



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศไทยว่าเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary system) โดยมีการนำหลักการแบ่งแยกหน้าที่หรือองค์กรมมาใช้ จะเห็นได้จากมีการแบ่งองค์กรมที่ใช้อำนาจอธิปไตยคือรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่บริหาร และศาลซึ่งทำหน้าที่ตุลาการ ในทางการเมืองความสัมพันธ์อันสำคัญระหว่างองค์กรมดังกล่าวเห็นจะได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรมที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติและทำหน้าที่บริหาร ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความไว้วางใจในการบริหารประเทศจากฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย และในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารดังกล่าวจะต้องอยู่ในความควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางกลับกัน หากฝ่ายบริหารไม่ได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติเมื่อใดหรือฝ่ายบริหารเห็นว่าการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร จนไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้อย่างราบรื่น ฝ่ายบริหารก็ต้องลาออกจากตำแหน่งหรือหน้าความกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา

ตามรูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้นจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารอยู่ได้ด้วยควมไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้หลายประการอันได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนั้นยังมีวิธีการที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารได้ นั่นคือ การที่ฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้ารับราชการแผ่นดิน อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารและเป็นเครื่องวัดความไว้วางใจฝ่ายนิติบัญญัติมีต่อฝ่ายบริหารตั้งแต่วาระแรก

การที่ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถือเป็นกิจกรรมอันดับแรกที่ฝ่ายบริหารทั้งสองคณะต้องกระทำร่วมกันหลังจากได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและได้เข้ารับหน้าที่ภายหลังการถวายสัตย์ปฏิญาณแล้ว

ซึ่งตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยแต่ละฉบับจะบัญญัติไว้แตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๔๖ บัญญัติว่า "คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร และต่อวุฒิสภา ตามลำดับ การลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจนั้น ให้สภาผู้แทนราษฎรทำภายหลังที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว" หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๔๔ บัญญัติว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกที่มาประชุม" หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๖๕ บัญญัติว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ"

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่กล่าวมาข้างต้น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งก่อให้เกิดประเด็นพิจารณา ๓ ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

๑. คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายก่อนจึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่
๒. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีควรแถลงต่อสภาใด
๓. มีการลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายหรือไม่

ประเด็นแรก คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายก่อนจึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่

ในประเด็นนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการเข้ารับตำแหน่งและการเริ่มทำหน้าที่บริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ เมื่อได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับตำแหน่งหรือทำหน้าที่ได้ทันทีหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญหลายฉบับบัญญัติให้ต้องแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน หากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีท่านใดได้เข้าทำหน้าที่หรือกระทำการใด ๆ

อันถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินก่อนที่จะมีการแปลงนโยบาย การกระทำดังกล่าวจะเป็นไหมะ หรือไม่มีผลบังคับใช้ หรือเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

นอกจากนี้ ถ้าระยะเวลาตั้งแต่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจนถึงเวลาแปลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นเวลานาน จะมีส่วนต่อการหยุดชะงักของการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่

ประเด็นที่สอง การแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีควรแปลงต่อสภาใด

ในระยะเวลาที่ประเทศไทยมีเพียงสภาเดียว เช่น ในปีพ.ศ. ๒๕๐๒ มีสภาว่างรัฐธรรมนูญ หรือปี พ.ศ. ๒๕๒๐ และปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีปัญหาในการแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เพราะจะต้องแปลงนโยบายต่อสภาที่มีอยู่เพียงสภาเดียวเท่านั้น แต่ในระหว่างที่ประเทศไทยใช้ระบบสองสภา เช่น ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีพฤฒสภา และสภาผู้แทน หรือปี พ.ศ. ๒๕๒๑ มีวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับบัญญัติไว้แตกต่างกัน บางฉบับให้รัฐบาลแปลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร บางฉบับให้แปลงนโยบายต่อรัฐสภา

หากจะวิเคราะห์หลักความรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี รัฐบาลควรจะรับผิดชอบต่อสภาใด วุฒิสภามีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง มีวัตถุประสงค์ให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ คอยกลั่นกรองงานนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรมิให้ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว รวบรัด ขาดการไตร่ตรองที่ดี ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประชาชนมอบความไว้วางใจให้เป็นตัวแทนของตนในรัฐสภา และเป็นตัวแทนในการบริหารบ้านเมือง การแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีสมควรจะกระทำในสภาใด

ประเด็นที่สาม การลงมติความไว้วางใจในการแปลงนโยบาย

การลงมติความไว้วางใจมีแนวความคิด ๒ แนวต่างกัน คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาเพื่อเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ หากมีกรณีที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่เป็นผลเสียต่อประเทศชาติ สมาชิกรัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถาม หรือยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้อยู่แล้ว

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต้องมีการลงมติไว้วางใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งถือเป็นมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารทันทีที่เข้าดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศ เป็นการกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศ รัฐสภาผู้มอบความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีควรจะได้พิจารณาว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและของประเทศชาติได้หรือไม่ เพียงใด หากรัฐสภาไม่เห็นชอบหรือไม่ให้ความไว้วางใจในนโยบายนั้นแล้ว ก็ไม่ควรที่จะมีการดำเนินการตามนโยบายนั้นต่อไป ซึ่งถือว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการป้องกันแทนที่จะต้องไปแก้ไขความเสียหายในภายหลัง มีกรณีตัวอย่างคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๑ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๐๑ ภายหลังการแถลงนโยบายแล้วได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ เป็นผลให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ลาออกจากตำแหน่ง ทั้ง ๆ ที่ยังมีได้เข้ารับบริหารราชการแผ่นดินเลย

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยได้เคยใช้มาแล้วทั้ง ๒ แบบ แต่แบบใดจะถูกต้องเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ประเด็นพิจารณาดังกล่าวข้างต้น มีความสำคัญต่อรูปแบบการแถลงนโยบายของรัฐบาล การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี การประชุมคณะรัฐมนตรี ควรที่จะศึกษาและพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยเปรียบเทียบกับแนวความคิดและรูปแบบของการแถลงนโยบายของรัฐบาล ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบระบบรัฐสภาไทย รวมทั้งรูปแบบ การปฏิบัติ และผลกระทบในด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณารูปแบบที่เหมาะสมในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อไป

สมมติฐาน

ในระบบรัฐสภา การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องสำคัญ ยิ่งในประเทศไทยซึ่งมีพรรคการเมืองหลายพรรคและการจัดตั้งรัฐบาลมักจัดในรูปรัฐบาลผสม การแถลงนโยบายจึงเป็นข้อทดสอบความพร้อมในแง่ของการที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเพียงพอและในการผสมผสานนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อที่จะผลักดันให้เป็นนโยบายที่เป็นเอกภาพของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจึงควรให้มีการลงมติไว้วางใจเสียแต่ต้น โดยให้มีการแถลงนโยบายในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากสมาชิกทุกฝ่าย แต่เมื่อจะมีการลงมติก็ให้กระทำในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพื่อความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยและการทดสอบความพร้อมของรัฐบาลในการที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง ตามนัยวิธีการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ และ พ.ศ. ๒๕๑๑

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดและรูปแบบการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในต่างประเทศกับวิวัฒนาการและรูปแบบการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาปัญหาและผลทางกฎหมายของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
๓. เพื่อทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในแง่ของการควบคุมฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน กรณีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
๔. เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์และรูปแบบของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. เพื่อเป็นความรู้เกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎีกฎหมาย หลักการ และรูปแบบการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

๒. เพื่อพิจารณาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข
๓. เพื่อเป็นข้อมูลในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไป ในเรื่อง การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเพื่อทำวิทยานิพนธ์นี้ ใช้วิธีการค้นคว้ารวบรวม ข้อมูลแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาหลักการ และแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนรูปแบบของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทยทั้งอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งของต่างประเทศบางประเทศเพื่อชี้ให้เห็น ข้อเหมือน ข้อแตกต่าง ปัญหาและแนวทางแก้ไข

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์นี้ผู้วิจัยมีความมุ่งหมาย เฉพาะนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีที่นำมาแถลงต่อสภาภายหลังได้รับ พระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีอันเป็น เจื่อนไขในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงการกำหนด หรือการแถลงนโยบายทั่ว ๆ ไปของคณะรัฐมนตรีที่มีหรืออาจจะมีขึ้นในภายหลัง การเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย