

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
ตามรัฐธรรมนูญไทย : ระบบที่ไม่ต้องลงมติไว้วางใจ

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในระบบที่ไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้เป็นการชั่วคราว ๕ ฉบับ และรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นการถาวร ๓ ฉบับ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้เป็นการชั่วคราวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้ แต่คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารประเทศก็ยังสามารถนำนโยบายมาแถลงต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบ ส่วนรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นการถาวร ๓ ฉบับในระบบนี้มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีลักษณะ รูปแบบ และวิวัฒนาการ ดังต่อไปนี้

๔.๑ รูปแบบและวิวัฒนาการ

การแถลงนโยบายในระบบที่ไม่ต้องลงมติไว้วางใจนี้ สามารถแยกรูปแบบและวิวัฒนาการโดยกำหนดตามหลักการของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับและสภาที่รับฟังคำแถลงได้เป็น ๒ แบบ คือ การแถลงนโยบายต่อสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะผู้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๔.๑.๑ การแถลงนโยบายต่อสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะผู้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน

๔.๑.๑.๑ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย คณะปฏิวัติซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร" เป็นผู้จัดร่างขึ้น ทูลเกล้าฯ ขอให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งยอมเป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทรงประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ มีหลักการปกครองตามแนวทางของระบบรัฐบาลโดยรัฐสภา (Assembly Government) กล่าวคือ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสภาเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการปกครอง

ประเทศ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารโดยเด็ดขาด โดยในทางนิติบัญญัติ เป็นสถาบันที่มีอำนาจออกกฎหมาย และในทางบริหารมีอำนาจที่จะแต่งตั้ง "คณะกรรมการราษฎร" (ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าคณะรัฐมนตรี) และเมื่อเห็นว่าคณะกรรมการราษฎรนั้น ไม่ดำเนินการตามนโยบายที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้ ก็สามารถที่จะถอดคณะกรรมการราษฎรออกจากตำแหน่งได้เสมอ โดยที่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจที่จะขอให้ประมุขของประเทศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ คณะกรรมการราษฎร ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินจึงมีฐานะเป็นเพียงคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น จึงต้องดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรทุกอย่าง นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจที่จะปลดพนักงานของรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดออกจากตำแหน่ง และมีอำนาจที่จะพิจารณาสอบสวนพระมหากษัตริย์ในคดีอาญาได้ด้วย

ในขั้นต้น คณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหารของ คณะราษฎรซึ่งเข้าทำการยึดอำนาจ ได้ใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๑๐ คน และสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานกรรมการราษฎร และคณะกรรมการราษฎรอีก ๑๔ คน เป็นผู้บริหารประเทศ โดยได้กำหนดให้หลัก ๖ ประการของคณะราษฎรเป็นแนวนโยบายของคณะกรรมการราษฎรในการบริหารประเทศ ดังนั้น คณะกรรมการราษฎรจึงไม่ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพราะต้องยึดถือหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรเป็นนโยบายของรัฐบาล^๑

ในระยะต่อไป รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้ราษฎรมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเข้าไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรที่คณะราษฎรแต่งตั้งภายใน ๖ เดือน หรือจนกว่าประเทศจะกลับมีภาวะปกติแล้ว และบัญญัติต่อไปอีกว่า เมื่อครบกำหนด ๑๐ ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่งตั้งโดยคณะราษฎรจะหมดไป เหลือแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น^๒ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าราษฎรได้มีโอกาสใช้สิทธิดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไปโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ รวมระยะเวลาใช้บังคับเพียง ๕ เดือน ๑๒ วัน ไม่ครบ ๖ เดือน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ ประเสริฐ บัทมะสุนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗), (กรุงเทพฯ : หจก. ชุมชุมช่าง, ๒๕๑๗), หน้า ๒๓.

๒ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๑๐.

๔.๑.๑.๒ ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดร่างขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะปฏิวัติได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ ต้องการให้การปกครองประเทศเป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น การปกครองแบบรัฐบาลของฝ่ายบริหาร (Executive Government)³ โดยมี การแบ่งแยกอำนาจออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ) และฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้มีสภาเดียว เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ทำหน้าที่นิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้ทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจก่อน และปฏิบัติหน้าที่ต่อไปโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ไม่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี และประการสำคัญ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษทั้งนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ซึ่งเมื่อออกคำสั่งหรือกระทำการนั้น ๆ แล้วถือว่าชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ในเมื่อ นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรที่จะออกคำสั่ง หรือกระทำการนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือก่อความสงบเรียบร้อยที่เกิดจากภายใน หรือภายนอก ราชอาณาจักร แต่เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ แล้ว ต้องแจ้งให้สภาทราบเท่านั้น⁴ ซึ่งปรากฏว่าทั้งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจพิเศษนี้ในหลายลักษณะ เช่น ลงโทษประหารชีวิตและจำคุก

³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : แสง สุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๒๐๕.

⁴ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ มาตรา ๑๗.

บุคคลผู้ซึ่งมีการกระทำเข้าลักษณะความผิดนี้ และยึดทรัพย์สินของบุคคลที่เชื่อว่าได้มา โดยการเบียดบังเงินแผ่นดิน เป็นต้น^๕

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี และสภาร่างรัฐธรรมนูญแทบจะไม่เกี่ยวข้องกันเลย สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่เพียง ๓ ประการ คือ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ร่างรัฐธรรมนูญ และประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีเท่านั้น

เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อน เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ มิได้ มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจะต้องมาแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาร่าง รัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาทำหน้าที่สภานิติบัญญัติหรือไม่ แต่ได้มีการตีความโดยไม่เป็น ทางการว่า กรณีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี มิใช่เป็นกรณีช่องว่างของธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ อันจะต้องใช้ประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมช่องว่าง ตามมาตรา ๒๐ โดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ไว้วางใจ แต่เป็นเพราะธรรมนูญการปกครองฯ ไม่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีมาขอรับ ความไว้วางใจ โดยหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจึงได้มีการปฏิบัติเพียงว่า คณะรัฐมนตรีเป็น แต่มาแถลงนโยบายให้สภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาได้รับทราบ โดยสภาร่าง รัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด^๖ ซึ่งระหว่างใช้ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศ ๒ คณะ มีการแถลง นโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญรับทราบ ๒ ครั้ง ดังนี้

๑. ภายหลังการปฏิบัติและประกาศใช้ธรรมนูญการ ปกครอง พ.ศ.๒๕๐๒ แล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี และนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทราบ

^๕ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : ดวงดีการพิมพ์, ๒๕๒๕), หน้า ๓๔.

^๖ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๔๑.

เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยนโยบายมีลักษณะสั้น เนื้อหาน้อย กล่าวถึงหลักกว้าง ๆ ในการบริหารประเทศ การอภิปรายซักถามกำหนดให้ซักถามเป็นรายการตรวจ โดยแต่ละกระทวงมีผู้อภิปรายซักถามเล็กน้อยประมาณ ๒-๓ คน ซึ่งเป็นไปในเชิงตั้งข้อสังเกตและเสนอแนะมากกว่าโต้แย้งเพื่อล้มล้างรัฐบาล^๗ เพราะสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ คือจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีนั่นเอง บทบาทของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญในการควบคุมนโยบายของคณะรัฐมนตรี จึงแทบจะไม่มีเลย และที่ประชุมได้รับทราบ

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๖

๒. จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการอสัญกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาว่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๖ นโยบายมีลักษณะสั้น โดยยึดถือหลักการของนโยบายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้แถลงต่อสภาแห่งนี้ไว้แล้ว เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นนโยบายที่ดีสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างมาก การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจอมพลถนอม กิตติขจร ครั้งนี้มีข้อสังเกตว่ามีสมาชิกอภิปรายซักถามน้อยมากเพียง ๖ ท่านเท่านั้น ซึ่งที่ประชุมได้รับทราบ^๘ คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

จะเห็นได้ว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ บทบาทของสมาชิกในการอภิปรายซักถามมีน้อยมาก และสมาชิกไม่มีอำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาล คณะรัฐมนตรี

^๗ ปรอดคูรายละเอียดยใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ" ครั้งที่ ๓/๒๕๐๒, วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๒, หน้า ๑๙-๑๙.

^๘ ปรอดคูรายละเอียดยใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ" ครั้งที่ ๑๕๔, วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๖, หน้า ๔๔๙-๔๕๐.

จึงมิได้มีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ) และมีได้มีที่มาจากประชาชนด้วย เพราะไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและไม่มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี จึงมีลักษณะการปกครองแบบเผด็จการ เพราะประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและนิติบัญญัติ กฎหมายเลย

๔.๑.๑.๓ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๑๔

ภายหลังจอมพลถนอม กิตติขจร กระทำรัฐประหาร รัฐบาลของตนเอง เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๔ และใช้อำนาจในฐานะ คณะปฏิวัติออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับต่าง ๆ เป็นกฎหมายที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ จำนวนถึง ๓๖๔ ฉบับ จึงประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๑๔ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๔^๙ ซึ่งมีหลักการและแนวทางปฏิบัติคล้ายกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ โดยกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว เช่นกัน คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี และยังคงหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้ มีหน้าที่บริหารประเทศโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เข้าบริหารประเทศโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจก่อน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติมีเพียงอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีเสนอเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามธรรมนูญการปกครอง ฉบับนี้ก็มีความแตกต่างจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ บางประการ ได้แก่ กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี^{๑๐} และมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ด้วย^{๑๑} และมีหน้าที่เพียงพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอให้พิจารณาเท่านั้น

^๙ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญใน
ทางการเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๔.

^{๑๐}ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๘.

^{๑๑}ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๑๒.

ไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญดังเช่นสภาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒

นอกจากนั้น ธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ยังคงให้
นายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ แต่มีขอบเขตในการใช้บังคับกับการกระทำ
ความผิดต่าง ๆ กว้างขวางขึ้น โดยถือว่าการบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ หรือ
ก่อวินาศกรรมหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือทำลาย
ทรัพยากรของประเทศ หรือบั่นทอนอนามายของประชาชนเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรง
เท่ากับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ นายกรัฐมนตรีโดยมติของ
คณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือห้ามกระทำการใด ๆ ได้ โดยถือว่าเป็นคำสั่งหรือ
การกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีหน้าที่เพียงแจ้งให้สภานิติบัญญัติทราบ
เท่านั้น

อนึ่ง ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๔
นี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่จะใช้เป็นการชั่วคราว เพื่อจะได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้
ในโอกาสต่อไป แต่มิได้บัญญัติถึงกำหนดเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและให้
เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อ
พิจารณา ซึ่งนับแต่จอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลัง
การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ก็ไม่มีที่ท่าที่จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาโดยรวดเร็ว นิสิตนักศึกษาและประชาชนจึงเดินขบวน
เรียกร้องรัฐธรรมนูญจนเกิดเหตุการณ์ ๖ ตุลา ๒๕๑๖ และในที่สุด
จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ลาออกจากตำแหน่ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมาก
แสดงความจำนงขอลาออกจากสมาชิกภาพ และสมาชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่เพียงพอ
ที่จะเป็นองค์ประชุม จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ^{๑๒} และมีการ
แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่

กระบวนการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้
วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ มีการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน
๒,๓๔๗ คน เพื่อประชุมกันเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสมัชชาขึ้นจำนวนหนึ่ง ซึ่ง

^{๑๒}ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๐ ตอนที่ ๑๖๔ วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๖.

มีจำนวน ๒๔๔ คนขึ้นกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้นตามธรรมเนียมการปกครองฯ ฉบับนี้จึงมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒ ชุด

สำหรับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น ธรรมเนียมการปกครองฯ มิได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายหรือขอความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อน แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติเพื่อให้รับทราบแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรี ตามแนวทางปฏิบัติเดิม เช่นเดียวกับธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๓ ครั้ง ดังนี้

๑. ภายหลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติรัฐบาลของตน และได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้ว จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๔ โดยนโยบายมีลักษณะเนื้อหาสั้น ๆ กว้าง ๆ ทั่ว ๆ ไป ในการบริหารประเทศ โดยมีสมาชิกอภิปรายตั้งข้อสงสัยเพียง ๖ ท่าน และเป็นไปในทางเสนอแนะขอความกระจ่างมากกว่ามิได้แสดงบทบาทคัดค้านมากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะสมาชิกทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งโดยการเสนอของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี การแถลงนโยบายเสร็จสิ้นลงโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับทราบ¹³

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยนายกรัฐมนตรีลาออกหลังจากเหตุการณ์วันวายวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และมีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ในที่สุด

๒. ภายหลังจากการลาออกของจอมพลถนอม กิตติขจร นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ โดยนโยบายมีลักษณะเนื้อหาสั้น ๆ กว้าง ๆ ทั่ว ๆ ไป และมีสมาชิกอภิปรายซักถามเล็กน้อยเพียง ๔ ท่าน

¹³โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ครั้งที่ ๓, วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๔, หน้า ๒๔-๔๔.

โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นผู้ชี้แจงตอบข้อซักถามแต่เพียงผู้เดียว เมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับทราบโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจแต่ประการใด¹⁴ คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง

การที่สมาชิกอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีน้อยมากนี้ สาเหตุน่าจะมาจากความเชื่อถือในตัวนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปรากฏพระวรกายทางโทรทัศน์ และประกาศแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีด้วยพระโอษฐ์ของพระองค์เองในตอนค่ำวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖¹⁵ ประกอบกับธรรมเนียมการปกครองฯ ก็มีได้บัญญัติหลักการให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติควบคุมรัฐบาล การแถลงนโยบายก็เพื่อให้สภารับทราบแนวทางในการบริหารของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเข้ามาแก้ไขสถานการณ์บ้านเมืองให้พ้นจากวิกฤต สมาชิกจึงมิได้อภิปรายซักถามมากนัก

๓. หลังจากลาออกแล้ว นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และได้้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกครั้ง เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๑๗ โดยนโยบายมีลักษณะเนื้อหาสั้น กำหนดเป้าหมายไว้อย่างกว้าง ๆ จาแนกออกเป็นข้อ ๆ คล้ายคลึงกับนโยบายเดิม สมาชิกจึงอภิปรายซักถามกันพอสมควรไม่มากนัก โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงอธิบายข้อซักถามของสมาชิกสลับกันไป เมื่อสิ้นสุดลงก็ไม่มีการลงมติไว้วางใจแต่ประการใด¹⁶

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ครั้งนี้เป็นการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกแห่งชาติ มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม สมาชิกส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ทรง

¹⁴ โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ครั้งที่ ๓๒, วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๑๖, หน้า ๒๔๗-๒๗๐.

¹⁵ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๓๘.

¹⁶ โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" (ชุดที่ ๒) ครั้งที่ ๓๖/๒๕๑๗, วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๑๗, หน้า ๔๔๘-๔๕๘.

คุณวุฒิทั้งข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน นักวิชาการ อาจารย์มหาวิทยาลัย
 นักการเมือง และบุคคลทั่ว ๆ ไป เท่ากับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดเดิมที่ได้รับการ
 การแต่งตั้งจากจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร

จะเห็นได้ว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
 ทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง ๒ ชุดไม่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการเลือก
 ตั้งโดยทางอ้อม ต่างเข้าใจฐานะของตนเองที่มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและพิจารณาร่าง
 รัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีเสนอเท่านั้น จึงมิได้แสดงบทบาทในการควบคุมคณะรัฐมนตรี
 ในการแถลงนโยบายมากนัก มีเพียงอภิปรายซักถามเล็กน้อยเท่านั้น

๔.๑.๑.๔ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๔
 ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๔ ภายหลังจากการเกิดความวุ่นวายเมื่อวันที่ ๖
 ตุลาคม ๒๕๑๔ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้กระทำรัฐประหารยึดอำนาจ ยกเลิก
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๓ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
 ล่มสลายลง รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด ๒๔ มาตรา มีเนื้อหาสาระคล้ายกับรัฐธรรมนูญ
 การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ และ ๒๕๑๔ จึงน่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็น
 การชั่วคราวเหมือนกัน แต่รัฐบาลซึ่งมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี
 ถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับถาวร ซึ่งจะใช้บังคับตลอดไป โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็น
 ผู้เสนอให้มีการแก้ไขเป็นคราว ๆ ไปให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในระยะต่าง ๆ ๓
 ระยะ^{๑๗} โดยระยะสี่ปีแรกมีสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง
 เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ระยะสี่ปีต่อมาจัดให้มีรัฐสภาประกอบด้วย
 สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง
 โดยทั้งสองสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน และใน
 ระยะสี่ปีที่สามให้ขยายอำนาจสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น และลดอำนาจวุฒิสภาลงเท่าที่
 จะทำได้^{๑๘}

^{๑๗} ๓ระยะ ๓ ทงธรรมชาติ, วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๔๓.

^{๑๘} ไพรศุขรายละเอียดยุคใน คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พ.ศ.๒๕๑๔.

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้แน่ชัดว่าเพื่อปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในฐานะรัฐสภาที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งอาจจะอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนครบ ๑๒ ปีก็ได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะลาออกเอง หรือสมัครใจแก้ไขรัฐธรรมนูญ กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเสียใหม่

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมิได้ คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ไม่มีบทบัญญัติการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หลักการสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีซึ่งสมาชิกประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่นายกรัฐมนตรีปรึกษา และร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติ นอกจากนี้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจพิเศษสั่งการหรือกระทำการใด ๆ เพื่อการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรฯ ตามมาตรา ๒๑ นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้วยคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติ นั้น ๆ จึงจะถือว่าชอบด้วยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้บัญญัติถึงการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี หรือการลงมติไว้วางใจไว้แต่ประการใด แต่ทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีเพียงชุดเดียวตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๑๔ เนื่องจากยังมีได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ได้กระทำรัฐประหารยึดอำนาจ ในวันแถลงนโยบายมีสมาชิกสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายทหารระดับพลตรีขึ้นไปจำนวน ๒๔ ท่าน เข้าร่วมฟังคำแถลงนโยบาย โดยมีพลเรือเอกสัจจ ชลออยู่ เป็นประธาน การอภิปรายซักถามมีไม่มากนัก เป็น

การซักถามเพื่อขอความเข้าใจเป็นรายกระทรวง โดยรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้ชี้แจง
ตอบข้อซักถามที่ละกระทรวง¹⁹ และเป็นการแถลงนโยบายเพื่อทราบ มิได้มีการลงมติ
ไว้วางใจแต่ประการใด

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยคณะทหารนา
โดยพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองอีกครั้ง
และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๑๘

๔.๑.๑.๕ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๒๐

หลักการของธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ก็
คล้ายกับธรรมนูญการปกครอง ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๐๒ และ ๒๔๑๕ คือ ยังคงหลักการ
แบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยไม่
ตกอยู่ภายใต้ความควบคุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มี
สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ไม่สามารถริเริ่มร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้
และไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้
คงมีเพียงอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอและพิจารณาร่าง
รัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ยังมี
ข้อแตกต่างจากธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับก่อน ๆ บางประการ ได้แก่ มีการกำหนด
อายุของธรรมนูญนี้ไว้อย่างแน่นอนว่าจะใช้บังคับเพียงชั่วคราวไม่เกินเดือนเมษายน
พ.ศ. ๒๔๒๒²⁰ เพราะจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่จะใช้ต่อไปให้แล้วเสร็จ
หรือมิฉะนั้นคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติอาจจะนำร่าง
รัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างขึ้น หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคย
ประกาศใช้บังคับมาแล้วมาปรับปรุงแก้ไข นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ
ต่อไป

¹⁹ โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงาน
การประชุมสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ทาหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"
ครั้งที่ ๒, วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๔๑๘, หน้า ๑๗-๑๐๒.

²⁰ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๒๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒.

ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งคือ ได้รับรองคณะปฏิวัติ เป็นองค์การทางรัฐธรรมนูญองค์หนึ่งชื่อว่า สภานโยบายแห่งชาติ มีฐานะเหนือกว่า คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ นอกจากสภานโยบายแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว²¹ ยังมีอำนาจสำคัญในการควบคุมคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ มีอำนาจในการกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมทั้งแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย คณะรัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อสภานโยบายแห่งชาติ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ ธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้มุ่งประสงค์จะแยกคณะปฏิวัติกับคณะรัฐมนตรีออกจากกัน จึงต้องกำหนดฐานะของคณะปฏิวัติซึ่งกลายเป็นองค์การสภานโยบายแห่งชาติไว้สูงกว่า คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ เพื่อให้คณะปฏิวัติสามารถคุมการบริหารประเทศให้เป็นไปตามเป้าหมายที่คณะปฏิวัติตั้งไว้²²

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจพิเศษในการสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ซึ่งถือว่าชอบด้วยกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติ เช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับเดิม

สำหรับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น มิได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่มาตรา ๒๔ วรรคสองได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมเพื่อแถลงนโยบายและชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน อันเป็นบทบัญญัติรองรับไว้ว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องนำคณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมิได้กำหนดให้ลงมติไว้วางใจหรือไม่ ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีเพียงชุดเดียวตามธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ได้ นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ โดยลักษณะนโยบายได้จำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ ก่อนข้างละเอียดพอสมควร และเนื้อหาไม่สั้นมากนัก แต่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายซักถามเพียง ๕ ท่าน

²¹ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๒" มาตรา ๑๘.

²² กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๖๐.

โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ชี้แจงข้อซักถามของสมาชิกตามลำดับ เมื่ออภิปรายเสร็จสิ้นที่ประชุมรับทราบโดยไม่มี การลงมติไว้วางใจแต่ประการใด²³

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้สิ้นสุดลง เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปและคณะรัฐมนตรีใหม่เข้ารับหน้าที่แล้ว

๔.๑.๑.๖ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ ฉบับนี้มีหลักการคล้ายกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ มากที่สุด กล่าวคือ ไม่ว่าจะ เป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างเด็ดขาด คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ไว้เพียงชั่วคราว และรองรับ คณะปฏิวัติให้เป็นองค์การทางรัฐธรรมนูญใช้ชื่อว่า สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีฐานะเหนือกว่าคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมทั้งแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย แต่อำนาจหน้าที่ของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติค่อนข้างจะมากกว่าสภานโยบายแห่งชาติ เพราะมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ²⁴ และยังมีอำนาจพิเศษเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี²⁵ ซึ่งตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ นายกรัฐมนตรี

²³ โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ครั้งที่ ๒/๒๕๒๐, วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๐, หน้า ๔๖-๔๘.

²⁴ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๘.

²⁵ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑.

แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอำนาจพิเศษนี้

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีเพียงอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอมาเท่านั้น

สำหรับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น มีบทบัญญัติค่อนข้างจะชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังที่ปรากฏในมาตรา ๑๔ ว่า "สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ..." แต่มิได้บัญญัติถึงการลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีไว้แต่ประการใด ทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีชุดเดียวตามธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ ได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ โดยลักษณะนโยบายจาแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ ค่อนข้างละเอียด เนื้อหายาวพอสมควร แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้อภิปรายซักถามมากนัก โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ตอบชี้แจงข้อซักถามของสมาชิกตามลำดับ และที่ประชุมรับทราบโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจแต่ประการใด

คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เข้ารับหน้าที่แล้ว

๔.๑.๒ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในระบบที่ไม่ต้องลงมติไว้วางใจนี้ เป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อที่ประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยเป็นการแถลงนโยบายเพื่อให้รัฐสภารับทราบโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจเท่านั้น

๔.๑.๒.๑ การแปลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นฉบับแรกที่นำวิธีการใหม่ในการแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีมาใช้ โดยการกำหนดให้มีการแปลงนโยบายต่อรัฐสภาแต่ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ข้อที่ว่าต้องแปลงนโยบายต่อรัฐสภาคงนามาจากหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ และ พ.ศ. ๒๔๘๐ แต่ข้อที่ว่าไม่ต้องมีการลงมติความไว้วางใจเป็นเรื่องที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนและนับว่าเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญในประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทย เพราะจะเป็นแบบอย่างในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในโอกาสต่อ ๆ ไป ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ก็พยายามสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลให้แข็งแกร่ง (Strong Executive) เช่นให้วุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งมีบทบาทมากในการดำเนินเสถียรภาพของรัฐบาล การให้แปลงนโยบายในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจก็เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลในวาระแรก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา (Semi-Parliamentary System of Government) กล่าวคือ ยอมรับในหลักการที่ว่ารัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่วางหลักการให้สมาชิกรัฐสภาจะใช้ได้เฉพาะอำนาจในทางนิติบัญญัติเท่านั้น จะไปใช้อำนาจบริหารในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ (สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีไม่ได้) คงมีเพียงหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถาม หรือโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเท่านั้น ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาได้ด้วย^{๒๖} เป็นการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ถ้าสมาชิกรัฐสภาผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากสมาชิกภาพแห่งรัฐสภา^{๒๗}

^{๒๖} กระทบผล ท่องธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๕.

^{๒๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๘ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันไม่ได้.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชน และวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวน ๓ ใน ๔ ของสมาชิกสภาผู้แทน และกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งไว้ใกล้เคียงกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนในหลายกรณี ได้แก่

๑. ในทางนิติบัญญัติ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาได้ โดยร่างของสมาชิกสภาผู้แทนให้เสนอสภาผู้แทน และร่างของสมาชิกวุฒิสภาให้เสนอวุฒิสภา เมื่อสภาผู้แทนพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติเสร็จต้องเสนอวุฒิสภา หรือวุฒิสภาพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติเสร็จต้องเสนอสภาผู้แทนและต้องแยกพิจารณา ดังนี้^{๒๘}

ก. ในกรณีสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ถ้าเป็นร่างของวุฒิสภาก็ให้ร่างนั้นเป็นอันตกไป ถ้าเป็นร่างของสภาผู้แทนและสภาผู้แทนยังคงเห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งไว้ก่อน ๑ ปี หลังจากนั้นสภาผู้แทนจึงจะยืนยันได้ด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด) และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนจึงจะยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยืนยันได้ทันทีด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดเหมือนกัน

ข. ถ้าสภาใดสภาหนึ่งแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการแสดงว่าสภาที่พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติเป็นลำดับที่สองรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว แต่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ก็ให้แต่ละสภาตั้งคณะกรรมการมีจำนวนเท่ากัน ตามจำนวนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการพิจารณาด้วยกัน ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย หากเป็นร่างของวุฒิสภาก็เป็นอันตกไป ถ้าเป็นร่างของสภาผู้แทน และสภาผู้แทนยังคง

^{๒๘} หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๔๔-๔๖.

เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งไว้ ๑ ปี ก่อนที่จะยืนยันด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาด เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนยืนยันได้ทันทีด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาด เช่นเดียวกัน ในการยืนยันของสภาผู้แทนนี้สามารถยืนยันร่างเดิมหรือร่างของคณะกรรมการร่วมกันก็ได้

แสดงให้เห็นว่าอำนาจของวุฒิสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีมากพอสมควร ถึงแม้สภาผู้แทนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของวุฒิสภาจะทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นการเปิดเผยภายใต้การวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน ซึ่งอาจทำให้เกิดสาธารณมติ (Public opinion) เป็นปฏิบัตย์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนที่ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา อาจกระทบกระเทือนต่อการเลือกตั้งคราวหน้าได้ การให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภาพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นสภาแรก จึงเป็นการถ่วงอำนาจของสภาผู้แทนมากที่สุด

๒. ในทางควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรการสำคัญในการควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรีเป็นของทั้งสภาผู้แทนและวุฒิสภา นับตั้งแต่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนต่างมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้^{๒๙} สมาชิกของทั้ง ๒ สภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสภาของตนได้^{๓๐} และก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภา (ประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภา) โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ^{๓๑} และประการสำคัญที่สุด สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติ

^{๒๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๖.

^{๓๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๘.

^{๓๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๔๑.

ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้³² โดยการอภิปรายกระทำในที่ประชุม รัฐสภา และทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้เท่าเทียมกัน สภาผู้แทนจึงไม่มีอำนาจที่จะลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี โดยเอกเทศได้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้การอภิปรายและลงมติกระทำในที่ประชุม ร่วมกับวุฒิสภาซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร

การที่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

สูงเทียบเท่าสมาชิกสภาผู้แทนทั้งทางนิติบัญญัติและการควบคุมรัฐบาล แต่สมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน เปิดโอกาสให้จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นทั้งนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารสูงสุดสามารถแต่งตั้งข้าราชการประจำจากฝ่ายทหารและพลเรือนดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและมีจำนวนถึง ๓ ใน ๕ ของสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำสามารถใช้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือดำเนินอำนาจของตนได้อย่างเต็มที่ เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว สมาชิกมากกว่า ๓ ใน ๕ ของวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำแหน่งสูงที่เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จะกล้าคัดค้านนโยบายของรัฐบาลที่ตนไม่เห็นด้วย แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาบางท่านอาจจะกล้าคัดค้านนโยบายของรัฐบาลในที่ประชุมวุฒิสภาได้ แต่ในทางปฏิบัติการคัดค้านเช่นนั้นยากที่จะมีผลสำเร็จได้³³ การแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลของสมาชิกวุฒิสภาจึงมีน้อยมาก เห็นได้จากมีสมาชิกวุฒิสภาเพียง ๒ ท่านเท่านั้นที่ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลและมิได้แสดงท่าทีว่าจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร เลย

เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๑๔๑ ว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้า

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๘.

³³ กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย,

บริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ" จึงเป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเพียงแต่จัดทำนโยบายของคณะรัฐมนตรีมาแถลงต่อรัฐสภาเพื่อให้รับทราบและอภิปรายซักถามเท่านั้นโดยไม่ต้องมีการลงมติว่าจะไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือไม่ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจ ซึ่งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญซึ่งพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เหตุผลว่า³⁴

(ก) ก่อนที่จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภาจะต้องชวเสี่ยงก่อนแล้วว่า สมาชิกเสี่ยงข้างมากในรัฐสภาเห็นชอบในตัวผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี

(ข) ถ้าไม่ให้เวลาคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามนโยบายไปบ้าง จนปรากฏผลการดำเนินการตามนโยบาย รัฐสภาจะทราบได้อย่างไรว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ นอกจากนี้แม้ในการแถลงนโยบาย จะไม่มีการลงมติไว้วางใจ แต่ก็ไม่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนที่จะซักถามและโดยการซักถามนั่นเอง อาจแสดงให้เห็นว่าสมาชิกส่วนใหญ่ไม่พอใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีในบางข้อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจนำมาปรับปรุงเสียใหม่ได้

(ค) ตามมาตรา ๑๒๘ ไม่ได้จำกัดเวลาในการเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เมื่อแถลงนโยบายแล้ว สมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนหรือของทั้งสองรวมกันมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะเมื่อใดก็ได้

ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์หยุด
แสงอุทัย ไม่เห็นด้วย โดยได้กล่าวว่า³⁵

³⁴หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๕๑.

³⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๔-๒๕๕.

ประการแรก การที่รัฐสภาเห็นชอบด้วยในตัวบุคคลซึ่งจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น มิได้หมายความว่า รัฐสภาจะเห็นชอบด้วยกับการแต่งตั้งรัฐมนตรีอื่น และการชาวเสี่ยงเป็นแต่พิจารณาตัวบุคคลผู้เป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น รัฐสภาไม่มีโอกาสทราบว่าคณะรัฐมนตรีจะมีนโยบายบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร และนโยบายถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค และมีการประกาศนโยบายของแต่ละพรรคโดยชัดแจ้งในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ประการที่สอง ความคิดที่ว่าควรจะปล่อยให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการไปชั่วระยะเวลาหนึ่งจึงจะทราบว่านโยบายถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นั้น ไม่ถูกต้อง เพราะนโยบายจะถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ รัฐสภาย่อมทราบได้ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะนำนโยบายไปปฏิบัติ เปรียบได้เหมือนสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ ที่กำหนดโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐสภาย่อมรู้ได้ว่าโครงการถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ แม้จะยังไม่ได้ลงมือปฏิบัติตามโครงการนั้นเลย นโยบายจะถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ จึงรู้ได้ก่อนหน้าจะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

ประการที่สาม ที่อ้างว่ารัฐสภาสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๒๔ ได้เสมอ นั้น ไม่สมเหตุผล เพราะเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินโดยสมบูรณ์ ฉะนั้นกว่าจะมีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งกระทำได้ไม่่ง่ายนัก (สมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมกันเสนอจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา) และต้องใช้เวลาหลายวัน คณะรัฐมนตรีอาจดำเนินการตามนโยบายที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยมาตั้งแต่วันที่ได้แถลงนโยบายในลักษณะที่รัฐสภาไม่มีทางเลือกอย่างอื่น หรือคณะรัฐมนตรีอาจนำไปดำเนินการที่ไม้อาจถอนคืนได้ หรือคณะรัฐมนตรีอาจไปทำสัญญาผูกพันเพื่อให้การเป็นไปตามนโยบายซึ่งรัฐสภาไม่เห็นชอบก็ได้ ซึ่งอาจจะเกิดผลเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างร้ายแรง

นอกจากความเห็นของศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย ทั้ง ๓ ประการดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องด้วยแล้ว การให้รัฐสภาลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินยังเป็นการแสดงความเห็นที่มาจากสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน

และหากคณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจในการแถลงนโยบาย ถือได้ว่าแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ในภายหลังคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ก็จะได้รับ การสนับสนุนจากสมาชิก

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับได้ประมาณ ๓ ปีเศษ ก่อนที่จะถูกยกเลิกโดยการทำรัฐประหารยึดอำนาจโดยจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี มีคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพียง ๑ ชุด คือ คณะรัฐมนตรีที่จอมพลถนอม กิตติขจรเป็นนายกรัฐมนตรี ได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อทราบเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๒ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีกันพอสมควร และไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาทำนโคอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีเลย ซึ่งที่ประชุมได้รับทราบโดยไม่มี การลงมติไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยการทำรัฐประหารของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี

๔.๑.๒.๒ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

แม้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะสร้างบรรทัดฐานไว้ว่า การแถลงนโยบายให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยไม่มี การลงมติความไว้วางใจ แต่บรรทัดฐานนี้ก็สละสลงเมื่อมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งได้ทวนกลับไปใช้หลักการเดิมที่ว่าในการแถลงนโยบายให้มีการลงมติความไว้วางใจ ด้วย โดยมีผู้ยกส่วนตีมาสนับสนุนว่าจะเป็นการทดสอบเสถียรภาพของรัฐบาลตั้งแต่นั้น ยกแรกและถ้าหากมีนโยบายข้อใดไม่เหมาะสมจะได้ทักท้วงหรือสกัดขัดขวางเสียแต่แรก โดยที่อาจไม่มีผู้ใดได้ทันคิดว่าการเปิดโอกาสให้มีการลงมติความไว้วางใจแต่แรก อาจเป็นช่องทางให้มีการ "ล้ม" รัฐบาลได้จริง เพราะไม่เคยมีตัวอย่างเช่นนี้มาก่อน อย่างไรก็ตามได้เกิดเหตุการณ์อันเป็นประวัติศาสตร์ขึ้นภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๓ ไม่นานนัก กล่าวคือ กรณีรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แพ้มติ ความไว้วางใจในการแถลงนโยบายซึ่งกลายมาเป็นตัวอย่างให้อ้างอิงถึงในเวลา ต่อมาว่า การที่รัฐบาลแพ้มติในเรื่องนี้และต้องพ้นจากตำแหน่งในวาระแรกเป็นเรื่อง ไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมแก่รัฐบาล ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หลังจากนั้น ได้แก้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ กลับไปใช้หลักการเดิม ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ คือให้มีการแถลงนโยบายต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยไม่มี การลงมติความไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

ได้กำหนดความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) กล่าวคือ ถือหลักว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหาร^{๓๖} สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้ได้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในขณะเดียวกัน ภายใต้หลักการดุลอำนาจ (Balance of Power) โดยสมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอได้ ยอมให้สมาชิกรัฐสภาเป็นคณะรัฐมนตรีได้และคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยความรับผิดชอบต่อสมาชิกรัฐสภา เพราะอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยการลงมติไม่ไว้วางใจได้ในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะเสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ด้วยเช่นกัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั่วไป และวุฒิสภามีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง โดยการเสนอของนายกรัฐมนตรีโดยสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ๓ ใน ๔

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และจะต้องพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก่อน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เสนอผู้ตติเปคอกิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้อันเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมคณะรัฐมนตรี

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีได้กำหนดคบเฉพาะกาลไว้ในระยะ ๔ ปีแรก นับจากวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้วุฒิสมาชิกเข้าไปมีบทบาทเทียบเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลายกรณี ได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ และ

^{๓๖} กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบอบการปกครองของไทย, หน้า ๓.

เศรษฐกิจ การพิจารณาพระราชกำหนด และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแต่ละเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้³⁷ ซึ่งจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานหน้าที่ และการขอให้สมาชิกรัฐสภายืนยันความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรมีเพียงอำนาจในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมสภาของตนเองเท่านั้น

ส่วนการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๑ ว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มี การลงมติความไว้วางใจ" ซึ่งเป็นบทบัญญัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ คณะรัฐมนตรีจึงมีเพียงหน้าที่จัดทำนโยบายมาแถลงต่อรัฐสภาเพื่อรับทราบเท่านั้น โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจแต่ประการใด ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ มีความเห็นว่า ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาเพื่อเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ หากมีกรณีที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่เป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติ สภาก็อาจเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ สำหรับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีควรกระทำในที่ประชุมรัฐสภาเพื่อให้วุฒิสภาได้รับรู้นโยบายของรัฐบาลด้วย³⁸

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นเวลาดัง ๑๒ ปีเศษก่อนที่จะถูกยกเลิกโดยการรัฐประหารยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อย

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๐๓.

³⁸ สวัสดิการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ พร้อมด้วยการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๒๒), หน้า ๓๐๐.

แห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ มีคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศทั้งสิ้น ๖ ชุด มีการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจทั้งสิ้น ๖ ครั้งดังนี้

๑. ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (ที่ประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๒ โดยนโยบายมีลักษณะจำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ เนื้อหาค่อนข้างยาว มีการอภิปรายซักถามกันพอสมควรไม่น้อย โดยเฉพาะหัวหน้าพรรคและรองหัวหน้าพรรคการเมืองเท่านั้นที่ได้อภิปรายซักถาม และมีสมาชิกวุฒิสภาเพียง ๑ ท่านอภิปรายสนับสนุนนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นที่ประชุมรับทราบโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ^{๓๙}

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลง โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ประกาศขอลาออกในที่ประชุมรัฐสภา ในวันประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เนื่องจากแรงกดดันจากพรรคฝ่ายค้านที่จะร่วมมือกันเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

๒. เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๒๓ นโยบายมีลักษณะเนื้อหาพอสมควร จำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ มีการอภิปรายซักถามกันพอสมควร โดยมีวุฒิสมาชิกอภิปรายซักถามนโยบายเพียง ๒ ท่าน เป็นกรณีแถลงนโยบายเพื่อรัฐสภารับทราบโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ^{๔๐} การแสดงบทบาทในการอภิปรายของสมาชิกจึงมิได้มุ่งประสงค์ที่จะโน้มน้าวให้สมาชิกล้มล้างรัฐบาล ที่ประชุมรับทราบโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

^{๓๙}โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๒/๒๕๒๒ (สามัญ), วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๒, หน้า ๑๓-๑๓๑.

^{๔๐}โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๒/๒๕๒๓ (วิสามัญ ครั้งที่ ๒), วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๓, หน้า ๒๔-๑๖๔.

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เสนอพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

๓. ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๖ โดยนโยบายมีลักษณะเนื้อหา มาก จำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ เช่นเดิม ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะแถลงนโยบาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย (พรรคฝ่ายค้าน) ได้เสนอขอให้เลื่อนการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีออกไป ๒-๓ วัน เนื่องจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้รับเอกสารนโยบายของคณะรัฐมนตรีมาไม่ถึง ๒๔ ชั่วโมง ไม่มีโอกาสเตรียมข้อมูลในการอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยและยืนยัน จะแถลงนโยบายในวันนี้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยขอถอนตัวที่จะ อภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีและเดินออกจากห้องประชุมเป็นการประท้วง

ดังนั้นการแถลงนโยบายครั้งนี้ จึงไม่มีสมาชิก พรรคฝ่ายค้านอภิปรายซักถาม มีเพียงสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลอภิปรายซักถาม บางประเด็น ซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ตอบข้อซักถามเพียงเล็กน้อย โดยไม่ ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีเลย⁴¹ ที่ประชุม รับทราบโดยไม่มีอาการงมตีความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เสนอพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่สอง เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่อีกครั้งหนึ่ง

๔. ภายหลังการเลือกตั้ง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และได้้นำคณะรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๒๘ โดยมีลักษณะนโยบายแยกเป็น ด้านต่าง ๆ เช่นเดิม มีสมาชิกอภิปรายซักถามกันมากพอสมควร เริ่มจากหัวหน้าพรรค ฝ่ายค้านอภิปรายซักถามก่อน แล้วนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องชี้แจงตอบ

⁴¹ ไปรคคูรายละเอียดยใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงาน การประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๒/๒๕๒๖ (สามัญ), วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๖, หน้า ๒๕-๔๔.

ข้อซักถาม โดยไม่มีวุฒิสมาชิกท่านใดอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรี แต่ประการใด⁴² ที่ประชุมรับทราบโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เสนอพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่ ๓ กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่

๔. ภายหลังจากเลือกตั้ง พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๑ มีการอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีกันมาก เริ่มด้วยหัวหน้าพรรคที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลอภิปรายก่อนโดยไม่จำกัดเวลา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและสนับสนุนได้อภิปรายซักถามสลับกันไป โดยรัฐมนตรีอภิปรายชี้แจงตอบข้อซักถามและนายกรัฐมนตรีชี้แจงเป็นคนสุดท้าย และมีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายซักถามเพียงท่านเดียว ที่ประชุมได้รับทราบโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ⁴³

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลง โดยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง

๖. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๔ มีสมาชิกอภิปรายซักถามนโยบายกันมาก ใช้เวลาในการซักถามประมาณ ๑๔ ชั่วโมงเศษ เริ่มตั้งแต่เวลา ๘.๔๐ น. ถึง ๐๒.๒๔ น. ของวันรุ่งขึ้น ซึ่งที่ประชุมรับทราบโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจแต่ประการใด

⁴² โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๑/๒๕๒๘ (สามัญ), วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๘, หน้า ๑๗๑-๓๐๔.

⁴³ โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๑/๒๕๓๑ (สามัญ), วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๑, หน้า ๓-๒๔๖.

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เข้า
ทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง

จะเห็นได้ว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
ทั้ง ๖ ชุด ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะเป็นการแถลงนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งมี
สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาแต่งตั้งเข้ารับทราบด้วย แต่สมาชิกวุฒิสภามีได้แสดงบทบาท
ในการอภิปรายซักถามเลยหรือมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เหตุผลประการหนึ่งน่าจะเป็น
เพราะสมาชิกวุฒิสภาอยู่ในฐานะผู้สนับสนุนรัฐบาล จึงมิได้แสดงบทบาทคัดค้านนโยบาย
ของรัฐบาลเท่าใดนัก และต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ผู้แทน
ประชาชนอย่างเต็มที่ เพราะมีการถ่ายทอดการประชุมแถลงนโยบายของรัฐบาลทาง
วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกือบทุกท่านต้องการ
แสดงผลงานให้ประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนเหล่านั้นเข้ามาได้รับทราบ การแสดงบทบาท
จึงมีอยู่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

๔.๑.๒.๓ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๖๔ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการ
แผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ อันเป็นหลักการ
อย่างเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นการ
ยืนยันถึงหลักการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐบาลในวาระเริ่มแรก เหตุผลที่สนับสนุน
หลักการนี้ก็เป็นอย่างเดียวกับที่เคยอ้างมาแล้วในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ และ
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ คือ การให้โอกาสแก่รัฐบาลเข้าบริหารประเทศไปก่อน
หากเห็นว่ารัฐบาลปฏิบัติงานผิดพลาดก็อาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในภายหลัง และเหตุการณ์กรณี
ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แพ้มติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายก็น่าจะเป็น
ตัวอย่างหนึ่งที่ไม่พึงปรารถนาให้บังเกิดขึ้นอีก

๔.๒ วิเคราะห์

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ และตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมากในการดำเนินเสถียรภาพของรัฐบาล ถ้าไม่ใช่ระยะเวลาดังเช่นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็เป็นระยะ ๔ ปีแรกอันเป็นไปตามหลักการที่ว่าต้องการให้คณะรัฐมนตรีมีเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน การให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจก็เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างเสถียรภาพดังกล่าว โดยไม่ประสงค์จะให้มติของสภามาเป็นอุปสรรคต่อการเข้าบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่วาระแรก แต่ไม่จำเป็นว่าวิธีการเช่นนี้จะสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลในระยะยาวได้เสมอไป

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจมักจะเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำปฏิวัติรัฐประหารของคณะทหารทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญภายหลังจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทำรัฐประหาร หรือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ร่างขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายหลังพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ กระทำรัฐประหาร หรือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ร่างขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายหลังพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ กระทำรัฐประหาร บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับจึงออกมาในลักษณะของการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้มั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับ ล้วนเป็นรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และพลเอกสุจินดา คราประยูรเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้นบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติจึงเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลคณะทหารเพื่อลดแรงกดดันจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการต่อรองเรียกร้องตำแหน่งรัฐมนตรี และให้รัฐบาลได้เข้าบริหารประเทศไปก่อนโดยไม่ต้องกังวลต่อการลงคะแนนเสียงไว้วางใจของสมาชิกรัฐสภาตั้งแต่วาระแรก

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑
ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้เหตุผลในการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย
โดยไม่มีภาระลงมติไว้ว่า

๑. ก่อนตั้งคณะรัฐมนตรีมีการหยั่งเสียงตั้ง
นายกรัฐมนตรีก่อนแล้ว

๒. การแถลงนโยบายไม่ห้ามสมาชิกรัฐสภา
ที่จะซักถามและการซักถามนั้นเอง อาจแสดงให้เห็นว่าสมาชิกส่วนใหญ่ไม่พอใจ
ในนโยบายของคณะรัฐมนตรีในบางข้อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจจะนำไปปรับปรุงได้

๓. เป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีได้
ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ก่อน และหากมีผลเสียหายประการใด
สมาชิกสามารถยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในภายหลังได้

ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากพิจารณาถึง
หลักการปกครองในระบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นที่มาของฝ่ายบริหาร และมีความ
ชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาล การหยั่งเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีในที่ประชุมรัฐสภา
ไม่เป็นการเพียงพอที่จะแสดงว่ารัฐบาลมีที่มาจากรัฐสภา เป็นแต่เพียงยอมรับในตัว
นายกรัฐมนตรีเท่านั้นมิได้หมายถึงเห็นชอบด้วยการแต่งตั้งรัฐมนตรีอื่น และการ
อภิปรายซักถามของสมาชิกไม่ว่าจะคัดค้านมากน้อยเพียงใดก็ได้แสดงถึงความ
ไว้วางใจของสมาชิกรัฐสภาที่มีต่อคณะรัฐมนตรี ส่วนการยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป
เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในภายหลังเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว คณะรัฐมนตรี
อาจจะดำเนินการหรือก่อสัตยาผูกพันตามนโยบายที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย จนเกิด
ผลเสียหายแก่ประเทศชาติโดยไม่อาจแก้ไขให้เกิดผลดีเหมือนเดิมได้ สมควรที่จะ
ให้มีการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหาร
ราชการแผ่นดินจะเหมาะสมกว่า เพราะนอกจากจะแสดงถึงความเป็นที่มาและ
ความชอบธรรมของรัฐบาลว่ามาจากสมาชิกรัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว
ยังให้ความมั่นใจแก่รัฐบาลที่จะบริหารประเทศต่อไป เพราะได้รับความไว้วางใจ
จากรัฐสภาแล้ว

หากจะเปรียบเทียบกับระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม
ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการเสนอนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภาในวันพระราชพิธี
เปิดประชุมรัฐสภานั้น ประเทศอังกฤษไม่มีการลงมติความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี
ซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เช่นกัน แต่ในประเทศอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติว่า
พระมหากษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียง

ข้างมากในสภาสามัญ ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นระบบพรรคการเมืองใหญ่ ๒ พรรค ที่มีวินัยของสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ภายหลังการเลือกตั้งจึงทราบได้ทันทีว่า ใครจะเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งหมายถึงหัวหน้าพรรคการเมือง เสียข้างมากในสภาสามัญ จึงไม่จำเป็นต้องมีการลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทยหนทางที่จะทำให้หลักการ แดงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจได้ภาพที่ดีขึ้นในระบอบประชาธิปไตย ก็คงเป็นเรื่องของบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการซักถามหรือเสนอข้อคิดเห็น เพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้ในการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมนโยบายประการหนึ่ง การนำ เทคโนโลยีการสื่อสารมาใช้เพื่อถ่ายทอดการอภิปรายนโยบายไปสู่ประชาชนให้ กว้างขวางและทั่วถึงอีกประการหนึ่ง และการถ่ายทอดนโยบายแก่ข้าราชการ ประจำทุกกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะผู้ปฏิบัติเพื่อความเข้าใจในการแปร นโยบายให้เป็นรูปธรรมอีกประการหนึ่ง ซึ่งหากเงื่อนไขเหล่านี้เป็นผลสำเร็จ ก็จะช่วยให้การแถลงนโยบายมีผลดียิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย