

The Problem of Enforcing the State Policy under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560

Suchada Paorang¹

Received	Reviewed	Revised	Accepted
04/01/2564	06/01/2564	07/01/2564	08/01/2564

Abstract

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

From the study, it was found that the state policy provisions under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 The state policy category has a form and method the draft constitution is considered like any other constitutional provisions, as well as the presence or absence of provisions in the state policy category. Must be in accordance with the constitutional amendment principle Which is based on the principle of constitutional supreme law by condition of the state policy provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 Causing unclear interpretation of the provisions the students have divided the provisions of the state policy into two groups:

1. the state policy provisions in general. Or the real state policy provisions Which the state policy Does not create a right to prosecution Such as state duty division provisions but only with the intention of giving provisions to the state policy category It

¹ National Institute of Development Administration, E-mail : Suchada.pao@hotmail.com

is used to guide the state to enact laws and to formulate policies in the administration of state affairs. It does not have mandatory or legally binding conditions.

2. binding state policy provisions. The state policy guidelines contain provisions in section 65 and section 77 that make the state policy guidelines binding to comply.

Keyword: Enforcement, The state policy, Sanction

ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สุชาดา เการัมย์²

บทคัดย่อ

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

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีรูปแบบและวิธีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเหมือนกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดอื่น ๆ อีกทั้งการมีหรือสิ้นไปของบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยสภาพบังคับของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความบทบัญญัติ โดยผู้ศึกษาได้ทำการแบ่งบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ได้ก่อให้เกิดการสิทธิในการฟ้องร้อง ดังเช่นบทบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงมีเจตนารมณ์ให้บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ใช้สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมาย 2) บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพัน ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐมีบทบัญญัติในมาตรา 65 และมาตรา 77 ที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม

คำสำคัญ : การใช้บังคับ, แนวนโยบายแห่งรัฐ, สภาพบังคับ

² คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, E-mail : Suchada.pao@hotmail.com

บทนำ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญไว้มาร์แห่งสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นหลักประกันที่ไม่แปรเปลี่ยนไปตามนโยบายรัฐบาลในแต่ละสมัย สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งกำหนดไว้หมวดที่ 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ถือเป็นกรอบสำหรับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลว่านโยบายที่กำหนดออกมานั้นจะต้องครอบคลุมถึงเรื่องใด และจะเป็นหลักประกันว่าถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปกี่สมัย แนวนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะยังคงเดิม คือ อยู่ในกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ใน (Constitution of the Kingdom of Thailand, 1949)

ทั้งนี้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ถือเป็นหลักการหรือนโยบายกลางขั้นพื้นฐาน โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาแล้ว ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมาใช้ชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญปี 2492 ซึ่งทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้นำแนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์และอินเดียมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทาง โดยพิจารณาว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้แล้ว ก็ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ด้วยเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยกำหนดแนวทางใหญ่ ๆ ที่เป็นภารกิจหลักสำคัญ ๆ ของรัฐที่พึงปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดที่ชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เพื่อให้เป็นนโยบายกลางที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามพรรคการเมืองหรือรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะมีความต่อเนื่องกัน แต่ภายหลังแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีการเพิ่มเติมนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพึงพอใจเพิ่มเติมเข้าไปเป็นระยะ จนทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้มีรายละเอียดมากเกินไป ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเปลี่ยนชื่อหมวดนี้เสียใหม่เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยกำหนดให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐาน ไม่ใช่ในนโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสถานการณ์ (Constitution of the Kingdom of Thailand, 1997)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ผ่าน

มานั้นยังมีได้มีการควบคุมตรวจสอบให้ดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง ทำให้บทบัญญัติหมวดนี้ขาดความเข้าใจว่ามีสภาพบังคับและบทลงโทษหรือไม่

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ ในการพยายามแก้ไขปัญหานั้นโดยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้เป็นหมวดที่มี “เจตจำนง” ให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 อีกทั้งยังเพิ่มกลไกสนับสนุนการดำเนินการมากขึ้น สามารถให้รัฐนำนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลจริง ถึงแม้จะมีสภาพบังคับทางการเมืองในการให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ก็ยังมีได้บัญญัติถึงสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด (The Constitution of the Kingdom of Thailand, 2007)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ได้บัญญัติถึงสถานะและสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ในมาตรา 64 ที่บัญญัติให้เป็นเพียง “แนวทาง” ในการให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น มิได้มี “เจตจำนง” ให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผู้ศึกษามีข้อสังเกตอีกว่า หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้เปลี่ยนถ้อยคำบางมาตราไม่ใช้คำว่า “รัฐต้อง” แต่หลีกเลี่ยงไปใช้คำว่า “รัฐพึง” แทน ซึ่งทำให้หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้มีการกำหนดให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและอาจก่อเกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่า รัฐจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือให้เป็นไปตามดุลยพินิจ ทั้งนี้ จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย และไม่อาจทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพได้ (The Constitution of the Kingdom of Thailand, 2017)

อย่างไรก็ตามในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ นอกจากบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐทั่วไปแล้วยังมีข้อสังเกตอยู่ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐบางบทบัญญัติมีผลผูกพันในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ เช่น บทบัญญัติมาตรา 65 และมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในบทบัญญัติมาตรา 65 ได้มีการจัดทำเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศโดยเรียกว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” ประกอบกับมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญฯ ในการจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อใช้เป็นการกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปี ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย จากบทบัญญัติจะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เช่น ในการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนา

ต่าง ๆ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142 (The Constitution of the Kingdom of Thailand, 2017)

นอกจากนี้มาตรา 25 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ได้กำหนดบทลงโทษไว้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นตามหน้าที่และอำนาจหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นส่งให้ผู้ขึ้นพิจารณาหรือพนักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 นี้ ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีบทลงโทษดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เป็นเพียงแนวทางเท่านั้น จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560

การดำเนินงานของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรของรัฐ และก่อให้เกิดสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 นี้ ตามมาแก่องค์กรนั้น ๆ อย่างไรบ้าง และหากยุทธศาสตร์ชาติมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า ในระหว่างอายุของวุฒิสภามาตรา 269 (4) ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท เป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการและวุฒิสภารับ และให้วุฒิสภาดำเนินการตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้วุฒิสภามีมติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยเร็ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาและมีมติให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยให้ฟังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถตรวจสอบได้เพียงใด

ส่วนกรณีบทบัญญัติมาตรา 77 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน จากบทบัญญัติในมาตรานี้จึงนำไปสู่มติ

คณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีถือเป็นคำสั่งการในทางบริหาร ซึ่งเป็นผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อไป ดังนั้น การที่ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีย่อมมีความผิดทางวินัยได้ จะเห็นได้ว่ามาตรา 77 ส่งผลทำให้เกิดสภาพบังคับและผลผูกพันต่อรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐหรือไม่ รวมถึงหากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการกระบวนกรตามมาตรา 77 จะมีผลทางกฎหมายอย่างไร

ดังนั้น จึงนำมาสู่การศึกษาในเรื่อง “ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวนโยบายแห่งรัฐของต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางเสนอแนะปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 และมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาสถานะทางกฎหมายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และผลผูกพันในการดำเนินงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการเกิดสภาพบังคับทางกฎหมายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวนโยบายแห่งรัฐของต่างประเทศ รวมถึงการหาแนวทางเพื่อเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยการค้นคว้าและศึกษาจากงานวิจัย หนังสือ วารสารทางกฎหมาย บทความทางวิชาการ พัฒนาการของกฎหมาย ข้อมูลทางสถิติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต มติคณะรัฐมนตรี รวมถึงกฎหมายและคำพิพากษา เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้มาทำการรวบรวมและวิเคราะห์กฎหมาย แนวคิดและปัญหา เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

ผลการวิจัย

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางที่กำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม เหตุที่ต้องมีการกำหนดไว้ก็เพื่อเป็นหลักประกันที่จะไม่แปรเปลี่ยนไปตามนโยบายรัฐ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอยู่ตลอด และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยมีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมและหลักการสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม โดยแนวคิดดังกล่าวนี้ถือเป็นรากฐานแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งของการกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การนำเอารัฐธรรมนูญนิยมมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ รัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อีกทั้งนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ยังถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐที่ใช้สำหรับการบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญจึงมีสถานะที่สูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ในการที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบทบัญญัตินี้มีรูปแบบและวิธีการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญเหมือนกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อีกทั้งการมีหรือสิ้นไปของบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความบทบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยผู้ศึกษาได้ทำการแบ่งบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้

จากการศึกษารัฐธรรมนูญต่างประเทศ พบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ได้วางหลักการของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคแรกว่า หลักการของนโยบายสังคมซึ่งจะเอาไว้เป็นสัจธรรมในมาตรานี้ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแนะนำแนวทางทั่วไปสำหรับรัฐสภา ในการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการตรากฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว และบทบัญญัติ

ในหมวดนี้ไม่ได้อยู่ภายในเขตอำนาจพิจารณาของศาลใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้มีความมุ่งหมายให้เป็นเพียง “คำแนะนำทั่วไป” สำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายเท่านั้นแต่ไม่อาจก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องแก่ประชาชนได้หากว่ารัฐสภาไม่ตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าวเพราะถือว่าบทบัญญัตินี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาตีของศาล (Kwanjai, T., 2006)

ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียในบทบัญญัติมาตรา 37 ได้วางหลักไว้ว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับในการนำมาฟ้องร้องศาลใด ๆ หากแต่บทบัญญัตียังคงเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศและเป็นหน้าที่ของรัฐในการนำหลักการมาเป็นแนวทางการตรากฎหมาย จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนทั่วไปต่อศาล และไม่มีสภาพบังคับหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นบรรลุผล เช่นเดียวกับกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 37 รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย ได้ก่อให้เกิด “หน้าที่” ของรัฐ หรือรัฐสภา รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลไว้ในการบริหารประเทศและตรากฎหมาย (Nantiyakul, P., 1988)

ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ได้ก่อให้เกิดการสิทธิในการฟ้องร้อง ดังเช่นบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 ดังนั้น บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไป หรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้ มีเจตนารมณ์ให้บทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ใช้สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมาย

2) บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มีบทบัญญัติในมาตรา 65 และมาตรา 77 ที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐเกิดผลผูกพันขึ้น ในบทบัญญัติมาตรา 65 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดว่า การจัดทำ การกำหนด เป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ประกอบกับมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำให้มีกฎหมายตามมาตรา 65 วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ โดยในพระราชบัญญัติ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 บทบัญญัติ มาตรา 5 ได้กำหนดว่าการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการ จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ และในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ได้กำหนดบทลงโทษไว้ ซึ่งการมีบทลงโทษดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เป็นเพียงแนวทางเท่านั้น ตามมาตรา 64

ส่วนบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ที่กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน ประกอบกับมีการประกาศมติคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี คือ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยทั่วไปมีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ มติคณะรัฐมนตรีนี้ จึงมีขึ้นมาเพื่อรองรับบทบัญญัติมาตรา 77 ในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดผลผูกพันต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ (The Secretariat of the Cabinet, 2017)

ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยทั่วไปหรือบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐโดยแท้ จะไม่มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมาย แต่เป็นเพียงแนวทางของการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างกับบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลผูกพันตามมาตรา 65 และมาตรา 77 ที่มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม

สรุปผลการวิจัย

เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัตินี้ดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และมีรูปแบบและวิธีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเหมือนกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อีกทั้งการมีหรือสิ้นไปของบทบัญญัติในหมวด

.....
แนวนโยบายแห่งรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามทฤษฎีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการบัญญัติในลักษณะเดียวกัน ที่มีได้มุ่งผลให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นแต่เพียงกรอบหรือแนวทางในการบริหารประเทศ อีกทั้งยังเป็นไปตามหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ และรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียที่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย

นอกจากนี้บทบัญญัติบางบทบัญญัติในแนวนโยบายแห่งรัฐ เช่น กระบวนการการตรากฎหมายที่ต้องมีการจัดทำ RIA มาตรา 77 เป็นต้น หากต้องการทำให้เกิดสภาพบังคับนั้นอาจทำได้โดยการนำบทบัญญัติในมาตรา 77 ไปไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากในหมวดหน้าที่ของรัฐมีสภาพบังคับตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่หากไม่ดำเนินการอาจเป็นเหตุให้เกิดการฟ้องร้องได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

References

- Kwanjai, T. (2006). *Status of the Basic State Policies under the Constitution of the Kingdom of Thailand (1997)*. Master of Thesis: Chulalongkorn University.
- Nantiyakul, P. (1988). *Indian politics*. Bangkok: Chaopraya printing system company limited.
- The Constitution of the Kingdom of Thailand, 1949 (1949, 23 March). Government Gazette. Volume 66. Pages 1-80.
- The Constitution of the Kingdom of Thailand, 1997", Government Gazette. Volume 114, Chapter 55 Kor, October 11, 1997, pp. 1-99.
- The Constitution of the Kingdom of Thailand, 2007", Royal Gazette. Volume 124, Chapter 47 Kor, 24 August 2007, pp. 1-127.
- The Constitution of the Kingdom of Thailand, 2017", Government Gazette. Volume 134, Chapter 40 Kor, April 6, 2017, pages 1-90.
- The Secretariat of the Cabinet. (2017). *Guidelines for preparing and proposing a draft law under Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand*. Bangkok: The Secretariat of the Cabinet.

