

## บทที่ 4

### สรุปและเสนอแนะ

#### 4.1 สรุป

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ถือได้ว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่แสดงออกถึง "อุดมการณ์" หรือของรัฐ ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม โดยรัฐธรรมนูญคาดหวังว่าองค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าว และปฏิบัติจัดทำเพื่อให้บรรลุผลตามอุดมการณ์ดังที่วางไว้นั้น โดยนัยนี้ การที่บทบัญญัติเหล่านี้ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้หลักการเหล่านี้มีความสำคัญในระดับสูงสุดที่ทุกฝ่ายจะต้องตระหนักและนำไปใช้เป็นหลักการหรือแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม กรณีก็มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้นั้นจะมีผลบังคับผูกพันต่อองค์กรต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างไร กล่าวคือ เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียง "หลักการแห่งนโยบาย" ดังนั้น ในกระบวนการแปรหลักการซึ่งเป็นนามธรรมดังกล่าวให้เกิดเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นการนำไปตราเป็นกฎหมายหรือนำไปกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หากมีปัญหากเกิดขึ้นว่ารัฐบาลหรือรัฐสภาไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว หรือดำเนินการในทางที่ขัดแย้งกับหลักการดังกล่าวนั้น กรณีจะมีผลเป็นเช่นไร และมีกลไกประการใดบ้างที่จะมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบในกรณีดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายดั้งเดิมของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำหนดบทบัญญัติในลักษณะนี้ไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2490) จะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมุ่งหมายให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ภายใต้กระบวนการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองในระบบรัฐสภาเป็นหลัก กล่าวคือ หากมีการละเมิดบทบัญญัติดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยการกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือไม่ปฏิบัติจัดทำให้เป็นไปตามที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดไว้ กรณีก็เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ควบคุมนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยตรง โดยอาจมีการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภา กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม โดยสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยซึ่งระบบการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองไม่มีความเข้มแข็งและ

มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปของรัฐบาลต่อรัฐสภา จึงเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้มีการนำไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลอย่างจริงจังและครบถ้วนทุกด้านแต่ประการใด นอกจากนี้ สมาชิกรัฐสภาเองก็ไม่ได้เห็นความสำคัญกับการควบคุมตรวจสอบเชิงนโยบายมากนัก หากแต่ระบบการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองที่วางไว้เพื่อให้รัฐสภาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลก็ถูกนำไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อโค่นล้มรัฐบาลเป็นสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ย่อมทำให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยมุ่งหวังให้รัฐนำไปใช้เพื่อเป็น "แนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน" ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลชุดต่าง ๆ ก็ทำได้ค้ำึงถึงบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับหรือความรับผิดชอบแก่รัฐบาลในความเป็นจริงแต่ประการใด ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ระบบการเมืองไทยจึงขาดการพัฒนาในเชิงนโยบาย หากแต่พรรคการเมืองต่าง ๆ ต่างก็มุ่งแข่งขันกันในด้านเชิงทางการเมืองมากกว่าการนำเสนอแนวนโยบายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มุ่งเน้นให้เกิดมิติใหม่ทางการเมือง โดยหวังว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ จะให้ความสำคัญกับการแข่งขันในเชิงนโยบายมากขึ้น จึงได้พยายามปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นมาใหม่ เพื่อให้ฝ่ายการเมืองได้นำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ พร้อมกันนั้น รัฐธรรมนูญก็ได้สร้างกระบวนการบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นเพิ่มเติมขึ้นบางประการ โดยมุ่งหวังว่ารัฐสภาและรัฐบาลจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าวมากยิ่งขึ้น โดยกลไกที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญมุ่งหวังว่าจะเพิ่มน้ำหนักให้บทบัญญัติดังกล่าว เช่น การกำหนดให้ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับตำแหน่ง รัฐบาลจะต้องชี้แจงด้วยว่าจะดำเนินการใดให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสนอต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ล้วนกำหนดขึ้นมาเพื่อเสริมสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ผูกพันต่อรัฐบาลมากยิ่งขึ้น อันเป็นการสร้างกลไกความรับผิดชอบของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวต่อรัฐสภาในระดับที่เข้มข้นยิ่งขึ้น นอกจากกลไกที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในกระบวนการควบคุมนโยบายโดยรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้เพิ่มกลไกพิเศษอื่น ๆ ที่จะช่วยเสริมสภาพบังคับให้บทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะการเชื่อมโยงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของกระบวนการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดไว้แล้ว กรณีย่อมเห็นได้ว่า กลไกและมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อสร้างสภาพบังคับให้แก่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ในทางปฏิบัติยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากนัก ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้กลไกดังกล่าวไปมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้นผู้เขียนเห็นว่ามิสาเหตุมาจากปัจจัยต่อไปนี้ กล่าวคือ

*ประการที่หนึ่ง* ปัจจัยจากสภาพการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ สภาพการณ์ทางการเมืองของไทยภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2540) ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเมืองพรรคเดียวที่มีอำนาจอย่างมั่นคงในรัฐสภา และรัฐบาลสามารถควบคุมเสียงส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเด็ดขาด กรณีจึงทำให้กลไกการตรวจสอบในระบบรัฐสภาไม่อาจเกิดขึ้นจริงได้ ซึ่งในสภาพการณ์ดังกล่าว ปัญหาที่ว่านโยบายของรัฐบาลขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่นั้นย่อมไม่มีความสำคัญเพียงพอที่จะเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบทางการเมืองต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้แต่อย่างใด

*ประการที่สอง* ปัจจัยจากนโยบายของรัฐบาล การที่รัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กล่าวโดยเฉพาะคือรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐบาลที่ได้ชื่อว่ามีนโยบายที่มีความโดดเด่นยิ่งกว่ารัฐบาลใด ๆ ที่เคยมีมา โดยเฉพาะการนำเสนอนโยบายที่สนองตอบต่อความต้องการพื้นฐานแก่ประชาชน ทั้งในเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน การรักษาพยาบาล การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ฯลฯ จึงทำให้รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลมีนโยบายที่โดดเด่นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในอีกด้านหนึ่งด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะคำนึงถึงและให้ความสำคัญแก่นโยบายที่จะส่งผลเป็นการสร้างความนิยมต่อรัฐบาล จนอาจละเลยที่จะให้ความสำคัญต่อแนวนโยบายบางด้านที่เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ดังที่รัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากในเรื่องการให้ความสำคัญต่อนโยบาย "ประชานิยม" ซึ่งเน้นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ได้ละเลยนโยบายบางด้านที่ไม่ได้ให้ประโยชน์ในเชิงรูปธรรมแก่ประชาชนโดยตรง หากแต่เป็นนโยบายพื้นฐานสำคัญที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตัวอย่างเช่น นโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรัฐบาลที่ผ่านมาถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่เห็นความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประชาชน หรือนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายที่กระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนพึงพอใจว่าเศรษฐกิจดีขึ้น หากแต่ก็การที่มีการกล่าวหาในหลายกรณีว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบการแข่งขันอย่างเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งข้อกล่าวหาดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่เสมอในการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐสภา รวมทั้งยังปรากฏในรายงาน

ขององค์กรต่าง ๆ หากแต่กรณีดังกล่าวนี้ก็ไม่ปรากฏว่าจะส่งผลกระทบต่อทางการเมืองแก่รัฐบาล แต่ประการใด ทั้งนี้ เมื่อประชาชนยังคงพึงพอใจนโยบายสำคัญของรัฐบาลอยู่ การที่รัฐบาลจะมีนโยบายหรือการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบางด้านนั้นก็ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลได้รับผลกระทบต่อทางการเมืองแต่ประการใด

*ประการที่สาม* ปัจจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเห็นได้ว่ากลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่รัฐธรรมนูญมุ่งหวังว่าจะเข้ามามีส่วนในการผลักดันให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในขอบเขตของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อตราเป็นกฎหมายได้นั้น ในทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหาหลายประการที่ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลได้ในทางความเป็นจริงได้ ทั้งนี้ ประชาชนเองก็ยังไม่มีความตื่นตัวทางการเมืองไม่มากนัก นอกจากนั้น การที่ร่างกฎหมายเหล่านี้อาจมีเนื้อหาสาระที่ไม่เกี่ยวข้องกับหรือกระทบกับประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ จึงมีผลให้สาธารณชนไม่ได้ให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว ดังนั้น การกำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้สูงถึงห้าหมื่นคนจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กลไกดังกล่าวไม่สามารถทำให้ภาคประชาชนมีส่วนในการผลักดันให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่างแท้จริง และแม้ว่าประชาชนจะสามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าเจตนารมณ์ของประชาชนในเรื่องดังกล่าวจะได้รับการสนองตอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด ดังนั้น ผลที่ปรากฏตลอดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีผลใช้บังคับก็คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางด้านมีความสำคัญและได้รับการเอาใจใส่เข้าไปดำเนินการ เนื่องจากเป็นแนวนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและส่งผลเห็นได้ชัดในทางการเมือง ดังเช่นนโยบายด้านการสาธารณสุข นโยบายด้านการศึกษา นโยบายการแก้ไขปัญหาคาความยากจน เป็นต้น แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลนั้น ปรากฏว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการเท่าที่ควร ดังเช่น แนวนโยบายในด้านการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กล่าวถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านต่าง ๆ ครบถ้วนทุกด้านในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่การแถลงนโยบายดังกล่าวก็เป็นไปตามรูปแบบพิธีการเท่านั้น และในทางความเป็นจริงแล้วก็ไม่มีการใดที่จะก่อให้เกิดสภาพบังคับอย่างแท้จริงในการตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ดำเนินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยครบถ้วนหรือไม่ หรือดำเนินการโดยมีประสิทธิภาพหรือสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ประการใด

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมีประโยชน์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทยซึ่งมีความผันผวนทางการเมืองและการไม่ต่อเนื่องในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ย่อมเป็นสิ่งที่ชี้แนะให้รัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินได้คำนึงถึง "อุดมการณ์" อันถือเป็นเป้าหมายของประเทศที่รัฐบาลทุกชุดจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น และแม้ว่าระบบการเมืองไทยจะได้มีการพัฒนาไปอีกขั้นหนึ่ง กล่าวคือ การมีรัฐบาลที่มีความมั่นคงมีเสถียรภาพ รวมทั้งการเมืองมีการแข่งขันกันในเชิงนโยบายมากยิ่งขึ้น แต่ปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างนี้ก็สะท้อนให้เห็นว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั้นยังให้ความสำคัญแก่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในระดับที่ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากสภาพบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวนั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ซึ่งทำให้ไม่อาจเกิดสภาพบังคับได้ในความเป็นจริง ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการที่เป็นสภาพบังคับในด้านต่าง ๆ ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยในความเห็นของผู้เขียนนั้น กลไกของสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นควรมีลักษณะที่มีการนำสภาพบังคับทางการเมืองและสภาพบังคับทางกฎหมายมาใช้ร่วมกัน กล่าวคือ มีการเปิดช่องทางให้หลายฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น ฝ่ายการเมืองสามารถใช้กลไกทางการเมืองในระบบรัฐสภาในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่ประชาชนสามารถใช้ช่องทางเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการเสนอคดีต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยเกี่ยวกับกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริง โดยการปรับปรุงกลไกสภาพบังคับในแต่ละด้านนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอ ดังนี้

*ประการที่หนึ่ง* ในปัญหาเนื่องจากรัฐบาลมีอิทธิพลครอบงำรัฐสภาและส่งผลต่อกระบวนการตรวจสอบอันเป็นสภาพบังคับทางการเมืองนั้น แม้ว่าจะเป็นเรื่องปกติในกรณีที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็เห็นว่าเพื่อให้กระบวนการตรวจสอบดังกล่าวสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมือง จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกลไกสภาพบังคับทางการเมืองในบางประการ เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น สมควรลดเงื่อนไข

เกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนที่เข้าชื่อเสนอญัตติในกรณีขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทั้งคณะลง โดยมีเงื่อนไขว่าการอภิปรายดังกล่าวนั้นต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตเรื่องการตรวจสอบความบกพร่องในเรื่องนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ทั้งนี้ แม้ว่าฝ่ายค้านอาจใช้วิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้อยู่แล้วก็ตาม หากแต่การลดเงื่อนไขที่เข้มงวดลงเพื่อเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทั้งคณะในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายได้นั้น ย่อมเป็นผลดีว่าการขอเปิดอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตรงที่ทำให้สามารถตรวจสอบนโยบายและการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเป็นไปในภาพรวม นอกจากนี้ การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในกรณีดังกล่าวก็ได้ส่งผลกระทบต่อถึงเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลมากนัก เพราะมิใช่เรื่องการทุจริตประพฤตินิชอบแต่อย่างใด หากแต่เป็นเรื่องการบริหารงานเชิงนโยบายซึ่งโดยปกติก็มิได้สร้างความกังวลต่อรัฐบาลมากแต่อย่างใด หากแต่จะมีผลดีคือทำให้ทุกฝ่าย ทั้งรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนทั่วไป ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการตรวจสอบนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาลมากขึ้น อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับทิศทางของประเทศและผลประโยชน์ของชาติในวงกว้างซึ่งทุกฝ่ายควรให้ความสนใจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน การส่งเสริมกระบวนการดังกล่าวจึงน่าจะเป็นปัจจัยที่ช่วยยกระดับการเมืองในระบบรัฐสภาของไทยมีคุณภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

*ประการที่สอง* ในสภาพการณ์ที่รัฐบาลมีเสถียรภาพในรัฐสภาอย่างสูง ซึ่งกลไกหลักในการควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นอาจดำเนินการได้ไม่เต็มที่และอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม อาจใช้ช่องทางในการตรวจสอบเชิงกฎหมายเป็นอีกกลไกหนึ่งในการธำรงรักษาหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดเรื่องขอบเขตของการควบคุมตรวจสอบมากกว่าสภาพบังคับทางการเมืองก็ตาม อย่างไรก็ตาม อาจเห็นได้ว่าที่ผ่านมามีการตรวจสอบการเข้าไปควบคุมตรวจสอบในเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับสภาพของการกระทำที่เกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วเป็น "งานทางนโยบาย" ซึ่งถือเป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจการควบคุมตรวจสอบขององค์กรศาล อย่างไรก็ตาม จากที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรศาลอาจเข้าไปมีบทบาทในการสร้างสภาพบังคับทางกฎหมายให้เกิดขึ้นแก่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ในบางกรณี กล่าวคือ

1. กรณีบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบไม่ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งที่ผ่านมามีศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มที่จะจำกัดอำนาจการเข้าควบคุมตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว โดยเห็นว่าเป็น

เรื่องที่อยู่ในการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภาดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของผู้เขียนแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรจำกัดอำนาจในกรณีดังกล่าวโดยสิ้นเชิงในทุกกรณี จริงอยู่ที่บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานทางด้านนโยบายของรัฐบาล ซึ่งถือเป็นการกระทำของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่หากว่ากรณีที่การกระทำนั้นได้แปรสภาพจากงานทางนโยบายไปเป็นการตรวจสอบออกมาเป็นบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว กรณีก็เพียงอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบได้ตามเขตอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลอาจพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นยังอยู่ในกรอบของหลักการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ หากกรณีเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๗ ขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรพิจารณาวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวเพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ถ้ากรณีที่ไม้อาจชี้ชัดได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เนื่องจากแนวนโยบายในด้านดังกล่าวกำหนดไว้โดยใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำกลาง ๆ ศาลก็อาจจำกัดบทบาทในการวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวได้ แต่หากศาลรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจโดยไม่เข้าไปตรวจสอบในกรณีดังกล่าวโดยสิ้นเชิง กรณีก็อาจทำให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียไป และทำให้เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไม่อาจบรรลุผลได้จริงแต่อย่างใด

2. ในกรณีของศาลปกครองนั้น แม้ยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง แต่ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองควรมีบทบาทในการเข้าไปควบคุมกฎ คำสั่ง หรือการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีการโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในกรณีต่าง ๆ ได้เช่นกัน ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองในเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดี ส่วนกรณีการฟ้องเพื่อให้รัฐปฏิบัติจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยหลักแล้วควรเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นงานทางนโยบายของฝ่ายปกครองที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปสั่งการในเรื่องดังกล่าว

*ประการที่สาม* เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. 2540) ได้คาดหวังการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เกิดผลขึ้นจริง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีมาตรการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น ซึ่งถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติกลไกดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลในการเป็นสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ในระดับที่มากเท่าที่ควร แต่ผู้เขียนเห็นว่ากลไกทั้งสองประการดังกล่าวนี้ก็มีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งในการเป็น "สภาพบังคับเชิงสร้างสรรค์" ที่จะทำ

ให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญของบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว และร่วมมือกันผลักดันให้มีการนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการให้เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหากต้องการให้กลไกทั้งสองประการนี้บรรลุผลได้จริง อาจต้องปรับปรุงการดำเนินงานบางประการเพื่อเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้อย่างสะดวกและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ

1. ควรมีการแก้ไขในเรื่องจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่อาจดำเนินการเสนอร่างกฎหมายได้ นอกจากนี้ รัฐสภาควรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายและดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าวเท่าที่จะสามารถเป็นไปได้ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ

2. การดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ควรจะได้คำนึงถึงการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการติดตามตรวจสอบนโยบายของรัฐ เช่น รัฐบาลควรส่งเสริมให้ความสำคัญต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการนำความคิดเห็นของประชาชนมาปรับใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในส่วนองค์กรที่ติดตามตรวจสอบการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล เช่น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็ควรมีบทบาทเชิงรุกในการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบดังกล่าว เช่น ควรมีการเผยแพร่รายงานการศึกษาของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำมาส่งต่อให้แก่รัฐบาล เป็นต้น ทั้งนี้ หากภาคประชาชนตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง และมีช่องทางที่จะแสดงออกซึ่งจิตสำนึกการมีส่วนร่วมดังกล่าว ย่อมจะเป็นพลังที่แท้จริงในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในทุกด้านอย่างจริงจัง