นที่ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนหรือไม่นั้น ประเด็นดังกล่าวนี้ยังอาจแยกลงไปได้อีกเป็นสองกรณี กล่าวคือ กรณีที่มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแยกเป็นหมวดหมู่โดยเฉพาะ และกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้โดยแทรกอยู่ในบทบัญญัติในหมวด

มาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ เช่น บัญญัติไว้ในคำปรารภ หรือกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐแทรกไว้ในหมวดบททั่วไปหรือในหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1) กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหมวดมาตราหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในประเทศต่าง ๆ ที่บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหมู่หนึ่งโดยเฉพาะแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้มักจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า ประชาชนไม่อาจอ้างบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ไปอ้างเพื่อใช้สิทธิทางศาลได้ เช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐไอร์แลนด์ มาตรา 45 ตอนต้น บัญญัติไว้ว่า "หลักการของนโยบายสังคมบัญญัติไว้ในมาตรานี้ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อาจอยู่ภายในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลใด ๆ"

รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 37 บัญญัติไว้ว่า "บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่สามารถถูกฟ้องบังคับในศาลใด ๆ ได้ หากแต่เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ และเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหลายในการนำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้ในการตรากฎหมาย"

รัฐธรรมนูญบังกลาเทศ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า "หลักการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของบังกลาเทศ ซึ่งรัฐพึงนำไปปรับใช้ในการตรากฎหมาย พึงใช้เป็นแนวทางในการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่นของรัฐ และพึงจัดเป็นพื้นฐานของภารกิจของรัฐและประชาชน แต่ไม่อาจนำไปฟ้องบังคับในศาลได้"

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของพม่า (ค.ศ. 1947) รัฐธรรมนูญเนปาล (ค.ศ. 1990) รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ทุกฉบับที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็มีข้อความบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันนี้ จึงเห็นได้ว่า ประเทศที่บัญญัติบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มักจะบัญญัติข้อความไว้เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนถือเอาบทบัญญัติเหล่านี้มาบังคับเข้ากับรัฐได้โดยผ่านกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้โดยมุ่งหมายว่ารัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น แต่รัฐธรรมนูญก็เล็งเห็นว่า การที่รัฐจะดำเนินการดังกล่าวได้ก็ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการประกอบกัน เช่น ความพร้อมด้านงบประมาณ อัตรากำลัง เป็นต้น ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีดุลพินิจพิจารณาตามความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละนโยบายว่าจะดำเนินการใด

ก่อนหลังตามที่สามารถกระทำได้⁴⁵ หากเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีเพื่อบังคับตาม
 แผนนโยบายแห่งรัฐได้ ก็อาจเป็นการสร้างภาระให้แก่รัฐหนักมากเกินไป รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติ
 เงื่อนไขดังกล่าวไว้ และโดยนัยนี้ ย่อมเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยเรื่องดังกล่าว
 นั้น แม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน แต่ก็มีได้มีผล
 ในระดับที่ก่อให้เกิด "สิทธิ" แก่ประชาชนเช่นเดียวกับสิทธิที่บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งเป็น
 สิทธิที่มีสภาพบังคับเคร่งครัด โดยหากรัฐกระทำการที่กระทบต่อสิทธิที่บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ
 ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิย่อมมีสิทธิฟ้องคดีได้โดยตรง ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า บทบัญญัติใน
 หมวดดังกล่าวแม้จะเป็น "หน้าที่" ของรัฐที่ต้องปฏิบัติจัดทำก็จริง แต่ก็เป็นเพียง "หน้าที่ในเชิง
 ศีลธรรม" ที่บังคับว่ารัฐควรจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น จึงจะชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่โดยไม่บกพร่อง
 แต่มิใช่หน้าที่ในเชิงกฎหมาย เพราะหากเป็นหน้าที่ในเชิงกฎหมายแล้วย่อมต้องก่อให้เกิด "สิทธิ"
 แก่บุคคลควบคู่กันไปด้วยเสมอ⁴⁶ ประชาชนจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตาม
 บทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐได้แต่อย่างใด

2) อย่างไรก็ดี ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดแผนนโยบายแห่งรัฐโดยแทรก
 ไว้ในหมวดมาตราอื่น ๆ โดยเฉพาะในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น กรณีมีข้อพิจารณาว่า
 ในกรณีดังกล่าวประชาชนจะสามารถอ้างอิงบทบัญญัติที่กำหนดแผนนโยบายแห่งรัฐนั้นเพื่อให้
 สิทธิทางศาลได้หรือไม่อย่างไร ตัวอย่างเช่น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการให้
 ความช่วยเหลือทางสังคมและการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือ
 โดยเฉพาะแก่ผู้ว่างงาน ซึ่งความช่วยเหลือและบริการดังกล่าวต้องจัดให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย (มาตรา 41
 ของรัฐธรรมนูญสเปน) หรือกรณีที่กำหนดว่ารัฐพึงจัดหาทุนและความช่วยเหลืออย่างอื่นสำหรับนักเรียน
 ที่เรียนดีแต่มีความขาดแคลนทางการเงิน (มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญตุรกี) หากประชาชนที่ต้องการ
 ความช่วยเหลือตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐ กรณีจะก่อให้เกิด
 สิทธิแก่บุคคลดังกล่าวในการฟ้องร้องรัฐให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
 ไว้ ได้หรือไม่

สำหรับในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าย่อมมีผลทางกฎหมายแตกต่าง
 ไปจากกรณีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องแผนนโยบายแห่งรัฐไว้
 ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็แสดงให้เห็นในตัวว่ารัฐธรรมนูญไม่ต้องการกำหนด

⁴⁵ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
 เลือกตั้งทั่วไป, หน้า 243.

⁴⁶ H.M. Seervai, Constitutional Law of India. 2th edition (Bombay : N.M. Tripathi
 Private Ltd., 1976), p.1033.

ให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียง “หน้าที่ทางศีลธรรม” ของรัฐอีกต่อไป หากแต่ต้องการให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวนั้นมีความเข้มข้นในระดับที่เป็น “หน้าที่ตามกฎหมาย” ของรัฐในอันที่จะดำเนินการเพื่อให้ “สิทธิ” ในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดภาระหน้าที่อย่างใดไว้ให้รัฐต้องปฏิบัติจัดทำเพื่อสนองตอบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อองค์กรทั้งหลายของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้นั้น โดยเฉพาะองค์กรหลักในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ รัฐสภาและรัฐบาล ซึ่งต้องมีหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ⁴⁷ ในส่วนของรัฐสภานั้น ก็มีความผูกพันที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้เกิดผลขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ ส่วนรัฐบาลและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่าง ๆ ก็มีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้น เช่นกัน เช่น ต้องให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับเรื่องทุนการศึกษา ต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงาน ฯลฯ และหากเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ากรณีย่อมอยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการที่จะพิจารณาพิพากษาในกรณีนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ กรณีปัญหาที่อาจเกิดสิทธิการฟ้องคดีแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวนั้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจมีได้ในสองกรณี กล่าวคือ

- กรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ดำเนินการออกกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- กรณีที่รัฐบาลและฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ดังกล่าว หรือดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการบกพร่องโดยประการใด ๆ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น

สำหรับในกรณีฝ่ายนิติบัญญัติไม่ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ที่เป็นภาระให้สิทธิแก่ประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น โดยปกติย่อมเห็นได้ว่า การตรากฎหมายเป็นเรื่องกรใช้อำนาจทางนิติบัญญัติของรัฐสภา ซึ่งในกรณีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันเคยวินิจฉัยไว้ว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายหรือไม่นั้น ย่อมเป็นความอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่ใช่หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

⁴⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547), หน้า 90-94.

โดยทั่วไปที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องถูกผูกพันต่อปัจเจกบุคคลในการบัญญัติกฎหมาย⁴⁸ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันก็ได้จำกัดการฟ้องคดีในลักษณะเช่นนี้เสียทีเดียว หากแต่ศาลได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นในบางกรณีว่า การละเว้นการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีในทางศาลนั้น จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง และจากกฎเกณฑ์นั้นเอง จะทำให้บุคคลนั้นสามารถใช้สิทธิเรียกร้องจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ และฝ่ายนิติบัญญัติได้ละเลยไม่ออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด⁴⁹ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้อาจแตกต่างกันไปได้ในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับ การให้ความสำคัญแก่บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้น ๆ ว่าอยู่ในระดับมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าอาจมีปัญหว่าประชาชนจะสามารถฟ้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้หรือไม่ แต่ในกรณีที่รัฐบาลและฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั้น กรณีไม่น่าจะมีปัญหาในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการบัญญัติไว้ในลักษณะที่กำหนด "หน้าที่" ของรัฐเพื่อรองรับ "สิทธิ" ทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน ดังนั้น หากมีการละเลยไม่ดำเนินการตามภาระหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กรณีย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้รัฐปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ดังกล่าวได้ กรณีจึงย่อมแตกต่างกับรัฐธรรมนูญของบางประเทศที่กำหนดภาระหน้าที่ในทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐไว้ในส่วนที่ว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมักมีการกำหนดไว้ อย่างชัดเจนไว้ด้วยว่า นโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ นั้นไม่อาจนำไปฟ้องบังคับคดีในศาลได้ อันทำให้บทบัญญัติดังกล่าวมีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างจำกัดดังที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นต่อไปด้วยว่า สิทธิในการฟ้องคดีของประชาชนในกรณีที่ไม่มี การดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพนั้น แม้ว่าจะยังไม่มี การตรากฎหมายมา กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ฝ่ายปกครองก็หาอาจปฏิเสธความผูกพันต่อการปฏิบัติจัดทำหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวโดยอ้างว่ายังไม่มี การตรากฎหมายมา กำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติไม่ได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น แม้จะยังไม่มี การตรากฎหมายที่กำหนดรายละเอียดวิธีการ

⁴⁸ Maunz, Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Kommentar. 90. Rdnr. 107 ซึ่งอ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

⁴⁹ BVergGE 12, 139; 18, 1; 23, 242 ซึ่งอ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ แต่ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิประชาชนที่จะฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด

(2.2) กรณีมีการโต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ

สำหรับปัญหาที่ต้องพิจารณาในอีกข้อหนึ่งว่า จากทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งส่งผลให้กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงมีปัญหาว่าหากกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นมาบังคับใช้แล้วขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานั้นจะต้องผูกพันอยู่กับแนวนโยบายแห่งรัฐเช่นเดียวกับต้องผูกมัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดอื่น ๆ กล่าวคือ แม้ว่าประชาชนไม่มีสิทธิในการฟ้องร้องเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐก็จริง แต่การบัญญัติดังกล่าวก็มีนัยเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินการของรัฐ เพื่อให้สามารถใช้ดุลพินิจ "เลือก" ที่จะดำเนินการในด้านใดก่อน ดังนั้นหากรัฐไม่ดำเนินการในนโยบายใด ประชาชนก็ไม่อาจใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องบังคับให้รัฐต้องดำเนินการได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง หากรัฐเลือกที่จะดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมายออกมาและอยู่ในขอบเขตของแนวนโยบายแห่งรัฐในด้านใด รัฐก็ต้องผูกพันต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย เพราะหากตีความว่า เมื่อประชาชนไม่มีสิทธิในการฟ้องร้องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว รัฐจะตรากฎหมายใด ๆ ที่แม้จะขัดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้ ซึ่งจะเป็นการทำลายหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐลง ดังนั้นตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายใดที่ขัดต่อแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างขัดแย้ง ก็ย่อมจะใช้บังคับไม่ได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวจะอยู่ที่องค์กรใดและด้วยเงื่อนไขอย่างไร และการควบคุมดังกล่าวมีผลจริงเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับแนวความคิดทางกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งอาจแตกต่างกันไป

อย่างไรก็ดี ในบางประเทศก็ได้ดำเนินการตามหลักการดังกล่าว เช่นในประเทศอินเดีย ซึ่งศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐได้เคยวางหลักไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 ในคดี Deep Chand v. U.P. ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็น "หน้าที่" ของรัฐในการดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่หน้าที่ดังกล่าวก็ไม่เป็นการจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ก็ย่อมมีผลใช้บังคับได้ ตราบใดที่ยังไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากแม้จะกำหนดว่าเป็น "หน้าที่" แต่หน้าที่ดังกล่าวนั้นก็มิใช่หน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่เป็น "หน้าที่ทางศีลธรรม" ที่รัฐควรต้องคำนึงถึงในการตรากฎหมาย

ต่าง ๆ หากแต่ก็ไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด และตามรัฐธรรมนูญก็ห้ามมิให้มีการนำบทบัญญัติดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีในศาล ดังนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่จะประกาศว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันโดยศาลสูงสุดอีกในหลายคดี⁵⁰ อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้ในแต่ละประเทศก็อาจเห็นแตกต่างกันได้รวมทั้งในประเทศไทยเองซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก็ได้บัญญัติข้อความที่ห้ามนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปฟ้องคดีต่อศาลเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดีย ซึ่งทำให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้บทบัญญัติดังกล่าวมีสภาพบังคับทางกฎหมายได้ จึงน่าจะสรุปได้ว่ากรณีของรัฐธรรมนูญไทยนั้นคงต้องเป็นไปตามหลักการทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นนั้นจะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งย่อมหมายความว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยเช่นกัน

2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยแนวความคิดดังกล่าวได้เริ่มต้นตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 จากการที่ได้รับความคิดสังคมนิยม จึงเริ่มมีการบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของรัฐที่รัฐธรรมนูญวางหลักการให้รัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคม และต่อมาได้พัฒนาเป็นการวางหลักการหรือ "แนวนโยบาย" ของรัฐเพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภาใช้ยึดถือเป็นหลักการในการกำหนดนโยบายและการตรากฎหมาย ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐได้รับการความสนใจนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ซึ่งในขณะนี้จึงจะขอยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญของบางประเทศที่มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ และมีความน่าสนใจในแง่ที่จะทำให้เกิดถึงความเป็นมา พัฒนาการของเนื้อหา ตลอดจนการกำหนดสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐได้ดียิ่งขึ้น ดังนี้

2.2.1 รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (รัฐธรรมนูญไวมาร์)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง รัฐสภาแห่งชาติเยอรมันได้รวมตัวกันที่เมืองไวมาร์ (Weimar) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1919 เพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญของเยอรมันภายใต้หลักการของการเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมี

⁵⁰ H.M. Seervai, Constitutional Law of India. 2nd edition (Bombay : N.M. Tripathi Private Ltd., 1976), p. 1033. และโปรดดู Durga Das Basu, Introduction to The Constitution of India. 13th edition (New Delhi : Prentice Hall of India Private Ltd., 1990), p. 139-142.

ประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 โดยมีบทบัญญัติทั้งสิ้นรวม 181 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นผลไปโดยปริยายเมื่อพรรคนาซีเข้ามีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในเยอรมนีในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้สะท้อนถึงการประนีประนอมกันของสองแนวความคิด ระหว่างแนวความคิดที่ต้องการให้ประเทศเยอรมันดำเนินตามแนวทางเสรีนิยม ดั่งชาติยุโรปตะวันตก และแนวคิดที่นิยมแนวทางสังคมนิยมซึ่งเพิ่งประสบความสำเร็จในรัสเซีย⁵¹ การประนีประนอมระหว่างสองแนวคิดดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนในหมวดที่สองของรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของชาวเยอรมัน ตั้งแต่มาตรา 109 ถึงมาตรา 165 รวมทั้งสิ้นถึง 57 มาตรานั้น นอกจากจะว่าด้วยสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชาวเยอรมันแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของรัฐตามแนวทางสังคมนิยมแทรกไว้ด้วย โดยกระจายอยู่ตามมาตราต่าง ๆ ในหมวดนี้ เช่น ในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางการศึกษา แทรกแนวนโยบายในการจัดการศึกษา อำนาจในการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาภาคบังคับ ฯลฯ หรือในเรื่องของศาสนา ก็กำหนดแนวนโยบายการเป็นรัฐที่แยกออกจากการศาสนา ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพด้านเศรษฐกิจ ก็มีการแทรกบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐไว้ด้วยเช่นกัน โดยกำหนดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองความเป็นธรรมในการจ้างงาน การจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงาน เป็นต้น⁵²

เกี่ยวกับสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้มีข้อถกเถียงกันในหมู่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวเยอรมันว่า การบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะมีประโยชน์อย่างไร เนื่องจากมีสถานะเป็นเพียงโครงการที่กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการตามเท่านั้น แต่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมันส่วนใหญ่เห็นกันว่า การบัญญัติบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ในภายหน้า และการกำหนดไว้เช่นนี้ก็เหมือนกับการจัดตั้งบริษัท เมื่อผู้ถือหุ้นบริษัทยอมมีสิทธิกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทได้ฉันใด ผู้ที่ให้รัฐธรรมนูญก็ย่อมมีอำนาจกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐบาลที่บริหารประเทศในภายหลังได้ยึดถือเป็นหลักในการบริหารและดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในภายหลังได้ฉันนั้น⁵³ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในทัศนะของนักกฎหมายเยอรมันมองว่า แม้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะผูกพัน

⁵¹ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 122.

⁵² H. Oppenheimer, The Constitution of the German Republic ซึ่งอ้างไว้ใน www.en.wikipedia.org.

⁵³ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 161.

ต่อการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ แต่บทบัญญัติที่กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่รัฐในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจสังคมของประชาชนนั้น ก็ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายถึงขนาดผูกมัดให้รัฐต้องปฏิบัติจัดทำแต่อย่างใด ดังเช่นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิที่จะมีงานทำหรือได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐในกรณีว่างงานนั้น ก็มีการตีความว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ นั้น เป็นกฎหมายที่มุ่งบังคับใช้กับรัฐโดยตรง ประชาชนจึงยังไม่อาจอ้างรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ต้องรอให้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติออกมาเสียก่อน จึงจะสามารถอ้างบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญได้⁵⁴ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องปฏิบัติจัดทำเพื่อส่งเสริมสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนี้ถือว่ามีควมสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บุกเบิกการกำหนด "บทบาทภาระหน้าที่ของรัฐ" ในทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเอาไว้⁵⁵ และเป็นต้นแบบให้รัฐธรรมนูญของชาติต่าง ๆ ถือเป็นแบบอย่างในการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย และแม้ว่าต่อมาจะมีรัฐธรรมนูญธรรมนูญของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (ค.ศ. 1937) ซึ่งกำหนดแบบแผนการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากแยกจากหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศในภายหลังก็ยังคงยึดถือแนวทางการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐแทรกในหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแบบรัฐธรรมนูญไวมาธิของเยอรมันอยู่ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี (ค.ศ. 1948) รัฐธรรมนูญสเปน (ค.ศ. 1961) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี (ค.ศ. 1982) เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของรัฐธรรมนูญไวมาธิได้เป็นอย่างดี

2.2.2 รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติเรื่องบทบาทและภารกิจของรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเอกเทศแยกออกจากหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและถือเป็นแบบแผนการกำหนดบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีอิทธิพลต่อหลาย ๆ ประเทศที่ร่างรัฐธรรมนูญภายหลัง ยึดถือเป็นแนวทาง เช่น รัฐธรรมนูญอินเดีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีน (จีนคนละชาติ) รัฐธรรมนูญบังกลาเทศ รวมทั้งรัฐธรรมนูญของไทยด้วย

⁵⁴ W. Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, ซึ่งอ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 123-124.

⁵⁵ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 161.

สำหรับความเป็นมาของรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์นั้น⁵⁶ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1919 ในเวลาที่ไอร์แลนด์ยังอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ ต่อมาเมื่อไอร์แลนด์ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1922 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีพื้นฐานมาจากสนธิสัญญาระหว่างอังกฤษและไอร์แลนด์ ซึ่งยังคงสะท้อนบทบาทของอังกฤษที่ยังคงมีอยู่ในระบบการปกครองของไอร์แลนด์ในบางเรื่อง ทำให้ต่อมาในปี ค.ศ. 1937 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศ ซึ่งเป็นผลจากความเคลื่อนไหวในการกำจัดอิทธิพลของอังกฤษในการมีบทบาทเหนือระบบการเมืองการปกครองของไอร์แลนด์ให้หมดไป ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ของประเทศ และเป็นฉบับที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้งแล้วก็ตาม

สำหรับลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ก็เป็นไปตามรูปแบบของรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย กล่าวคือ กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กำหนดที่มาของประมุขของรัฐ (ประธานาธิบดี) ต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนรัฐสภานั้น ประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และกำหนดหลักการแบ่งแยกองค์กร และหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ และเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในประเทศอื่น ๆ อีกบางประเทศ ที่ได้มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน รวมทั้งยังมีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ด้วย⁵⁷

บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 13 ในมาตรา 45 โดยเรียกว่า "แนวนโยบายทางสังคม" (Directive Principles of Social Policy) ซึ่งลักษณะของแนวนโยบายตามมาตรา 45 นั้น เป็นแนวนโยบายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น กล่าวคือ ได้รับรองระบบการค่าเสรีและกรรมสิทธิ์ของเอกชนในทรัพย์สิน แม้ว่า จะกำหนดว่าจะต้องถูกควบคุมได้ภายใต้ผลประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้งการกำหนดหลักการดำเนินนโยบายและกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁵⁸

⁵⁶ Neil Collins and Terry Cradden, *Irish Politics Today*. 3rd edition (New York : Manchester University Press, 1997), p. 96-97.

⁵⁷ Ibid, p.97.

⁵⁸ www.en.wikipedia.org/wiki/constitution_of_Ireland.

1. วางหลักการทางเศรษฐกิจและสังคม โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้หลักการเหล่านี้บรรลุผลจริงในทางปฏิบัติ เช่น การให้พลเมืองทั้งชายหญิงมีสิทธิที่จะมีปัจจัยเพียงพอสำหรับการดำรงชีพ รวมถึงมีสิทธิที่จะประกอบอาชีพที่เหมาะสมและการตอบสนองความต้องการของตน ในส่วนหลักการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นกำหนดให้กรรมสิทธิ์และอำนาจการจัดการทรัพยากรของส่วนรวมจะต้องถูกจัดสรรระหว่างส่วนตัวของปัจเจกชนและชนชั้นต่าง ๆ ให้ดีที่สุดในสำหรับการรักษามรดกประโยชน์ของส่วนรวม ส่วนในทางเศรษฐกิจนั้นกำหนดการประกอบการในระบบการแข่งขันเสรีต้องไม่ถูกอนุญาตให้กระทำได้จนกระทั่งมีผลเป็นการรวมศูนย์กรรมสิทธิ์และอำนาจการควบคุมสินค้าจำเป็นพื้นฐานให้ตกอยู่ในมือของเอกชนจนกระทั่งเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการสินเชื่อ ควรมุ่งหมายไปยังการสร้าง ความมั่นคงและความเข้มแข็งเพื่อสร้างสวัสดิการของประชาชนทั้งหมด รวมทั้งยังกำหนดให้ประชาชนทุกระดับสามารถมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจเท่าที่สถานการณ์จะปฏิบัติได้

2. กำหนดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ เช่น กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการริเริ่มในอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมโดยเอกชน กำหนดให้รัฐพยายามที่จะรักษาให้วิสาหกิจเอกชนต้องดำเนินไปเพื่อประกันความมีประสิทธิภาพอย่างเป็นทางการเป็นผลในการผลิตและจัดจำหน่ายสินค้า และเพื่อที่จะปกป้องสาธารณชนจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ยังกำหนดหลักการให้รัฐพึงป้องกันรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของส่วนที่อ่อนแอในสังคมด้วยความใส่ใจเป็นพิเศษ และพยายามสนับสนุนสวัสดิการให้กับคนป่วย หญิงหม้าย เด็กกำพร้า และคนสูงอายุ

3. กำหนดบทบาทของรัฐในทางสังคม เช่น กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสวัสดิการเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตแก่ประชาชน กำหนดให้รัฐต้องพยายามให้หลักประกันว่า ผู้ใช้แรงงานชายและหญิง และเยาวชน จะต้องไม่ถูกใช้งานโดยไม่เหมาะสมกับสุขภาพและวัยของเขา และประกันว่าพลเมืองทั้งหลายจะต้องไม่ถูกบังคับโดยความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่จะเข้าทำงานซึ่งไม่เหมาะสมกับเพศ วัย หรือความแข็งแรงของพวกเขา

ในส่วนของสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายสังคมนั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางหลักการของบทบัญญัติในหมวดนี้ไว้ในมาตรา 45 วรรคแรกว่า "หลักการของนโยบายสังคมซึ่งจัดไว้เป็นลำดับในมาตรานี้ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และบทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อาจอยู่ภายในเขตอำนาจ

การพิจารณาของศาลใด ๆ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้มีความมุ่งหมายให้เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” (general guidance) สำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายเท่านั้น แต่ไม่อาจก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องแก่ประชาชนได้ หากว่ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ มีข้อสังเกตสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติในหมวดนี้เพื่อใช้แก่รัฐสภาสำหรับการตรากฎหมายเท่านั้น โดยไม่ได้กล่าวถึงการเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้จะรัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาว่ารัฐบาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ เพื่อนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนด “คำแนะนำทั่วไป” เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่เป้าหมายของรัฐไว้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่คาดหวังว่าจะมีการดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น รัฐบาลก็ต้องผูกพันในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง จากหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 (0) บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐจึงเรื่องของรัฐเท่านั้น กล่าวคือ เฉพาะรัฐสภาและรัฐบาลเท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ใช่เป็นเรื่องของประชาชน จึงไม่อาจก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องแก่ประชาชนได้ ดังนั้น การตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลว่ามีความสอดคล้องต่อแนวนโยบายสังคมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายก็คือรัฐบาลและรัฐสภาเท่านั้น โดยใช้กลไกตรวจสอบทางการเมืองในระบบรัฐสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.4.1

นอกจากการควบคุมทางการเมืองแล้ว ตามรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ยังกำหนดมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายด้วย ซึ่งก็คือองค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (Ombudsman)⁵⁹ โดยตามรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาแล้ว ยังมีอำนาจที่จะทำรายงานขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกรณี

“Article 45 (0) The principles of social policy set forth in this article are intended for the general guidance of Parliament. The application of those principles in the making of laws shall be the care of Parliament exclusively, and shall not be cognizable by any Court under any of the provisions of this Constitution.”

⁵⁹ Neil Collins and Terry Cradden, *Irish Politics Today*, p.91-92.

ใดกรณีหนึ่งในเวลาใด ๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามหาบพิตรดังกล่าวนี้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก เนื่องจากรายงานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจัดทำเสนอมานั้นจะเป็นกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องความบกพร่องของบริการสาธารณะมากกว่าจะเป็นการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลอย่างเป็นทางการ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจค่อนข้างจำกัดที่จะเป็นองค์กรตรวจสอบและจะช่วยส่งเสริมความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการเรียกร้องให้แก้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ทำให้องค์กรดังกล่าวมีความเข้มแข็งมากขึ้น และต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบมากขึ้น จึงนับว่ากลไกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการตรวจสอบการกำหนดนโยบายและการกระทำของรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายสังคมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวในทางการเมืองได้ประการหนึ่ง

2.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (ค.ศ. 1946)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศฝรั่งเศสได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1946 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนถึงการปรับตัวของประเทศเสรีนิยมที่เล็งเห็นถึงข้อบกพร่องของการยึดถือแนวความคิดเสรีนิยม/ปัจเจกชนนิยมมากเกินไปจนเป็นผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่ว่า ควรต้องมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการสร้างสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในความเป็นจริงให้เกิดขึ้นแก่คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำโดยฐานะความเป็นอยู่ หรือด้วยโอกาสหรือต้องการความช่วยเหลือ เพื่อให้คนเหล่านี้สามารถมีสิทธิเสรีภาพได้เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งเป็นที่มาของคำปรารภในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และโดยที่คำปรารภดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการประกาศถึงภาระหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการหรือจัดทำให้มีขึ้น จึงอาจถือได้ว่าเป็น "แนวนโยบายแห่งรัฐ" ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วยเช่นกัน

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 ปรากฏสาระสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนี้⁶⁰

"...นอกจากนั้น ประชาชนฝรั่งเศสยังขอประกาศว่า หลักการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมดังจะกล่าวต่อไป นี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อยุคสมัยของเรา...

⁶⁰ คำแปลโดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ และชาญชัย แสวงศักดิ์, รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส : คำแปล. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548), หน้า 86-88.

ประเทศชาติยอมดูแลปัจเจกชนและครอบครัวของเขา ในอันที่จะดำเนินการที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาการของเขาเหล่านั้น

ประเทศชาติยอมให้หลักประกันแก่ทุกคนโดยเฉพาะเด็ก มารดา และคนงานที่สูงอายุ ในอันที่จะได้รับการคุ้มครองสุขภาพ ความมั่นคงในการดำรงชีวิต การพักผ่อนและการการหย่อนใจ บุคคลทุกคนซึ่งด้วยเหตุผลทางอายุ สภาพทางกายหรือทางจิต หรือสถานะทางเศรษฐกิจ ตกอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทำงานได้ มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสังคมให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างเหมาะสม...

ประเทศชาติยอมให้หลักประกันแก่เด็กและผู้ใหญ่ที่จะได้รับโอกาสในการศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ และวัฒนธรรม การจัดให้การศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่จัดให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และปลอดจากเรื่องศาสนาในทุกระดับการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งยึดมั่นในประเพณีของตนจะเคารพปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยจะไม่ทำสงครามเพื่อยึดครองดินแดน หรือใช้กำลังทางทหารเพื่อทำลายเสรีภาพของประชาชาติอื่นใด..."

ทั้งนี้ แนวนโยบายดังกล่าวได้รับการรับรองโดยคำอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (ค.ศ. 1958) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่า "ประชาชนชาวฝรั่งเศสของแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946..."⁶¹ ซึ่งมีผลให้หลักการตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ยังคงมีผลเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญมาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับสถานะและผลทางกฎหมายของคำปรารภของรัฐธรรมนูญนี้ว่าเป็นเช่นไรนั้น มีความเห็นเป็นสองนัย⁶² กล่าวคือ นัยแรก เห็นว่าคำปรารภของรัฐธรรมนูญไม่มีผลเป็นกฎหมาย แต่เป็นเพียงอุดมการณ์ทางปรัชญาหรือเจตนารมณ์เท่านั้น ส่วนความเห็นนัยที่สอง เห็นว่าคำปรารภเหล่านี้มีผลเป็นกฎหมายแน่ เนื่องจากไม่ว่าจะพิจารณาในแง่การร่าง ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรและกระบวนการเดียวทั้งคำปรารภและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ โดยไม่เคยปรากฏว่าเจตนารมณ์ว่าต้องการแยกให้คำปรารภไม่มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหา การบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเอาไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ก็แสดงความมุ่งหมายอยู่ในตัวว่าต้องการให้ผูกพันต่อองค์กรต่าง ๆ ของรัฐโดยตรง รวมทั้งการวางหลักการต่าง ๆ ไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญก็สะท้อนให้เห็นว่า

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

⁶² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 29-30.

เป็นการวางเป้าหมายหรืออุดมการณ์ของรัฐโดยตรงที่เราอาจเรียกว่า "เจตนารมณ์หลัก" โดยต้องการแสดงให้เห็นชัดเจนก่อนบทบัญญัติอื่น ๆ ด้วยซ้ำไป ตามความเห็นนัยที่สองนี้จึงเห็นว่าคำปรารภย่อมมีผลทางกฎหมาย และมีค่าบังคับเท่ากับตัวบทบัญญัติในส่วนเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นนัยที่สองนี้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยหลักการแล้วน่าจะถือได้ว่าคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1946 จะมีสถานะทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเองได้บัญญัติไว้ในมาตรา 92 ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะใช้คำปรารภมาเป็นรากฐานให้ความเห็นในทางกฎหมายไม่ได้⁶³ ซึ่งย่อมทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจมีสภาพบังคับทางกฎหมายได้ กล่าวคือ แม้ว่ากรณีที่เกิดกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาขัดหรือแย้งต่อคำปรารภดังกล่าว ตุลาการรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวนโยบายตามที่กำหนดไว้ในรูปคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 นั้น จึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรง แต่อาจมีสภาพบังคับทางการเมืองที่ทำให้รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาได้ หากรัฐบาลมีการกระทำหรือนโยบายที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐบาลไม่เคารพต่อสิทธิเสรีภาพหรือแนวนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำหนดไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่ก็ถือว่ามีค่าสำคัญในแง่ของการเป็นบทบัญญัติที่ประกาศถึง "เจตนารมณ์" ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการวางหลักการทางนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วกัน ซึ่งหลายชาติในเวลาต่อมาก็นิยมการร่างรัฐธรรมนูญโดยสอดแทรกแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

2.2.4 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินเดีย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียในปัจจุบันเป็นฉบับเดียวกับที่ประกาศใช้ใน ค.ศ. 1949 ภายหลังจากอินเดียได้รับเอกราช โดยหลังจากอังกฤษได้มอบเอกราชให้แก่อินเดียอย่างเป็นทางการในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1947 แล้วก็ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญ แนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของอินเดียนีมีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น หลักรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมัน รัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย และรัฐธรรมนูญแคนาดา⁶⁴

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

⁶⁴ ประณต นันทียกุล, การเมืองการปกครองอินเดีย. (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการเขียนตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 162-165.

แนวความคิดที่เป็นที่มาของแนวนโยบายแห่งรัฐของอินเดียดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น อาจพิจารณาได้จากในคำปรารภของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเอง ซึ่งกล่าวว่า "เราประชาชนแห่งอินเดีย มีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะสร้างอินเดียให้เป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยที่มีอธิปไตยเป็นของตน" และในข้อความต่อไปของคำปรารภนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาหลักการของลัทธิเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาบัญญัติไว้เป็นแนวทางในการสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน ดังมีข้อความว่า "เรา...จะทำให้พลเมืองทั้งหมดของเราได้รับความยุติธรรมทั้งทางสังคม ทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง มีอิสระในความคิด การแสดงออก ความเชื่อถือ ความศรัทธาและการกราบไหว้บูชา มีความเท่าเทียมกันในฐานะและโอกาส..." และยังได้นำเอาหลักภราดรภาพ (fraternity) มาบัญญัติไว้เป็นแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในวรรณะต่าง ๆ และประชาชนซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างศาสนา และพูดภาษาต่างกันหลายร้อยภาษาด้วย ข้อความว่า "เราจะส่งเสริมให้มีภราดรภาพในหมู่ประชาชนทั้งหมด เพื่อเป็นการประกันศักดิ์ศรีของเอกชนและเอกภาพของชาติ"⁶⁵ ทั้งนี้ จากคำปรารภดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการที่อยู่เบื้องหลังการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เป็นอย่างดีว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการสร้างเอกภาพให้แก่ดินแดนอินเดียที่มีดินแดนกว้างใหญ่ไพศาล มีการปกครองแยกเป็นรัฐต่าง ๆ มากมาย และมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมสูง จึงจำเป็นที่รัฐธรรมนูญจะต้องวางแนวนโยบายแห่งรัฐเอาไว้เป็นหลักการของประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือการกำหนด "เป้าหมาย" ในระดับชาติให้ชัดเจนนั่นเอง

ในส่วนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียนั้น ได้มีการแยกออกมาเป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งรูปแบบดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์⁶⁶ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 36 ถึงมาตรา 51 รวมทั้งสิ้น 16 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญของบทบัญญัติในหมวดนี้ คือ ในมาตรา 37 ได้กำหนดว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่อาจนำไปฟ้องร้องในศาลใด ๆ ได้ แต่บทบัญญัตินี้ยังคงเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารประเทศ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่พึงต้องยึดถือหลักการดังกล่าวนี้ในการตรากฎหมาย

⁶⁵ กระมล ทองธรรมชาติ และคนอื่น ๆ, การเมืองการปกครองเอเชียโดยเปรียบเทียบ. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 21.

⁶⁶ ประณต นันทียกุล, การเมืองการปกครองอินเดีย, หน้า 164.

แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญประกอบด้วยหลักการที่สำคัญสามด้าน กล่าวคือ⁶⁷ การวางหลักการเรื่องอุดมการณ์ของรัฐ โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นผลที่สืบเนื่องจากความพยายามจัดการของรัฐธรรมนูญ ที่รัฐจะต้องพยายามให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว ด้านที่สองคือ การวางหลักการเกี่ยวกับแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารประเทศ และด้านที่สาม คือการวางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมือง ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถนำไปฟ้องบังคับในศาลได้ดังเช่นสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน แต่ก็เป็นสิทธิที่รัฐจะต้องกำหนดเป็นเป้าหมายแน่นอน โดยการกำหนดด้วยการบัญญัติกฎหมายและนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ถ้าพิจารณาในด้านเนื้อหาสาระแล้ว บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอินเดียประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ⁶⁸ การกำหนดนโยบายที่รัฐต้องถือเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการให้สิ่งเหล่านี้บรรลุผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ การที่พลเมืองทั้งหลายสามารถมีปัจจัยเพียงพอสำหรับการดำรงชีพ รวมถึงมีสิทธิที่จะประกอบอาชีพที่เหมาะสมและการตอบสนองความต้องการของตน กำหนดหลักการทางเศรษฐกิจ โดยกรรมสิทธิ์และสิทธิเหนือทรัพย์สินของส่วนรวมจะต้องถูกกระจายออกไปเพื่อสนับสนุนความเป็นอยู่ที่ดีของส่วนรวม รวมทั้งกำหนดให้การดำเนินการในระบบเศรษฐกิจจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของส่วนรวม จะต้องมีการจ่ายเงินค่าจ้างอย่างเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง การคุ้มครองสุขภาพพลานามัยของคนงานทั้งชายและหญิง รวมถึงการคุ้มครองเด็กที่อยู่ในวัยที่ยังไม่สมควรที่จะถูกใช้แรงงาน และพลเมืองจะต้องไม่ถูกบังคับจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้ต้องเข้าไปทำงานที่ไม่เหมาะสมกับวัยหรือสุขภาพของเขา รวมทั้งการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการถูกนำมาใช้แสวงหากำไรหรือจากการถูกทอดทิ้ง

นอกจากการกำหนดหลักการดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดแนวนโยบายในด้านอื่น ๆ อีก เช่น

1. ในด้านการปกครอง กำหนดหลักการปกครองตนเอง โดยรัฐพึงจัดระเบียบองค์กรในระดับชุมชน คือ สภาปัญจาเขต โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นที่จะทำให้องค์กรเหล่านั้นสามารถเป็นหน่วยหนึ่งขององค์กรปกครองตนเองได้อย่างบังเกิดผล

⁶⁷ Durga Das Basu, Introduction to The Constitution of India. 13rd edition (New Delhi : Prentice Hall of India Private Ltd., 1990), p. 137.

⁶⁸ H.M. Seervai, Constitutional Law of India. 2th edition (Bombay : N.M. Tripathi Private Ltd., 1976), p. (A-14) – (A-16).

2. ในด้านการกระบวนกาญติธรรม กำหนดให้รัฐพึงทำให้มีความมั่นคงว่าประชาชนทุกคนต่างอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายเดียวกันโดยตลอดทุกพื้นที่ของประเทศ

3. ในด้านการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพทางสังคมและสวัสดิการสังคม กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเพื่อสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในการทำงาน ในการศึกษา และในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในกรณีว่างงาน สูงอายุ เจ็บป่วย และพิการ และในกรณีอื่น ๆ ที่สมควรจะได้รับความช่วยเหลือ รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงตรากฎหมายเพื่อสร้างหลักประกันในเรื่องความยุติธรรมสภาวะในการทำงาน และการสงเคราะห์หญิงที่เป็นมารดา

4. ในด้านการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมด้วยความใส่ใจเป็นพิเศษต่อผลประโยชน์ทางการศึกษาและทางเศรษฐกิจของประชาชนในส่วนที่เป็นผู้อ่อนแอ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เนื่องมาจากวรรณะและชนเผ่า และคุ้มครองชนกลุ่มดังกล่าวจากความอยุติธรรมทางสังคมและการเอาัดเอาเปรียบรูปแบบต่าง ๆ

5. ในด้านการศึกษา กำหนดให้รัฐต้องพยายามดำเนินการให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายจนกระทั่งอายุครบสิบสี่ปีบริบูรณ์ ภายในสิบปีหลังจากรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ

6. ในด้านการสาธารณสุข กำหนดให้รัฐพึงยกระดับความเป็นอยู่และมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน และพัฒนาการสาธารณสุขเป็นภาระหน้าที่ในลำดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐต้องพยายามห้ามมิให้มีการบริโภคเครื่องดื่มมีนเมาและสารเสพติดซึ่งจะทำลายสุขภาพ เว้นแต่การใช้ในวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาทางการแพทย์

7. ในด้านศิลปวัฒนธรรม กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสงวนรักษาบรรดาอนุสรณ์สถานหรือสถานที่หรือวัตถุสิ่งของที่มีคุณค่าทางศิลปะหรือทางประวัติศาสตร์

8. ในด้านการต่างประเทศ กำหนดให้รัฐพึงพยายามในอันที่จะส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในระดับนานาชาติ การธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและการให้เกียรติกันในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสนับสนุนการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศและความผูกพันตามสนธิสัญญาในการสร้างความสัมพันธ์อันดีของประชาชนระหว่างชาติ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนกาญติธรรมระหว่างประเทศโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอินเดียแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญของอินเดียได้รับอิทธิพลจาก "แนวนโยบายสังคม" ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายทางสังคม และเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากหลักการของแนวคิดสังคมนิยม โดยมีการให้หลักประกันในสิทธิของประชาชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ด้อยโอกาสทางการสังคมและเศรษฐกิจ การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดียนั้นจึงสะท้อนปรัชญาทางการเมืองของอินเดียในอดีต และสนองความต้องการในการปกครองซึ่งมุ่งจะปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญอินเดียนั้นก็ได้มีบทบัญญัติในด้านอื่น ๆ นอกจากเรื่องสังคมด้วย เช่น แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งเป็นการพัฒนาไปจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ซึ่งเป็นแม่แบบในเรื่องนี้อีกชั้นหนึ่ง

ในส่วนของสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า "บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ ไม่สามารถถูกฟ้องบังคับในศาลใด ๆ ได้ หากแต่เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ และเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐทั้งหลายในการนำหลักการดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย" การบัญญัติสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้เป็นเรื่องที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนทั่วไป เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญอินเดียในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ให้คำบังคับแก่แนวนโยบายแห่งรัฐในลักษณะที่เป็น "คำแนะนำทั่วไป" สำหรับรัฐสภาในการนำไปเป็นแนวทางตรากฎหมาย แต่ในรัฐธรรมนูญอินเดียนั้นได้กำหนดให้เป็น "หลักการพื้นฐานในการปกครองของรัฐ" (fundamental in the governance of the country) และก่อให้เกิด "หน้าที่" ต่อรัฐ ซึ่งคำว่า "รัฐ" (the State) ในที่นี้ รัฐธรรมนูญได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึงรัฐบาลและรัฐสภาในระดับสหพันธรัฐ และรัฐบาลและสภานิติบัญญัติในรัฐต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอินเดีย (รัฐธรรมนูญ มาตรา 12 ประกอบกับมาตรา 36) จึงจะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดห้ามมิให้มีการนำหลักการว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไปฟ้องคดีต่อศาล แต่ก็พยายามให้คำบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวให้มีน้ำหนักมากขึ้น ซึ่งเมื่อถือเป็น "หน้าที่" แล้ว หากไม่มีการดำเนินการ หรือดำเนินการขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองโดยกลไกในระบบรัฐสภาและกลไกตามระบบสหพันธได้⁶⁹ จึงอาจสรุปได้ว่า สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญอินเดียนั้นเน้นการมีสภาพบังคับในทางการเมืองเป็นหลัก

⁶⁹ Article 37 "The provisions contained in this Part shall not be enforced by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws."

⁶⁹ H.M. Seervai, *Constitutional Law of India*, p. 1033.

2.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (ค.ศ. 1982)

สาธารณรัฐประชาชนจีนตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ในปี ค.ศ. 1949 และหลังจากนั้น สภาที่ปรึกษาทางการเมืองของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีมติเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการระบุถึงนโยบายขั้นพื้นฐานที่ใช้สำหรับการปกครองประเทศไว้ด้วย⁷⁰ ต่อมาใน ค.ศ. 1954 จึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญสังคมนิยมฉบับแรกของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ประกาศอุดมการณ์ของประเทศว่า ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐประชาธิปไตยของประชาชนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของพันธมิตรผู้ใช้แรงงานและชาวนาชาวลั โดยที่อำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญกล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำสภา ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐ คณะรัฐมนตรี และศาลประชาชน รวมทั้งองค์กรของรัฐที่สำคัญอื่น ๆ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาคของประชาชน รวมทั้งยังบรรจุเรื่องสิทธิของพลเมืองต่าง ๆ ของพลเมือง⁷¹ รวมทั้งยังได้บัญญัติถึงแนวนโยบายต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่เศรษฐกิจแบบสังคมนิยมอันเป็นอุดมการณ์ของการปกครอง โดยแนวนโยบายดังกล่าวมีอยู่ด้วยกันหลายหัวข้อที่แสดงถึงหลักการทั่วไปทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และแนวนโยบายดังกล่าวนั้นหลายเรื่องก็ถูกเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อมา ตามทิศทางนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ในแต่ละช่วงเวลา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงและยกเลิกมาหลายครั้ง เช่น ใน ค.ศ. 1975 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็起草ขึ้นโดยพยายามรักษาหลักการพื้นฐานต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ไว้ แต่ได้มีการตัดและเพิ่มเติมบทบัญญัติบางเรื่องเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางสภาพเศรษฐกิจและการเมือง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฉบับแรกได้กำหนดนโยบายให้นายทุนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตได้ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบบสังคมนิยมเสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์ในสมัยรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้แล้ว ก็ได้มีการตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกไป และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างของคอมมูนประชาชนในชนบท ส่วนมาตราอื่น ๆ ที่มีการเพิ่มขึ้นนั้น ได้แก่บทบัญญัติที่สะท้อนถึงแนวคิดของมาร์กซิสต์ - เลนิน - เหมา เจ๋อ ตุง ในฐานะเป็นแนวทางทฤษฎีสำหรับประเทศ ส่วนในเรื่องนโยบายต่างประเทศนั้น รัฐธรรมนูญ ปี 1975 ได้ประกาศเป้าหมายเป้าหมาย

⁷⁰ ธวัช ทันโตภาส, การเมืองการปกครองจีน. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 361.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 362.

ของประเทศจีนว่าจะไม่เป็นมหาอำนาจ แต่จะต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมผู้รุกรานรวมทั้งสงคราม และเสริมสร้างความแข็งแกร่งตลอดจนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศสังคมนิยม

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ถูกแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งสะท้อนถึงแนวนโยบาย "สี่ทันสมัย" อันต้องการนำประเทศจีนไปสู่ความเป็นประเทศสังคมนิยมที่มีความเจริญด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การป้องกันประเทศ รวมทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยมีการกำหนดบทบาทของรัฐในการส่งเสริมสนับสนุนรวมทั้งการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และการศึกษา และเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการกำจัดมลภาวะ หลังจากนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกในปี ค.ศ. 1979 และ 1980 และเมื่อถึงปี ค.ศ. 1982 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของปัจจุบันของสาธารณรัฐประชาชนจีน

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1982 มีจำนวนทั้งสิ้น 138 มาตรา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1978 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลายด้านด้วยกัน เช่น ระบบกฎหมายทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และโครงสร้างของรัฐ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจนั้นมียุทธศาสตร์ใหม่ระบุให้มีการปรับปรุงในเรื่องเกี่ยวกับผลผลิตร่วมกับการพยายามสนับสนุนให้เกิดความทันสมัย รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มีการแยกมาตราต่าง ๆ เพื่อให้รัฐมีบทบาททั้งด้านการศึกษา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และการสาธารณสุข

ในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่แสดงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหลายมาตรา แต่มิได้มีการบัญญัติเป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่รวมอยู่ในหมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป และหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนจีน ซึ่งอาจจำแนกให้เห็นโดยสรุปในแต่ละด้าน ดังนี้⁷²

1. **แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ** กำหนดหลักการทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้พื้นฐานระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นสังคมนิยมที่ประชาชนเป็นเจ้าของวัตถุประสงค์ของการผลิต กล่าวคือ มีประชาชนเป็นเจ้าของทั้งหมด และเป็นเจ้าของร่วมกันโดยประชาชนร่วมกันทำงาน (มาตรา 6) กำหนดว่ารัฐจะปกป้องรักษาความมั่นคงและความเจริญทางเศรษฐกิจของรัฐ (มาตรา 7) กำหนดว่ารัฐจะพิทักษ์รักษาสิทธิและผลประโยชน์ขององค์การทางเศรษฐกิจในเมืองและชนบทส่วนรวมที่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมทั้งสนับสนุนแนะนำและช่วยเหลือพัฒนาความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจส่วนรวม (มาตรา 8 วรรคสาม)

⁷² บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน อ้างอิงจากที่แปลไว้ใน ธวัช ทันโตภาส, การเมืองการปกครองจีน, หน้า 393-409.

- กำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดิน โดยกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของที่ดินในเขตเมือง ส่วนที่ดินในเขตชนบทและในเมืองเล็ก ๆ เป็นของส่วนรวม โดยกำหนดให้ที่ดินที่ใช้ในประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนนั้น ถือว่าส่วนรวมเป็นเจ้าของอยู่ด้วย (มาตรา 10)

- กำหนดหลักการเกี่ยวกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน โดยรัฐรับรองเศรษฐกิจส่วนบุคคลให้ปฏิบัติการได้ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยรัฐจะปกป้องสิทธิและผลประโยชน์เศรษฐกิจส่วนบุคคลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐจะแนะนำช่วยเหลือและให้คำปรึกษาเศรษฐกิจส่วนบุคคลโดยการใช้วิธีควบคุมการบริหาร (มาตรา 11)

- กำหนดหลักการเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยรัฐจะปกป้องรักษาสีทธิของพลเมืองในรายได้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย การเก็บออม เคนสถานที่อยู่อาศัย และทรัพย์สินสมบัติอื่น ๆ และจะปกป้องทรัพย์สินสมบัติซึ่งเป็นมรดกส่วนตัวของพลเมือง (มาตรา 13)

- กำหนดว่ารัฐจะยกระดับการผลิตของกรรมมาชีพ จะปรับปรุงผลผลิตทางเศรษฐกิจและอำนาจในทางการผลิต ยกเว้นความชำนาญทางเทคนิคของประชาชน เผยแพร่ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปรับปรุงระบบการบริหารเศรษฐกิจ และการจัดการผลประโยชน์ และรัฐจะปฏิบัติการทางด้านเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด และต่อต้านไม่ให้เกิดความสูญเสียต่าง ๆ รวมทั้งรัฐจะจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ได้มารวมทั้งการบริโภคอย่างมีเหตุผล โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศส่วนรวมและส่วนบุคคล (มาตรา 14)

- กำหนดเกี่ยวกับการวางแผนทางเศรษฐกิจ โดยรัฐจะปฏิบัติการวางแผนทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของความเป็นเจ้าของประชาชนสังคมนิยม การนโยบายทางเศรษฐกิจต้องได้สัดส่วนแน่นอนและประสานกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแห่งชาติ ตลอดจนความสมดุลทั้งหมดโดยการวางแผนทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการปรับปรุงด้านตลาด (มาตรา 15)

2. **แนวนโยบายด้านการศึกษา การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี**
โดยรัฐจะพัฒนาการศึกษา จะจัดตั้งโรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่การศึกษา และจะให้การศึกษาอบรมทางการเมือง วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคนิค และการศึกษาสายอาชีพสำหรับกรรมกร ชาวไร่ชาวนา และประชาชนทั่วไป โดยรัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยการตั้งสถาบันการศึกษาเอกชนภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 19) นอกจากนี้ ยังกำหนดแนวนโยบายด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยรัฐจะส่งเสริมสนับสนุนในการพัฒนาและเผยแพร่วิทยาศาสตร์และความรู้ทางเทคโนโลยี ตลอดจนการวิจัยค้นคว้าในทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการประดิษฐ์ต่าง ๆ (มาตรา 20)

3. *แนวนโยบายด้านสังคม* เช่น ในด้านการสาธารณสุข รัฐจะพัฒนาทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการแพทย์ต่าง ๆ ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถานอนามัย รวมถึงการเผยแพร่กิจกรรมเพื่อสร้างสุขภาพที่ดีให้แก่ประชาชน (มาตรา 21)

- กำหนดแนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม โดยรัฐจะส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาวรรณคดีและศิลปะ สนับสนุนสื่อสารมวลชน รายการโทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ ตลอดจนกิจการหอสมุด พิพิธภัณฑ์ ศูนย์วัฒนธรรม รวมทั้งกิจกรรมทางวัฒนธรรมอื่น ๆ เพื่อบริการประชาชนและระบบสังคมนิยม ตลอดจนอุปถัมภ์กิจกรรมทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ของมวลชน และรัฐจะปกป้องคุ้มครองโบราณสถานและสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ ตลอดจนสิ่งสำคัญอื่น ๆ และมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 22)

- กำหนดแนวนโยบายด้านการพัฒนาคน โดยรัฐจะฝึกฝนบุคคลให้มีความรู้พิเศษในสาขาต่าง ๆ เพื่อบริการระบบสังคมนิยม โดยจะเพิ่มจำนวนผู้มีความรู้ให้มากขึ้น และเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้ได้แสดงบทบาทของตนในระบบสังคมนิยม (มาตรา 23) รัฐจะปลูกจิตสำนึกทางอารยธรรมระบบสังคมนิยม เกี่ยวกับคุณธรรม วัฒนธรรม และการศึกษาเรื่องระเบียบวินัย ตลอดจนการเคารพกฎหมาย (มาตรา 24) รัฐจะสนับสนุนพลเมืองที่รักแผ่นดินแม่ ประชาชนกรรมาชีพ วิทยาศาสตร์และระบบสังคมนิยม รัฐจะให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องการรักชาติ การมีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน การเป็นมิตรกับชนทุกชาติ ลัทธินิยมคอมมิวนิสต์ และในเรื่องวิภาควิธี ตลอดจนประวัติศาสตร์วัตถุนิยม เพื่อเป็นการต่อต้านทุนนิยม ศักดินานิยม และความคิดที่ล้าสมัย (มาตรา 24 วรรคสอง) และกำหนดแนวนโยบายด้านประชากร โดยรัฐจะส่งเสริมสนับสนุนการวางแผนครอบครัว (มาตรา 25)

- กำหนดแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะปกป้องคุ้มครองและปรับปรุงแก้ไขสภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการป้องกันและแก้ไขปัญหามลภาวะ และเครื่องกีดขวางในสาธารณสถาน และวรรคสอง รัฐจะจัดตั้งและส่งเสริมการปลูกป่า และห้ามทำลายป่า (มาตรา 26)

นอกจากแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไปในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้ว ในหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานและหน้าที่ของพลเมือง ยังได้กำหนดแนวนโยบายทางด้านสังคมอีกหลายเรื่อง ซึ่งแสดงถึงแนวทางรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมอย่างชัดเจน กล่าวคือ

- กำหนดแนวนโยบายด้านสวัสดิการแรงงาน โดยกำหนดว่ารัฐจะใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะเสริมสร้างสิ่งต่าง ๆ ให้มีสภาพเหมาะสมกับงาน ปรับปรุงสภาพของกรรมกรให้ดีขึ้น ยกระดับรายได้และสวัสดิการของกรรมกรให้สูงขึ้น และรัฐจะจัดการฝึกอบรมอาชีพที่จำเป็น

สำหรับประชาชนก่อนจะเข้าทำงาน (มาตรา 42 วรรคสอง) รัฐจะขยายความสะอาดในการพักผ่อน และพักผ่อนของประชาชนกรรมาชีพ กำหนดชั่วโมงทำงานและการพักผ่อนสำหรับผู้ปฏิบัติงาน (มาตรา 43 วรรคสอง) รัฐจะปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระบอบของการพักจากการงานของคนงาน และคณะผู้ร่วมงาน และข้าราชการองค์การของรัฐ การเป็นอยู่ของผู้เกษียณอายุจะได้รับการดูแลจากรัฐและสังคม (มาตรา 44) และรัฐจะปกป้องรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของแรงงานสตรี (มาตรา 48)

- กำหนดแนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม โดยรัฐจะพัฒนากิจการทางด้านการประกันสังคม สงเคราะห์สังคม และการบริการรักษาพยาบาลและสาธารณสุขตามคำเรียกร้องของพลเมือง (มาตรา 45) และรัฐและสังคมจะให้การสงเคราะห์ทหารพิการ จัดหาเงินเลี้ยงชีพแก่ครอบครัวผู้เสียสละ และให้การดูแลเป็นกรณีพิเศษแก่บุคคลซึ่งเป็นครอบครัวทหาร (มาตรา 45 วรรคสอง) และกำหนดให้รัฐและสังคมจะช่วยจัดการเรื่องงาน การเลี้ยงชีพและการศึกษาสำหรับพลเมืองที่พิการทุพพลภาพ (มาตรา 45 วรรคสาม)

- กำหนดแนวนโยบายด้านการพัฒนาเยาวชน รัฐจะส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้พัฒนาด้านศีลธรรม ปัญญา และสุขภาพ อย่างทั่วหน้ากัน (มาตรา 46)

4. *แนวนโยบายด้านการบริหารราชการ* กำหนดให้องค์กรทั้งหมดของรัฐ จะปฏิบัติตามหลักการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ รวมทั้งจะมีระบบการฝึกอบรมและระบบประเมินผล เพื่อปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนาระบบราชการ และยังกำหนดว่าองค์กรทั้งหลายของรัฐควรทำตัวให้เข้ากันได้กับประชาชน รับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชน ยอมรับการควบคุมดูแลจากประชาชน และต้องทำงานหนักเพื่อรับใช้ประชาชน (มาตรา 27)

5. *แนวนโยบายด้านความมั่นคง* กำหนดว่ารัฐจะเร่งรัดในการสร้างความเข้มแข็งทางการทหารให้ทันสมัย และมีระเบียบวินัย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ (มาตรา 29 วรรคสอง)

จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น มีความละเอียดและครอบคลุมการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเกือบทุกด้าน ทั้งนี้ เพื่อแสดงถึงแนวนโยบายด้านต่าง ๆ ที่รัฐให้คำมั่นว่าจะดำเนินการ อย่างไรก็ตาม โดยลักษณะการปกครองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งปกครองในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ การกำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นนอกจากจะเป็นการกำหนดถึงแนวนโยบายของรัฐแล้ว ยังได้สะท้อนถึงการจัดระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ที่จะต้องเป็นไป

ตามที่หลักการของระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมด้วย โดยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมเป็นการย้ำถึงหลักในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศและจำแนกออกมาแสดงให้เห็น อย่างชัดเจนนั่นเอง

ในส่วนของสภาพบังคับของบทบัญญัติที่วางหลักการหรือ “แนวนโยบาย” เหล่านี้ว่าจะมีผลผูกพันต่อการดำเนินงานของรัฐบาลหรือไม่อย่างไรนั้น เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ในมาตรา 5 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้ กฎหมาย หรือการบริหาร หรือการปกครองท้องถิ่น และกฎระเบียบต่าง ๆ ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และในวรรคสาม กำหนดให้องค์กรของรัฐต่าง ๆ กำลังทหาร พรรคการเมืองทั้งมวล รัฐวิสาหกิจ และอาสาสมัครต้องยึดถือกฎหมายและรัฐธรรมนูญ การกระทำใด ๆ ที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญต้อง ถูกสอบสวน และวรรคสี่ กำหนดว่าไม่มีองค์กรหรือบุคคลใดจะได้รับสิทธิเหนือรัฐธรรมนูญและ กฎหมาย จึงกล่าวได้ว่า ในทางหลักการนั้น บทบัญญัติที่กำหนดหลักการหรือแนวนโยบาย ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมใช้บังคับมิได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศ คอมมิวนิสต์ทั้งหลายมักมีลักษณะเป็นการ “แนวทาง” หรือ “คำแนะนำ” ในการตรากฎหมาย แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมักไม่มีผลบังคับในตัวเองหากไม่มีการตราเป็นกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติมารองรับ⁷³ ซึ่งมีผลให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีความสำคัญมากเหมือน เช่นในประเทศที่ใช้ระบอบเสรีนิยม นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลทั้งหลายก็ไม่มีอำนาจ ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ⁷⁴ ดังนั้น สภาพบังคับของบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญซึ่งว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐจึงขึ้นอยู่กับ การควบคุมทางการเมืองเป็นวิธีการหลัก กล่าวคือ หากรัฐบาลดำเนินนโยบายหรือบริหารราชการไปในแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับหลักการ หรือแนวนโยบายตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อสภาประชาชนแห่งชาติ (the National People Congress) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาล ทั้งนี้ โดยปราศจากกลไกการควบคุมโดยประการอื่น เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนยึดถือ หลักการปกครองในระบอบเผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพ ซึ่งนำโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน โดยมีองค์กรสูงสุดก็คือสภาประชาชนแห่งชาตินั่นเอง

สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐนั้น กำเนิดขึ้นมาจากแนวคิดว่าด้วยการก่อตั้งรัฐ ที่เห็นว่าการที่รัฐก่อกำเนิดขึ้นมา

⁷³ Albert Hung-ye Chen, *An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China*. (Singapore : Butterworths Asia, 1992), p. 46.

⁷⁴ Ibid, p. 47.

จากการที่คนในสังคมมาร่วมกันก่อตั้งรัฐขึ้นมา นั้น ก็โดยมีวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ร่วมกันที่แยกออกได้จากตัวบุคคลแต่ละคน และประโยชน์นั้นเองที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ รัฐจึงเกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับภาระหน้าที่ และรัฐธรรมนูญก็เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงภาระหน้าที่ดังกล่าวนั้น อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องภาระหน้าที่ของรัฐนั้นเชื่อมโยงกับแนวความคิดทางการเมืองที่มีอิทธิพลอยู่ในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น เราจึงเห็นได้ถึงการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเรื่องบทบาทภาระหน้าที่ของรัฐ จากที่เคยถูกวางกฎเกณฑ์ให้รัฐต้องไม่เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมตามแนวคิดเสรีนิยม/ปัจเจกชนนิยมสุดขั้ว ก็ค่อย ๆ คลี่คลายมาเป็นการเข้าแทรกแซงด้านเศรษฐกิจสังคมเพื่อการสร้างความเป็นธรรมในสังคมในที่สุด และในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเรื่องภาระหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ในหลายประเทศได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาระหน้าที่นั้น หรือเพื่อสร้างความชัดเจนเพื่อให้เป็นหลักการหรือนโยบายที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะรัฐสภาและรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ นั่น ซึ่งเป็นที่มาของการกำหนดเป็น "แนวนโยบายแห่งรัฐ" ไว้ในรัฐธรรมนูญในที่สุด

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญของนานาประเทศ เห็นได้ว่า บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐได้มีการยอมรับว่าเป็นบทบัญญัติที่มีประโยชน์และได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ แต่ก็พบว่า มีประเทศจำนวนมากที่ไม่บรรจุบทบัญญัติดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากการไม่เห็นความจำเป็นในการบรรจุเรื่องดังกล่าวเอาไว้ เพราะถือว่านโยบายในระดับประเทศนั้นไม่ควรกำหนดไว้เป็นหลักการตายตัว หากควรให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม โดยประชาชนจะเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายของประเทศด้วยการเลือกสรรนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่แข่งขันลงสมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยการดำเนินการตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีอีกหลายประเทศในโลกที่เห็นว่าควรกำหนดหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อยึดถือเป็นหลักในการดำเนินการของรัฐบาลที่สลับเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบายของรัฐ ที่แม้รัฐบาลจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารตามนโยบายของตน แต่ก็ต้องดำเนินการให้อยู่ใน "หลักการ" ของแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่ารัฐบาลที่เข้ามาบริหารแต่ละชุดจะคำนึงถึงประโยชน์หรือเป้าหมายสูงสุดของรัฐที่กำหนดไว้

สำหรับในประเทศที่มีการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่หลากหลายในเชิงเนื้อหาของนโยบาย ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง รวมทั้งระบบเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสภาพปัญหาของประเทศนั้น ๆ

ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศหรือรัฐสภาต้องให้ความสำคัญ และเมื่อมีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด แนวนโยบายดังกล่าวก็ย่อมต้องผูกพันการดำเนินการขององค์กรทั้งหลายของรัฐ โดยเฉพาะรัฐบาลและรัฐสภา โดยถือเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้บรรลุผล ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือมีการดำเนินการแต่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับ แก่องค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยหลักก็คือรัฐบาลและรัฐสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแล้ว จะเห็นได้ว่าสภาพบังคับของการฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นอาจมีได้ในสองลักษณะ กล่าวคือ สภาพบังคับทางการเมือง ซึ่งอาศัยการควบคุมตรวจสอบโดยกลไกทางการเมืองในระบบรัฐสภา และสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งอาศัยการควบคุมตรวจสอบโดยกระบวนการทางศาล อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ ของประเทศทั้งหลายที่มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ เห็นได้ว่าสภาพบังคับ ของบทบัญญัติดังกล่าวเน้นหนักไปในด้านการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองเป็นหลัก ส่วนการตรวจสอบ โดยกลไกทางศาลนั้นจะถูกจำกัดค่อนข้างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะบัญญัติไม่ให้ บทบัญญัติดังกล่าวถูกประชาชนอ้างไปใช้ฟ้องคดีในศาล ทั้งนี้ การบัญญัติไว้ดังนั้นก็มีความจำเป็น ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการบริหารงานของรัฐ ที่อาจมีข้อจำกัดต่าง ๆ ทำให้ไม่อาจ ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ได้ โดยเฉพาะในแนวนโยบายที่เป็นการให้ ประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นว่า แม้ว่าบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐจะไม่อาจนำไปฟ้องยังศาลได้ แต่ก็ยังมีสภาพบังคับทางกฎหมายในฐานะเป็นบทบัญญัติ ส่วนหนึ่งของกฎหมายสูงสุด ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในเรื่องนี้ไม่ได้ ตามหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาในบทนี้จึงมีประโยชน์ ที่จะ เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจความเป็นมา ตลอดจนสภาพปัญหาของสถานะทางกฎหมาย และสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทยในบทต่อไป