

กลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ENFORCEMENT MECHANISM OF THE DIRECTIVE

PRINCIPLES OF STATE POLICY

ศรัญญา ทรัพย์ชาตอนันต์

Saranya Sapchartanan

บทคัดย่อ

เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นรูปธรรมได้ เพราะขาดมาตรการบังคับใช้ต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้นบทความนี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาอันเกี่ยวกับสภาพบังคับของบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ว่าจะเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับสภาพบังคับทางการเมือง รวมทั้งปัญหาอันเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ซึ่งจากการศึกษาได้พบว่า มาตรการอันเป็นสภาพบังคับของบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐคงยังมีข้อบกพร่องทั้งในส่วนของกลไกที่เป็นสภาพบังคับทางการเมือง เช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง อีกทั้งการตั้งกระทู้ถามตลอดจนการเปิดอภิปรายทั่วไปซึ่งมีการละเลยจากฝ่ายบริหาร รวมถึงกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนก็ยังคงประสบกับปัญหาและ

บทความนี้ดัดแปลงมาจากวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต เรื่องกลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2555.

อุปสรรคบางประการ นอกจากนี้สภาพบังคับทางกฎหมายก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณากล่าวคือองค์กรตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง อีกทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร ซึ่งกลไกต่างๆเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลได้ในทางปฏิบัติ

ABSTRACT

Because the provisions of the Constitution regarding the Directive Principles of State Policy cannot be concretely enforced because the measures of the Directive Principles of State Policy deemed mandatory are not as efficient as they should be. This essay focuses on the problems of the enforcement of the Directive Principles of State Policy, whether relating to the political or legal enforcement. From the study, it is found that the mandatory measures of the Directive Principles of State Policy are flawed, whether the mechanism of the political enforcement such as the provision that the cabinet must declare the policy before entering into office in the parliament and the preparation of the cabinet's performance report under the Directive Principles of State Policy to the parliament once a year. The question raising and the commencement of general debate are neglected by the administrative. One mechanism is that the public can gather their names to propose a bill as prescribed the Directive Principles of State Policy. In addition, the problems regarding the legal enforcement must be taken into consideration. The judiciaries, which are the Constitutional Court and the Administrative Court, and also some organizations under the Constitution, cannot enforce the Directive Principles of State Policy in practice.

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่ได้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา ตราบจนรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ ทั้งนี้หมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ถือว่ามีสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศชาติและความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นถือเป็นนโยบายกลางขั้นพื้นฐานซึ่งผูกพันรัฐสภาทุกรัฐสภา อีกทั้งผูกพันรัฐบาลทุกรัฐบาลให้ต้องดำเนิน

นโยบายและปฏิบัติตามกรอบแห่งนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอนและเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

บทบัญญัติเรื่องนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ใช้ชื่อเรียกเหมือนกันคือ “นโยบายแห่งรัฐ” ตราบจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้เปลี่ยนชื่อหมวดเป็น “นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยมีลักษณะเป็นนโยบายพื้นฐานมิใช่นโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เหมือนดังเช่นที่ผ่านมา ซึ่งหมวดว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะกำหนดเรื่องที่สำคัญต่อประเทศชาติและประชาชน ยกตัวอย่างเช่น นโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม นโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม หรือ นโยบายด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ทั้งนี้บทบัญญัติเรื่องนโยบายแห่งรัฐได้พัฒนาหลักการบังคับใช้ขึ้นมาตามลำดับโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2492 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 1534 อาจกล่าวได้ว่ามิได้สร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด ตราบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีความชัดเจน รอบด้านและผูกพันรัฐบาลมากกว่าเดิม¹ ซึ่งก็คือต้องการให้บทบัญญัติในหมวดนี้สามารถมีสภาพบังคับได้มากขึ้น เช่น มีการจะได้ตัดทอนวลี “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออกไปจากบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและได้พยายามสร้างกลไกทางการเมืองอื่นๆ เพื่อกดดันรัฐบาลให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น กลไกการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเพื่อเสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง รวมถึงการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป อีกทั้งกลไกการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งกลไกต่างๆ เหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังมีสภาพทางกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ คือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง นอกจากนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยองค์กรตุลาการและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้นโยบาย

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ฉบับรับฟังความคิดเห็น (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 41.

พื้นฐานแห่งรัฐ แต่ทั้งนี้จากการศึกษาได้พบว่ากลไกอันเป็นสภาพบังคับเหล่านี้ไม่มีมาตรการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอจึงไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ต้อง” ดำเนินการตามกรอบแห่งนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน

บทบัญญัติในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าบทบัญญัติในหมวดอื่นของรัฐธรรมนูญโดยทำให้รัฐธรรมนูญมีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่หากไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับและกำกับให้รัฐบาลนำนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพแล้ว บทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็จะกลายเป็น “ส่วนเกิน” ของรัฐธรรมนูญ หากได้มีประโยชน์ในทางปฏิบัติไม่

ปัญหาเกี่ยวกับกลไกการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ปัญหาอันเกี่ยวกับกลไกการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้สามารถแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วนคือ ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางการเมือง และปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางการเมือง

ปัญหาอันเกี่ยวกับสภาพบังคับทางการเมืองของบทบัญญัติเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ สามารถแยกพิจารณา ดังต่อไปนี้

1) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งการแถลงนโยบายนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการใช้เป็นแนวทางให้สมาชิกสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถ้าหากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัติผิดเพี้ยนหรือขัดกับนโยบาย โดยใช้มาตรการตั้งกระทู้ถามหรือยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงหรือขอยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ² โดยต้องการให้

² นราภักดิ์ เพชรมนต์, แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน, ใน <http://www.thaipoliticsgoverment.com>, (last visited 16 June 2011).

กระบวนการแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินนี้เป็นกลไกหนึ่งที่ต้องการทำให้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบังคับได้พอสมควร แต่ประเด็นปัญหาคือ การแปลงนั้นมีได้แปลงให้ทราบถึงรายละเอียดของนโยบายมากพอที่จะทำให้เข้าใจถึงวิธีการดำเนินการของนโยบายนั้นๆ อันเป็นการแปลงนโยบายที่มีขอบเขตกว้างเกินไป รวมถึงมีการลอกเลียนคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน ทั้งนี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดการให้ความสำคัญในการแปลงนโยบายจึงทำให้ไม่มีข้อมูลที่มีความครอบคลุมเพียงพอในการนำไปเป็นข้อมูลประกอบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาได้

2) การรายงานผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนอกจากจะกำหนดหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังได้กำหนดให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหา และอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้เอกสารรายงานประจำปีที่แสดงผลการดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดที่ 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีประโยชน์เพื่อให้รัฐสภาตลอดจนประชาชนสามารถทราบถึงผลการดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมาแล้ว เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายของรัฐบาลในระยะยาวต่อไป แต่ปัญหาและอุปสรรคคือ ในตัวเนื้อหาของรายงานส่วนใหญ่จะเป็นการบอกถึงสิ่งที่รัฐบาลได้จัดทำที่มีผลออกมาเป็นรูปธรรมที่ค่อนข้างชัดเจนโดยละเว้นไม่กล่าวถึงสิ่งที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติได้ และการรายงานจะเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาพรวมที่กว้างโดยไม่บอกถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการรวมทั้งผลที่ออกมาเป็นเช่นไร จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของตัวรายงานที่บางครั้งมีความไม่ชัดเจนหรือมีรายละเอียดที่ไม่เพียงพอในการนำไปประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบว่านโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้มีการนำไปประพฤติดำเนินปฏิบัติหรือไม่ มากน้อยเพียงใดหากรายงานไม่มีการแสดงส่วนของรายละเอียดในการดำเนินการให้เป็นที่น่าสนใจเพียงพอแล้วก็จะเป็นการยากที่รัฐสภารวมถึงประชาชนจะสามารถนำประโยชน์ของรายงานไปใช้ในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลงานของคณะรัฐมนตรีว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่

3) การตั้งกระทู้ถาม

รัฐสภานอกจากจะมีหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้วยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร หรือก็คือหน้าที่ในการควบคุมการบริหาร

ราชการแผ่นดินโดยการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้การควบคุมสามารถทำได้หลายประการ ซึ่งรวมถึงการตั้งกระทู้ถามด้วย ทั้งนี้สมาชิกสภาสามารถใช้อำนาจในการตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด แต่อุปสรรคที่สำคัญในการที่ไม่สามารถใช้กลไกการถาม-ตอบกระทู้มาทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติ คือ การที่ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญในการตอบกระทู้ เช่นรัฐมนตรีที่ถูกถามไม่ยอมเดินทางมาตอบกระทู้เอง หรือคำตอบที่ได้รับจากการถามกระทู้นั้นมีลักษณะคลุมเครือ ตอบไม่ครบประเด็นและมีความไม่ชัดเจน รวมถึงการใช้ระยะเวลาในการตอบกระทู้นานเกินสมควร เป็นต้น

4) การเปิดอภิปรายทั่วไป

การอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนั้นถือเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ทรงพลังมากที่สุดเมื่อเทียบกับมาตรการอื่นที่มีอยู่³

โดยเนื้อหาของสารของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลโดยส่วนมากจะมีเนื้อหาสาระไปในทางที่ว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นมีการกระทำที่เป็นไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐบาลเคยแถลงไว้ต่อรัฐสภาไม่ค่อยจะปรากฏให้เห็นเท่าที่ควร กล่าวคือการละเลยการอภิปรายในประเด็นเชิงนโยบายของรัฐบาลว่ามีการปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่มีการปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นปรากฏให้เห็นน้อยมาก อีกทั้งการอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามนโยบายนั้นก็ไม่มีน้ำหนักพอที่จะส่งผลจนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ อีกทั้งปัญหาในการลงมติที่รัฐบาลจะได้รับการลงมติไว้วางใจทุกครั้งก็มีส่วนในการทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่มีประสิทธิภาพที่จะบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

5) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

การให้สิทธิแก่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้นั้นก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 เรื่องสิทธิเสรีภาพของ

³ ศาสตรา วิริยานุพงษ์, “การอภิปรายไม่ไว้วางใจ: อำนาจที่ไร้พิษสงของฝ่ายนิติบัญญัติ?”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 36 (มิถุนายน 2550): 310-311.

ชนชาวไทย หรือ หมวดที่ 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งนี้บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีผลในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือมีการผลักดันให้มีการออกกฎหมายมาอนุวัติการหรือไม่ เพราะหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดไว้เฉพาะหลักการใหญ่เท่านั้น ส่วนในรายละเอียดของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาขยายความ แต่ในปัจจุบันการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนยังคงมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ เช่น ปัญหาเรื่องรูปแบบของกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาที่มีการสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไป หรือปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบหลักการของร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอโดยหากประธานรัฐสภาเห็นว่าหลักการไม่เป็นไปตามหมวดที่ 3 หรือหมวดที่ 5 แล้วร่างกฎหมายนั้นเป็นอันต้องตกไปโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ชี้แจงเลย และปัญหาที่สำคัญคือปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนออันเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชน

2. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมาย

ปัญหาอันเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายจะแยกการพิจารณาตามองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ องค์กรตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

1) บทบาทขององค์กรตุลาการในการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

บทบาทขององค์กรตุลาการในที่นี้คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในบทบัญญัติได้เข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแตกต่างกัน กล่าวคือ

(1) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่งเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้ และกรณีที่สองเป็นการควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้ โดยแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นพบว่าในอดีตศาลรัฐธรรมนูญจะมีแนวคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปในทางเดียวกัน คือจะไม่ก้าวเข้ามาวินิจฉัยในส่วนของบทบัญญัติดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้เป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอยู่ในความควบคุมและตรวจสอบของรัฐสภา อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวอ้างมานี้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้นจึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ถึงกระนั้นก็เป็น การแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ปฏิเสธที่จะรับเรื่องไว้พิจารณา ซึ่งในระยะหลังมานี้ ถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีแนวโน้มในการเข้ามาตรวจสอบเรื่องดังกล่าวมากขึ้นแต่การ ตรวจสอบส่วนใหญ่ก็จะวินิจฉัยไปในทางเดียวกันคือบทบัญญัติของกฎหมายดังที่ได้กล่าวอ้างมา นี้มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด

(2) บทบาทของศาลปกครอง

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดแล้วจะพบว่าการฟ้องคดี ปกครองที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดใน 2 กรณี กล่าวคือ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือใช้อำนาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการฟ้อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่ทั้งนี้จากการศึกษา ถึงแนวคำสั่งของศาลปกครองจะพบว่าศาลปกครองได้วางแนวคำวินิจฉัยไปในทางเดียวกัน ศาล ปกครองจะไม่เข้าไปตรวจสอบหากเป็นกรณีเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ โดยให้เหตุผลว่า การจะ เป็นคู่กรณีในคดีพิพาททางปกครองได้นั้นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้วางหลักเอาไว้โดยถือว่า รัฐบาลมิได้อยู่ ในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะอยู่ในฐานะของคู่กรณีในคดีพิพาท ได้ และศาลปกครองยังได้วางหลักเกี่ยวกับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาล ปกครอง อันเป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ คือการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงาน ด้านนโยบายโดยให้เหตุผลว่างานทางด้านนโยบายนี้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารมิได้เป็นการ กระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง ด้วยเหตุที่อาศัยเหตุผลดังกล่าวศาล ปกครองจึงไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา

2) การบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดดยแยกการพิจารณา ดังนี้

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินหากพบปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็สามารถส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อ พิจารณาวินิจฉัยแล้วแต่กรณี กล่าวคือ ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่การจะใช้ช่องทางผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเรียกร้องให้รัฐ ดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะหากเป็นกรณีการ เรียกร้องเกี่ยวกับการให้รัฐปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินพยายามจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับทางการเมืองและนโยบายของรัฐบาลโดยจะไม่รับเรื่องร้องเรียนนั้นไว้พิจารณา⁴

นอกจากนี้เรื่องร้องเรียนที่อ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญเรื่องแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ปรากฏให้เห็นน้อยมาก

(2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำ หน้าที่ในการส่งเสริม รับรอง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เมื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วจะพบว่ามีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการรับรอง คุ้มครองและปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการยอมรับและปฏิบัติ ตามสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ที่ได้มีการรับรองในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งที่กำหนดอยู่ใน หมวดสิทธิเสรีภาพและหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิฯ บางประการให้กับคณะกรรมการสิทธิฯ โดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่เพิ่มเติมมาคือ การกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อ สิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิฯ ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบ ตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการ สิทธิฯ เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญองค์กรหนึ่งที่จะมีส่วนผลักดันให้มีการคำนึงถึงและเกิดการนำ บทบัญญัติในเรื่องแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นแต่ก็ขึ้นอยู่กับ ทุกภาคส่วนว่าจะนำข้อมูลอันเป็นประโยชน์ที่ได้รับจากคณะกรรมการสิทธิฯ ไปเป็นแนวทางใน การปรับปรุงแก้ไขในปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิในด้านต่างๆอย่างไร

⁴ พูนศักดิ์ ปิยะอนันต์, “3 ปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ประโยชน์ที่สังคมได้รับ,” ใน งานสัมมนาทางวิชาการเรื่อง 3 ปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ประโยชน์ที่สังคมได้รับ (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2546), หน้า 17.

(3) การจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นก็เพื่อต้องการให้สภาที่ปรึกษาเป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ปัญหาที่สำคัญของการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาของประเทศไทยคือ การไม่นำความเห็นและข้อเสนอแนะไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง ทั้งนี้ที่ผ่านมาสภาที่ปรึกษาได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก แต่กลไกเหล่านี้กลับไม่ถูกใช้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งบางเรื่องรัฐบาลมิได้นำข้อเสนอแนะมาปรับใช้แม้แต่น้อย สาเหตุส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาที่ปรึกษามีหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเท่านั้น ซึ่งความเห็นนี้ไม่ผูกมัดคณะรัฐมนตรีให้ต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด

เมื่อพิจารณาถึงปัญหานั้นเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ว่าจะเป็นปัญหานั้นเกี่ยวกับสภาพบังคับทางการเมืองและปัญหานั้นเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายแล้วจะพบว่าการที่บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นรูปธรรมได้ก็เนื่องจากการขาดมาตรการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ด้วยเหตุนี้จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงกลไกหรือสร้างกลไกขึ้นใหม่ เพื่อให้สามารถทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลได้จริงในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ

1. การเพิ่มเติมสิทธิต่างๆ ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองซึ่งได้มีการบัญญัติอยู่ในหมวดที่ 5 คือหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ไม่มีการบัญญัติรับรองในหมวดที่ 3 คือหมวดสิทธิและเสรีภาพ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ หรือการมีสิทธิในการที่จะได้รับค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันในงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยอาจเพิ่มเข้าไปในหมวดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ยังมีการได้รับการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นและรวมถึงสิทธิเกี่ยวกับน้ำ ตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาจเพิ่มเข้าไปในหมวดสิทธิและเสรีภาพในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน ซึ่งการเพิ่มเติมเรื่องเข้าไปในหมวดสิทธิและเสรีภาพนี้จะเป็นการเปลี่ยนจากนโยบายแปลงไปเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองเพื่อให้เกิดความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญได้จริงจังมากขึ้น

2. การให้องค์กรศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการรับรองว่าแนวนโยบายบางประการที่ได้บัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีฐานะเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองประเภทหนึ่ง เพราะจากมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ...” ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญได้ก้าวเข้ามามีคำวินิจฉัยรับรองว่าแนวนโยบายเรื่องนั้นๆ เป็นสิทธิ ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายด้วย อันเป็นการแสดงว่าเมื่อนโยบายแปลงไปเป็นสิทธิแล้วทุกภาคส่วนต้องให้ความเคารพ และที่สำคัญคือจะทำให้มีการออกกฎหมายมาอนุวัติสิทธิต่าง ๆ เหล่านั้นซึ่งจะทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

3. การสร้างกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนโดยวิธีใหม่ เพราะกลไกการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้นสามารถเป็นกลไกในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายมาอนุวัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรื่องต่างๆ ได้ แต่ทั้งนี้ควรที่จะมีการให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ เช่น ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนี้ไม่ควรให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายโดยอิสระจนเกินไป จนทำให้เนื้อหาของร่างกฎหมายผิดไปจากความต้องการของประชาชน แต่หากกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายหรือควรต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมาย ก็ควรให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ว่าสมควรให้มีการแก้ไขในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ ซึ่งหากประชาชนเห็นด้วยรัฐสภาก็สามารถแก้ไขเนื้อหาสาระนั้นได้ ซึ่งวิธีนี้จะช่วยให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอยังคงมีเนื้อหาสาระที่เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนอยู่ อีกทั้งควรมีมาตรการในการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาของสภาไม่ให้เกิดความเนิ่นช้าจนเกินสมควร โดยหากร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้เข้าสู่วาระการพิจารณาแล้วก็ไม่ควรเอวาระอื่นขึ้นมาแทรก แต่หากจำเป็นต้องเลื่อนการพิจารณาอาจใช้วิธีการคือ เมื่อต้องการพิจารณาวาระอื่นก่อนก็ต้องมีการลงมติโดยเอาเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในขณะนั้น วิธีการนี้จะเป็นการช่วยให้การพิจารณาร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่ค้างพิจารณาอยู่ในรัฐสภานานเกินสมควร

4. การนำหลักปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมาปรับใช้ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นเอกลักษณ์ของตัวเอง กล่าวคือ ในระบบกฎหมายของโปรตุเกสนั้นเห็นว่าความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งทางกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้วหรือกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับ

เท่านั้น หากแต่ยังได้รวมถึงการที่องค์กรนิติบัญญัติละเลยการออกกฎหมาย ซึ่งมีผลเป็นการบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งด้วย เนื่องจากเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องออกกฎหมายเพื่อเป็นการบังคับใช้หรือขยายความตามรัฐธรรมนูญแล้ว หากฝ่ายนิติบัญญัติละเลยโดยการไม่ออกกฎหมายดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า “ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะการละเลยไม่ออกกฎหมาย” โดยผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประธานาธิบดี ผู้ตรวจการแผ่นดินของ และประธานสภานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองเฉพาะกรณีละเลยไม่ออกกฎหมายเกี่ยวกับแคว้นปกครองตนเอง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ออกกฎหมายจริง ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งไปยังองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจ ทั้งนี้ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีผลผูกพัน หรือบังคับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะเป็นไปในลักษณะการแจ้งให้ทราบโดยยังเป็นอำนาจดุลยพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะมีการออกกฎหมายเมื่อใด และมีเนื้อหาสาระอย่างไร⁵ การที่ได้ขยายอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญนี้ก็เพื่อต้องการให้มีการเติมเต็มในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ในการใช้สิทธิของตนเพราะเหตุจากการละเลยไม่ออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ถึงแม้ว่ากลไกนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะมิได้มีการบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตามเพราะมิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of powers) เพราะฝ่ายตุลาการไม่สามารถที่จะสวมบทบาทแทนฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายได้ มิเช่นนั้นแล้วจะกลายเป็นกรณีศาลเป็นผู้ออกกฎหมายเสียเอง แต่กลไกนี้จะเป็นไปในลักษณะของการส่งสัญญาณเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณา และจะเป็นตัวกระตุ้นแก่รัฐสภาว่าควรจะต้องปฏิบัติอย่างไร⁶ ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยก็จะเป็นประโยชน์ในการมีส่วนผลักดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการออกกฎหมายมาอนุวัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้พอสมควร ทั้งนี้อาจให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน หากเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติเพิกเฉยโดยไม่มีการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้หรือขยายความตามรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงการละเลยไม่ออกกฎหมายมาอนุวัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเป็นนโยบายที่มีความสำคัญอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว หาก

⁵ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, ศาลรัฐธรรมนูญและคดีรัฐธรรมนูญโปรดเกล้า ใน www.pub-law.net, (last visited 1 February 2011).

⁶ Brioni C., “The Protection of fundamental rights by the constitutional court,” *Science and technique of democracy* (23-25 September 1995): 135-154.

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากการละเลยไม่ออกกฎหมาย
จริงก็ให้แจ้งไปยังฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา อันจะเป็นการส่งสัญญาณเตือนและถือเป็นการ
กระตุ้นให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบว่าควรพิจารณาออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าว กลไกนี้จึงเป็น
กลไกหนึ่งที่จะเพิ่มแนวทางกดดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการออกกฎหมายมาhurstแนวนโยบาย
พื้นฐานแห่งรัฐที่สำคัญได้ อันจะทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น