

ความหมายและแนวความคิดทั่วไปของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

๒.๑ ความหมาย

รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาจากประชาชนจึงย่อมมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร สำหรับมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารมีหลายกรณีด้วยกัน การที่รัฐธรรมนูได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารประการหนึ่งตั้งแต่วาระแรกก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน โดยถือได้ว่าเป็นการควบคุมดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดเตรียมนโยบายที่จะนำมาแถลงชี้แจงต่อรัฐสภา และถือเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีให้บรรลุตามเป้าหมายและอยู่ภายในกรอบของนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา และหากรัฐธรรมนูมีบทบัญญัติให้มีการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินก็จะมีคามหมายไปถึงการให้ความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งขึ้นด้วย

สำหรับสาเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้นเนื่องมาจากว่าคณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดังในกรณีของระบบประธานาธิบดี เพราะในการเลือกตั้งทั่วไปประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ แม้จะคาดหมายได้ว่าถ้าพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดได้รับเลือกโดยเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งพรรคการเมืองนั้นจะได้จัดตั้งรัฐบาล และย่อมจะนำนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้เป็นนโยบายของรัฐบาล แต่ก็เป็นเรื่องของความคาดหมาย เพราะยังมีตัวแปรอีกมากมายที่อาจทำให้นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเป็นคนละแนวทางกับนโยบายของรัฐบาล เช่น การจัดตั้งรัฐบาลผสมอาจต้องมีการผสมผสานนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น อีกประการหนึ่งรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย รัฐธรรมนูที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรให้รัฐสภามีโอกาสเข้าตรวจสอบหรือควบคุมได้ตั้งแต่ในเบื้องต้น เพราะนโยบายของรัฐบาลอาจเป็นประเด็นเกี่ยวพันหรือนำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในโอกาสต่อไป นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภายังต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ความรับผิดชอบร่วมกันเช่นนี้ก็คือความรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปซึ่งหมายความรวมถึงนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาด้วย นโยบายนี้จึงควรเป็นนโยบายที่รัฐสภาได้รับรู้หรือรับรองแล้ว

ซึ่งเห็นได้ว่า เกี่ยวพันกับการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเช่นกัน รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับจึงมีบทบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหาร
ราชการแผ่นดิน ได้แก่

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕
ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ ให้คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการ
ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐
วรรคหนึ่ง ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖
ให้พฤษสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๖๔
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ มาตรา ๑๒๔ รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑
มาตรา ๑๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๔๔
ได้กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุม
การบริหารราชการแผ่นดินนี้เอง ทำให้คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องแถลงนโยบาย
ต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าทำการบริหารประเทศ และรัฐสภาจะเป็นผู้ดำเนินการควบคุม
การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนับจากที่คณะรัฐมนตรีได้เริ่มแถลงนโยบาย
ต่อรัฐสภาเป็นต้นไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาแต่ละครั้ง จะกระทำ
ภายหลังได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและจัดตั้ง
คณะรัฐมนตรีแล้ว หากเป็นการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี หรือสับเปลี่ยนตำแหน่ง
ในคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรียังคงเป็นคนเดิมแล้วจะไม่มีแถลงนโยบาย
ต่อรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากถือว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีภายใต้การบังคับบัญชาของ
นายกรัฐมนตรีคนเดิมยังไม่เปลี่ยนแปลง เป็นเพียงปรับเปลี่ยนตัวบุคคลเพื่อปฏิบัติ
ตามนโยบายเดิมเท่านั้น ส่วนความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า
รัฐบาลยังเป็นคนเดิม และคณะรัฐมนตรียังต้องรับผิดชอบในนโยบายเดิมต่อรัฐสภา

ภายหลังจากที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว หน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องปฏิบัติต่อสภานิติบัญญัติในลำดับแรก ก็คือการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติ นโยบายที่นำมาแถลงจะ ได้แก่ นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดขึ้นเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีว่าภายในวาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ๆ จะบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร มีแนวทางและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้าง ๆ อย่างเป็นบ้าง และมักจะเสนอลี้ซึ่งรัฐบาลต้องการเข้าไปดำเนินการหรือแก้ปัญหาในระยะเร่งด่วนอย่างไร รวมทั้งวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาระยะยาวด้วย ซึ่งเมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติทราบนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นข้อผูกมัดให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามหรือขัดแย้งกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาแล้ว ก็จะเป็นแนวทางให้สภานิติบัญญัติดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในขั้นต่อไป ซึ่งอาจจะทำได้โดยการตั้งกระทู้ถาม หรือการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นต้น

นับแต่คณะรัฐมนตรีชุดแรกของพระยามโนปกรณนิติธาดาได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเกือบทุกคณะ ยกเว้น คณะรัฐมนตรี ๔ คณะ ที่มีได้มีการแถลงนโยบายต่อสภาโดยเหตุต่าง ๆ กัน ได้แก่

ก. คณะรัฐมนตรีชุดแรกที่พระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานกรรมการราษฎร ไม่มีการแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภา โดยได้ถือหลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎรที่ได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิญาณต่อสภาก่อนเข้ารับหน้าที่เป็นนโยบายรัฐบาล¹ คณะรัฐมนตรีชุดนี้จัดว่าอยู่ในรูปแบบรัฐบาลของรัฐสภา (Assembly Government) นอกจากนั้นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็มีให้มีบทบัญญัติให้ต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาแต่ประการใด

¹ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๑/๒๔๗๕, วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕, หน้า ๖ - ๗.

ข. คณะรัฐมนตรีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖ ถึง วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ เนื่องจากขณะนั้นเป็นระยะเวลาปิดสภา คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศในระหว่างเวลาที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาปิดสภา จึงมิได้มีการแถลงนโยบาย

ค. คณะรัฐมนตรีคณะที่จอมพลแปลก พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ ถึง ๖ ธันวาคม ๒๔๙๔ เนื่องจากเป็นคณะรัฐมนตรีที่คณะบริหารประเทศชั่วคราวแต่งตั้งขึ้น และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งสั้น และในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๔๙๔ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ คณะรัฐมนตรีชั่วคราวจึงพ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้แถลงนโยบายแต่อย่างใด

ง. คณะรัฐมนตรีคณะที่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๙ ถึง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เนื่องจากได้มีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีโอกาสเข้าแถลงนโยบายและสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยที่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ยังมิได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

๒.๑.๑ ลักษณะของนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

เมื่อพิจารณานโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาแล้ว จะเห็นได้ว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีหลาย ๆ คณะ มีนโยบายคล้าย ๆ กัน โดยนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดจะมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังนี้

๒.๑.๑.๑ เป็นนโยบายรวมในการบริหารประเทศ ซึ่งกำหนดแนวทางในการปฏิบัติไว้อย่างกว้าง ๆ ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน โดยจำแนกลักษณะตามแนวทางในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ไว้ ค่าแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะจำแนกลักษณะการดำเนินการไว้เป็นด้านต่าง ๆ คล้ายกัน ได้แก่ นโยบายของคณะรัฐมนตรีคณะแรก ๆ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ปี พ.ศ. ๒๔๑๕ จะจำแนกตามหลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎร เช่น นโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่นายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนาได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๔๑๐ จำแนกเป็น หลักเอกราช หลักความสงบภายใน หลักเศรษฐกิจ หลักการศึกษา ส่วนในยุคต่อ ๆ มาลักษณะนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้เปลี่ยนแปลงไป โดยนิยมที่จะจำแนกนโยบายเป็นรายกระทรวง เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรี นายพันเอกหลวงพิบูลสงครามที่ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๘๕ นั้น จำแนกเป็น กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการเศรษฐกิจ กระทรวงการสาธารณสุข กระทรวงเกษตรราธิการ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงศึกษาธิการ จนกระทั่งในยุคหลัง ๆ ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ลักษณะการจำแนกนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก็เปลี่ยนแปลงไปอีก มีการกำหนดนโยบายเป็นด้านต่าง ๆ โดยในแต่ละด้านอาจ เป็นการรวมแนวนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ หลาย ๆ กระทรวง เช่น มีการ จำแนกเป็นนโยบายด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงคมนาคม หรือนโยบายด้านสังคม ก็จะเป็นแนวนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวง ศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และทบวงมหาวิทยาลัย หรือนโยบายด้าน วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ก็จะเป็นนโยบายของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

การกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี มักจะกำหนดว่าคณะรัฐมนตรีจะทำ อะไรบ้าง และมีการกำหนดวิธีดำเนินการไว้อย่างกว้าง ๆ ไว้เป็นแนวทางเท่านั้น เช่น นโยบายการบริหารระบบราชการของคณะรัฐมนตรีพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๑ ว่า

"... เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินให้ตอบสนอง ความต้องการของประชาชนให้ดีที่สุด รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายในการ ดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

๑. ปรับปรุงสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ขจัดข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไร้สมรรถภาพ

๒. ปรับปรุงระบบราชการให้เกิดความรวดเร็วในการ ให้บริการประชาชนทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๓. ปรับปรุงเงินเดือนค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภาวะ ค่าครองชีพ ..."²

จะเห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวได้กำหนดหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าจะทำอะไรบ้างเท่านั้น ส่วนรายละเอียด วิธีการ และขั้นตอนในการปฏิบัติมิได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่นำมาแถลงต่อสภาเป็นเพียงแนวทาง คำนึงการกว้าง ๆ อันเป็นเป้าหมายที่จะปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางนั้น การกำหนด รายละเอียดลงไปจะทำให้ให้นโยบายยืดยาวเกินไป

๒.๑.๑.๒ นโยบายของคณะรัฐมนตรีมักจะกำหนดตามที่มาของ รัฐบาล และสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น ๆ คณะรัฐมนตรีบางคณะมาจากการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง บางคณะมาจากการปฏิวัติ บางคณะมาจากพรรคการเมือง ที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือสถานการณ์สงครามโลก สถานการณ์ปฏิวัติยิวคานาจ ซึ่งมีผล ต่อนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปตามสถานการณ์และที่มาของรัฐบาลนั้น ๆ เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรี ๘ คณะแรก ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็น ระบอบประชาธิปไตยปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีพระยามโนปกรณ์นิติธาดา พระยาพหลพลพยุหเสนา จนถึงนายพันเอกหลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ต่างแถลงนโยบายต่อสภาว่า รัฐบาลจะยึดถือหลัก ๖ ประการของคณะราษฎร^๓ เป็นจุดหมายและนโยบายในการบริหารประเทศอันได้แก่ หลักเอกราช หลักความสงบ ภายใน หลักเศรษฐกิจ หลักสิทธิเสมอภาค หลักเสรีภาพ และหลักการศึกษา ดังเช่น นโยบายของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ว่า "รัฐบาลนี้รับรองหลัก ๖ ประการที่คณะกรรมกรราษฎร ได้ดำเนินการอยู่แล้ว เป็นจุดที่หมายที่จะดำเนินการต่อไปให้บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จ" หรือนโยบายของพระยาพหลพลพยุหเสนาแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๗๖ ว่า "รัฐบาลนี้เห็นว่าหลัก ๖ ประการที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับรอง แล้วนั้น เป็นหลักนโยบายที่ทุกกระทรวงทบวงกรม จะร่วมมือกันดำเนินการต่อไปได้"

²สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี" พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๑, (กรุงเทพ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๓๑), หน้า ๑๐ - ๑๑.

³ประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

หรือนโยบายของนายพันเอกหลวงพิบูลสงครามแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๔๘๑ ว่า "รัฐบาลนี้จะดำเนินนโยบายทั่วไปตามหลัก ๖ ประการ คือ หลักเอกราช หลักความสงบภายใน หลักเศรษฐกิจ หลักสิทธิเสมอภาค หลักเสรีภาพ และหลักการศึกษา"

คณะรัฐมนตรี ๔ ชุดแรก โดยนายกรัฐมนตรีทั้ง ๓ ท่านนั้น ต่างก็ได้รับอิทธิพลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร ซึ่งทั้งพระยาพหลพล-พยุหเสนาและนายพันเอกหลวงพิบูลสงครามต่างก็เป็นผู้ร่วมก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในคณะราษฎรจึงย่อมยึดมั่นในหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรซึ่งตนได้ร่วมกันร่างให้นำมาเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในสถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ ๒ เกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาขึ้น ประเทศไทย นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้เข้าร่วมมือกับประเทศผู้ป่วนประกาศสงครามกับบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา นายพันเอกหลวงพิบูลสงครามได้กราบถวายบังคมลาออกเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๔๘๔ และได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ซึ่งส่วนมากเป็นคณะรัฐมนตรีชุดเก่า โดยอ้างเหตุที่ลาออกว่า เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลชุดเก่าเป็นนโยบายในยามบ้านเมืองสงบ เมื่อเกิดสงครามและประเทศไทยเข้าร่วมสงครามจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายของรัฐบาลขึ้นใหม่ ดังคำแถลงนโยบาย เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๘๔ ที่ว่า

"นโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ (เดิม) ก็ตั้งความมุ่งหมายส่วนสำคัญไปในทางสร้างชาติ โครงการต่าง ๆ ได้วางไว้สำหรับยามสันติ ... ในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๓ ประเทศไทยต้องจับอาวุธเข้าทำการสู้รบ ซึ่งเคราะห์ดีที่กลับสงบได้ในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๘๔ ครั้นต่อมาถึงวันที่ ๘ ธันวาคม ปีเดียวกัน ก็ได้เกิดสงครามอันใหญ่หลวงขึ้นในทวีปเอเซีย ประเทศไทยได้เข้าร่วมมือกับผู้ป่วน ... โครงการต่าง ๆ ที่จัดตั้งไว้ในยามสงบนั้นไม่สามารถใช้ต่อไปได้ และนโยบายที่แถลงไว้ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๔๘๑ ย่อมพ้นสมัย คณะรัฐบาลชุดก่อนได้รู้สึกว่าจะไม่สามารถจะบริหารราชการแผ่นดินไปตามรูปการและนโยบายแก่นั้นได้"⁴

⁴ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๑๓/๒๔๘๔ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓, วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๘๔, หน้า ๒๖๖ - ๒๖๘.

นโยบายของคณะรัฐมนตรีนายพันเอกหลวงพิบูลสงครามในสถานการณ์ สงครามโลกจึงมีลักษณะ เน้นถึงการดำเนินการและเป้าหมายที่สอดคล้องกับภาวะ สงคราม การสร้างกองทัพให้พร้อมรบ บำรุงกองทัพให้มีความเข้มแข็ง และนโยบาย การต่างประเทศที่เสริมสร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพันธมิตร ในสงครามมหาเอเซียบูรพา

นโยบายของรัฐบาลหลาย ๆ คณะมักจะกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในขณะนั้นซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นปัญหาจำเป็นเร่งด่วน จึงได้ กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อเข้าดำเนินการแก้ไขอย่างทันที่ เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรีนายธำนิมิตร กรัยวิเชียร ซึ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในสถานการณ์บ้านเมืองที่เกิดความวุ่นวาย มีการนัดชุมนุมประท้วง การเดินทางเข้า ประเทศไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร และบวชเป็นพระ ณ วัดบวรนิเวศวิหาร ผู้ติดโปสเตอร์ประท้วงการกลับมาของจอมพลถนอม กิตติขจร ถูกฆ่าเสียชีวิต ๒ คน ที่จังหวัดนครปฐม นิสิตนักศึกษาได้ชุมนุมประท้วงในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์^๕ จนเกิดเหตุการณ์จลาจลขึ้นเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และขณะนั้นมีการแสดงความคิด ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยแพร่หลายในหมู่นักศึกษาและประชาชนทั่วไป นโยบายของคณะรัฐมนตรีนายธำนิมิตร กรัยวิเชียร จึงมีลักษณะ เน้นถึงความมั่นคง ของประเทศและการป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ โดยได้แถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๑๙ ว่า

"(๑) รัฐบาลนี้ถือหลักประหัตเป็นสำคัญและตระหนักว่า ความมั่นคงของประเทศเป็นรากฐานอันสำคัญในการเสริมสร้างการพัฒนา ทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมในสังคมเพื่อให้บรรลุตาม ความมุ่งหมายในการปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน และเพื่อให้ประเทศไทย ดำรงคงอยู่ด้วยความปลอดภัย ฉะนั้น รัฐบาลนี้จักได้ดำเนินการทุกประการ เพื่อธำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย ความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ โดยจะเตรียมกำลังและเสริมสร้างกำลังที่ใช้ในการป้องกันชาติ ให้เข้มแข็ง ให้อยู่ในสภาพพร้อมที่จะป้องกันราชอาณาจักร โดยพยายาม พึ่งตนเองให้มากที่สุด

^๕ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔), หน้า ๔๕๓.

สำหรับในระยะ ๔ ปีนี้ จะดำเนินการทั้งปวงเพื่อให้กำลัง
ทหารของชาติอยู่ในสภาพพร้อมรบและสามารถขยายได้ในยามฉุกเฉิน
จะพัฒนาหลักวิชาการและระบบอาวุธให้สามารถเผชิญกับภัยคุกคามได้
ทุกรูปแบบ จะปรับปรุงสวัสดิการ บำรุงขวัญและกำลังใจของทหารให้สูง
อยู่เสมอ รวมทั้งประสานความเข้าใจระหว่างทหารกับประชาชนให้ดี
ยิ่งขึ้น และส่งเสริมให้ทหารมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้วย

(๒) จะป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างจริงจัง
และเด็ดขาด จะจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการเบียดเบียนราษฎร
จะป้องกันและปราบปรามการผลิต และการค้ายาเสพติดให้โทษ ..."

มีข้อน่าสังเกตว่า นโยบายของคณะรัฐมนตรีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นั้น
ค่อนข้างจะเน้นความมั่นคงของประเทศและให้ความสำคัญแก่กองทัพเป็นอย่างมาก
ทั้งนี้ เหตุผลเพราะรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ถูกแต่งตั้งขึ้นภายหลัง
การรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ภายใต้การนำของพลเรือเอก
สงัด ชลออยู่ และคณะ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นผู้นำความกราบ
บังคมทูลแต่งตั้งให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีที่มา
จากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งประกอบด้วยทหารเกือบทั้งหมด แนวนโยบาย
ของคณะรัฐมนตรีจึงย่อมต้องให้ความสำคัญแก่ทหารและความมั่นคงเป็นหลัก

ส่วนคณะรัฐมนตรีที่มาจากการรวมตัวของพรรคการเมือง ภายหลังจาก
เลือกตั้งทั่วไป นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มาแถลงต่อสภามักจะมีลักษณะที่สอดคล้อง
กับแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ซึ่งเป็นผลจากแรงผลักดันของ
พรรคการเมืองที่ต้องการนำนโยบายของพรรคการเมืองนั้น ๆ เป็นผลไปสู่ทางปฏิบัติ
เป็นจริงเป็นจัง ตัวอย่างเช่น แนวนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีแนวทางการ
แก้ปัญหาที่ดินทำกินของราษฎร โดยเน้นวิธีการปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน^๖
ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่พรรคประชาธิปัตย์ได้เข้าร่วมรัฐบาลบริหารประเทศ นโยบาย
ของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภาจะต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
รวมอยู่ด้วย เช่น นโยบายคณะรัฐมนตรีพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ซึ่งเป็นรัฐบาล
ที่พรรคประชาธิปัตย์ร่วมรัฐบาลด้วย) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับนโยบาย

^๖ดูรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ในสำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา, พรรคการเมืองของไทย ปี พ.ศ. ๒๕๒๕, (กองการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๒๕), หน้า ๒๗.

เกษตรกรรมว่า ๗ " . . . ๔.๓ ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิทำกิน . . . "

๒.๑.๑.๓ นโยบายของคณะรัฐมนตรีมักจะกำหนดเป้าหมายที่คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ๆ รัฐบาลทุก ๆ รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศย่อมมีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน สร้างความมั่นคงและความก้าวหน้าแก่ประเทศชาติ เมื่อรัฐบาลคิดว่าวิธีการใดหรือเป้าหมายใดจะเป็นที่จะต้องกระทำก็จะนำมาเป็นนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ดังนั้น ลักษณะของนโยบายของคณะรัฐมนตรีจึงมีลักษณะจะทำหรือจะดำเนินการอะไรบ้าง นับตั้งแต่รัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งยึดหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรมาเป็นนโยบายและกำหนดให้เป็นเป้าหมายของการบริหารประเทศ นอกจากตั้งเป้าหมายว่าจะทำอะไรบ้างแล้วการตั้งเป้าหมายยังมีลักษณะอื่น ๆ เช่น รัฐบาลสนับสนุนส่งเสริม ปรับปรุง รุ่งรัดเร่งผลักดัน รุ่งแก้ไข หรือเสริมสร้างกิจกรรมใด ๆ เป็นพิเศษ

การกำหนดเป้าหมายไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรี มีประโยชน์แก่รัฐบาลที่จะใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศให้บรรลุผลตรงตามเป้าหมายนั้น มีประโยชน์แก่ข้าราชการที่จะปฏิบัติราชการภายในกรอบนโยบายของคณะรัฐมนตรี และตามเป้าหมายของนโยบายนั้น นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังสามารถนำนโยบายซึ่งรัฐบาลได้วางเป้าหมายไว้นั้น มาตรวจสอบผลการดำเนินงานของรัฐบาลว่าได้ดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ได้แถลงต่อสภาหรือไม่ หรือรัฐบาลได้ปฏิบัติงานนอกเหนือจากเป้าหมายที่วางไว้เพียงใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองแค่ไหน ซึ่งเป็นการควบคุมการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารประการหนึ่งนั่นเอง

การกำหนดเป้าหมายในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้น มักจะกำหนดเป้าหมายในลักษณะที่สามารถดำเนินการได้ เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔

๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี" พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๑ หน้า ๑๕ .

ที่ตั้งเป้าหมายในนโยบายการบริหารราชการไว้ว่า "วางระบบที่จะจำกัดจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง พร้อมกับการเพิ่มรายได้และปรับปรุงสวัสดิการและวางมาตรการให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดขวัญ กำลังใจ" ซึ่งผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน นับว่าบรรลุเป้าหมาย กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๕^๘ ได้วางระบบการจำกัดจำนวนข้าราชการและลูกจ้างโดยการเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้างให้กระทำได้ในกรณีจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น หากหน่วยงานใดต้องเพิ่มจำนวนข้าราชการก็ให้ใช้วิธีการเกลี้ยอัตรากาลังจากหน่วยงานที่มีข้าราชการเกินความต้องการ และสำนักงาน ก.พ. ก็ได้ออกหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. กำหนดแนวทางในการจำกัดจำนวนข้าราชการและการเกลี้ยอัตรากาลัง^๙ เป็นผลให้มีการชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภาส่วนเป้าหมายในการเพิ่มรายได้และสวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้าง และการวางมาตรการให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเสียใหม่ ปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กิจการข้าราชการที่ด้อยประสิทธิภาพให้พ้นจากราชการได้ง่ายขึ้น และปรับปรุงบัญชีเงินเดือนข้าราชการใหม่ นอกจากเพิ่มเม็ดเงินแล้วยังมีการจูงใจกลุ่มวิชาชีพที่ขาดแคลน และกลุ่มผู้บริหารให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยแยกบัญชีเงินเดือนเป็นบัญชีเงินเดือนทั่วไป บัญชีเงินเดือนวิชาชีพวิชาการ และบัญชีเงินเดือนผู้บริหาร^{๑๐}

ในทางตรงข้ามหากกำหนดเป้าหมายในลักษณะที่ไม่สามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายได้ เช่น ค่าแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีหม่อมราชวงศ์ ศีกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๑๔ ว่า

^๘ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว(ล)๔๓๓๒ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๕", ๑๕ เมษายน ๒๕๓๕.

^๙ สำนักงาน ก.พ., "หนังสือเวียน ก.พ. ที่ นร ๐๓๑๑/ว๔ เรื่อง มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่", ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕.

^{๑๐} ไพรดศุรายละเอียดในบัญชีอัตรากาลังเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕.

"... จะดำเนินการให้ประชาชนผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีรายได้ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาทต่อเดือน ได้รับการสงเคราะห์ในประการดังต่อไปนี้ อย่างครบถ้วน โดยจะดำเนินการให้สำเร็จหลังจากเข้าบริหารงานแล้ว ๖ เดือน ดังนี้

(๑) ได้รับสิทธิโดยสารรถประจำทางทุกสาย โดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร เพื่อให้สงเคราะห์ประการนี้สำเร็จตามเป้าหมาย จะดำเนินการแก้ไขระบบสัมปทานเดินรถโดยสารเสียใหม่ และจะกำหนดให้ผู้ได้รับสัมปทานเดินรถโดยสาร จัดรถเฉพาะเพื่อให้นักเรียนซึ่งเป็นบุตรของประชาชนผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าว โดยสารโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารด้วยเช่นกัน

(๒) ได้รับสิทธิไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับสำหรับบุตรทุกคน

(๓) ได้รับบริการด้านการรักษา ความเจ็บป่วย โดยไม่ต้องเสียค่ารักษา ..."

ซึ่งเป็นนโยบายที่ไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้ เนื่องจากขณะนั้นเศรษฐกิจของประเทศยังตกต่ำอยู่ และระยะเวลาที่ตั้งเป้าหมายไว้สั้นเกินกว่าจะดำเนินการได้ทัน จึงตกเป็นเป้าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโจมตีว่าเป็นนโยบายที่เพ้อฝัน ไม่อาจกระทำได้

๒.๑.๒ แนวนโยบายแห่งรัฐกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี

๒.๑.๒.๑ ความหมาย

แนวนโยบายแห่งรัฐ (State Policy) หมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม โดยวางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภา^{๑๑} เดิมรัฐธรรมนูญฉบับแรกมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ แต่เริ่มมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่ง

^{๑๑} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๖๖๑..pa

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒¹² หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา จะมีบทบัญญัติหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ฉบับปัจจุบันก็มีบทบัญญัติหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเช่นกัน¹³

๒.๑.๒.๒ แนวความคิด

การบัญญัติหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเกิดจากแนวความคิดว่าผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นราษฎรทั้งประเทศ บุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล ย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดจุดประสงค์บางประการ เช่น การปฏิวัติฝรั่งเศส มีจุดประสงค์หลัก ๓ ประการ คือ ความเสมอภาค เสรีภาพและภราดรภาพ หรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มีหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรเป็นจุดประสงค์หลักเพียงแต่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเกิดความคิดว่าควรจะกำหนดจุดประสงค์บางประการไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในการที่ราษฎรให้รัฐธรรมนูญแก่ตนเองผ่านทางสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ดี หรือโดยออกเสียงเป็นประชามติก็ดี หรือในการที่พระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญก็ดี ในการที่คณะรัฐประหารหรือคณะปฏิวัติได้ทำการรัฐประหารจนสำเร็จจนมีอำนาจให้รัฐธรรมนูญก็ดี ก็ย่อมมีอำนาจกำหนดแนวทางแนวนโยบายสำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภาให้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องปฏิบัติจัดทำในภายหน้าได้¹⁴ เนื่องจากเกรงกันว่าเพราะความผันผวนเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รัฐสภาอาจออกกฎหมายและรัฐบาลอาจบริหารราชการแผ่นดินผิดไปจากปรัชญา อุดมการณ์หรือแนวทางผู้ให้รัฐธรรมนูญต้องการได้

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, หมวด ๕ มาตรา ๔๔ - ๗๒.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔, หมวด ๕ มาตรา ๔๙ - ๘๔.

¹⁴ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๓๘ - ๑๔๑.

๒.๑.๒.๓ ผลของแนวนโยบายแห่งรัฐ

โดยหลักแล้วแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นสิ่งที่กำหนดขึ้น เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายของรัฐบาล มิได้เป็น ข้อบังคับ แต่เป็นคำแนะนำคล้าย ๆ ข้อกำหนดทางศีลธรรม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เสมอว่า "บทบัญญัติในหมวดนี้ (หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ) มีไว้เพื่อเป็นแนวทาง สำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายและไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ" หมายถึงถ้ารัฐสภาหรือรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามนโยบายนี้ จะไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ราษฎร ในอันที่จะฟ้องร้องรัฐให้ปฏิบัติจัดทำได้ ผู้ใดจะฟ้องร้องรัฐให้ต้องรับผิดชอบในทาง อาญา ในทางแพ่ง หรือในทางอื่นใดมิได้ แต่ก็ยังมีผลบังคับอยู่บ้างได้แก่ ผลทาง การเมือง ซึ่งถือกันว่าในวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมาชิก สภานิติบัญญัติอาจตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยเหตุที่เห็นว่าการที่รัฐบาลทอดทิ้งไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเมื่ออยู่ในสภาวะที่กระทำได้ หรือเห็นว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาล ควรเร่งดำเนินการและละเลยเพิกเฉยในสิ่งเหล่านั้นจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ ประเทศชาติ การควบคุมฝ่ายบริหารในทางการเมืองนั้น บางครั้งมีผลรุนแรง มากกว่าผลในทางอาญาหรือทางแพ่งเสียอีก เพราะกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพ ของรัฐบาลโดยตรง¹⁵

ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีหลายคณะ ได้กำหนดในคำแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติว่า นโยบายในการบริหารประเทศ ได้ยึดถือและตระหนักถึงแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหลักดำเนินการ เช่น คำแถลง นโยบายของคณะรัฐมนตรีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี แถลงเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๐ ว่า "ข้าพเจ้าและคณะรัฐมนตรีของข้าพเจ้าได้กำหนดนโยบาย ที่จะเข้ารับหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแล้ว โดยยึดแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นหลักดำเนินการ หรือคำแถลงนโยบาย ของพลโทถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีที่ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๐๑ ว่า "คณะรัฐมนตรีได้วางนโยบายโดยตระหนักถึงความสำคัญว่าจะต้องให้เป็นไปตาม แนวนโยบายแห่งรัฐ" หรือคำแถลงนโยบายของหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช

¹⁵ อักขราท จุฬารัตน, "รัฐธรรมนูญที่ว่าควรสั้นนั้นเป็นอย่างไร", รัฐสภาสาร ๒๖ (เมษายน ๒๕๒๑) : ๔๓ - ๔๕.

นายกรัฐมนตรีที่ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๔ ว่า "คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดถือหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย และแนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นมูลฐานและหลักปฏิบัติ ซึ่งทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของแนวนโยบายแห่งรัฐและคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีว่า นโยบายของรัฐมนตรีที่แถลงต่อฝ่ายนิติบัญญัติหลายคณะได้ยึดถือแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาเป็นแนวในการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี แต่ก็ได้หมายความว่าคณะรัฐมนตรีทุกคณะจะต้องยึดถือเอาแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้มาเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้นต้องมาจากปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น สถานการณ์บ้านเมือง แนวนโยบายของพรรคการเมือง และปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นรัฐบาลจะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี เพียงแต่เป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายหรือปฏิบัติเท่านั้น และไม่มีผลบังคับทั้งทางแพ่งและทางอาญา ในกรณีไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐแต่อย่างใด

ผลของแนวนโยบายแห่งรัฐอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายบริหารมักใช้แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นข้ออ้างในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา โดยอ้างว่าหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้นสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้ เพื่อจะได้รับเสียงสนับสนุนจากสภานั้นเอง¹⁶

แนวนโยบายแห่งรัฐมีผลผูกพันแก่รัฐบาลทุกรัฐบาลให้ต้องถือเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้รัฐบาลจะมีแนวนโยบายของพรรคการเมืองสนับสนุนอยู่หรือนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา แต่ต้องถือว่าการดำเนินการหรือวิธีการในการดำเนินการของรัฐบาลในส่วรายละเอียดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงจำเป็นที่จะต้องบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในลักษณะที่กว้างที่สุดเท่าที่จะพึงกระทำได้ไม่ให้ลวงล้ำเข้าไปในรายละเอียดอันอาจจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐบาลในโอกาสต่อไป

¹⁶ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๖๖๒.

อนึ่ง มีข้อที่น่าสังเกตว่าตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติว่า "ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๑๖๕ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

คำว่า "ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" น่าจะหมายถึงการดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย ซึ่งบัญญัติในทานองมาตรา ๑๖๖ นี้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

๒.๒ หลักการของระบบรัฐสภาเกี่ยวกับความไว้วางใจรัฐบาล

การปกครองในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา เป็นรูปแบบการปกครองที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการแบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด รัฐบาลและรัฐสภาต่างมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งกันและกัน และอาจเกี่ยวข้องกัน โดยรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน เพราะสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมที่จะให้ความเห็นชอบในการตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศ รัฐบาลซึ่งมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ถือได้ว่ามาจากความเห็นชอบของรัฐสภา ก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วยความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ในขณะเดียวกันหากเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา จนทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ด้วยความราบรื่น รัฐบาลก็มีความที่จะยุบสภาได้

ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ โดยมีจุดเริ่มต้นจากการจำกัดพระราชอำนาจของพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. ๑๒๑๕) และการประกาศใช้มหาบัตร (Magna Carta) ซึ่งต่อมามีการพัฒนาหาสภา (The Great

Council) จนกลายเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี หรือนายกรัฐมนตรีขึ้นควบคุมเสนาบดีทั้งหลาย มีการแยกคณะเสนาบดีหรือรัฐมนตรี ออกจากพระมหากษัตริย์ มีการแบ่งแยกสภาออกเป็นสองสภา คือ สภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) มีการเลือกตั้ง การต่อสู้ ระหว่างสภาทั้งสอง และระหว่างสภาสามัญกับกษัตริย์ การลดน้อยถอยพระราชอำนาจ ของกษัตริย์ลง ในขณะที่สภาสามัญกลับมีอำนาจมากขึ้น¹⁷ การให้สภาทั้งสอง ควบคุมรัฐบาลได้ การให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาสามัญเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ การที่พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง และไม่ถือหลักการแบ่งแยก อำนาจอย่างเคร่งครัด ล้วนเป็นโครงสร้างหลักของระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา ซึ่งหลักการสำคัญอันแสดงถึงความสัมพันธ์ของรัฐบาลและรัฐสภาเป็นอย่างดี ได้แก่ หลักความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้ควบคุม และบังคับบัญชางานประจำกระทรวงต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรี จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจึงต้องได้รับความ ไว้วางใจจากรัฐสภาตลอดเวลา ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี จะต้องพ้นจากตำแหน่ง ความจำเป็นที่คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ ไว้วางใจของรัฐสภานี้ทำให้มีวิธีการคอยตรวจสอบว่าคณะรัฐมนตรียังคงได้รับความ ไว้วางใจอยู่หรือไม่ ซึ่งมี ๔ วิธี ดังนี้

- การตรวจสอบความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน
- การตรวจสอบความไว้วางใจด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
- การตรวจสอบความไว้วางใจด้วยการที่คณะรัฐมนตรีขอให้ รัฐสภายืนยันความไว้วางใจอย่างเป็นทางการ
- การตรวจสอบความไว้วางใจด้วยการพิจารณามติของรัฐสภา ในปัญหาเฉพาะ เรื่องที่มีความสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาล

๒.๒.๑ การตรวจสอบความไว้วางใจก่อนคณะรัฐมนตรี เข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน

ในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น
ที่มีมาจากประชาชนโดยตรง (โดยวิธีการเลือกตั้ง) ส่วนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

¹⁷ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๔๓ - ๒๔๔.

นั่นถือว่ามีได้มาจากประชาชนโดยตรง หากแต่มาจากความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา อันเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์อันเชื่อมโยงอำนาจจากประชาชนมาสู่ฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการที่แสดงถึงความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้ฝ่ายบริหารให้เข้าบริหารราชการแผ่นดิน

ในประเทศอังกฤษ เนื่องจากเป็นระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียง ๒ พรรค ผลัดกันเป็นรัฐบาลและฝ่ายค้าน และมีวินัยของระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง จึงไม่มีการลงมติให้ความไว้วางใจก่อนคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศ หลังจากการเลือกตั้งพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ก็จะเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลและนโยบายของพรรคมาเป็นนโยบายของรัฐบาล เพราะถือว่าราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศโดยการใช้สิทธิเลือกตั้งมอบหมายหัวหน้าพรรคเสียงข้างมากเป็นนายกรัฐมนตรีและบุคคลชั้นนำของพรรคตามแต่นายกรัฐมนตรีจะเลือกเฟ้นเป็นรัฐมนตรี และราษฎรฝ่ายข้างมากมีเจตจำนงให้นโยบายของพรรคฝ่ายข้างมากมาเป็นนโยบายของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษจึงบริหารราชการแผ่นดินไปที่เดียวโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจก่อน¹⁸

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ก่อนการรวมประเทศ) การให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารประเทศกระทำโดยการผ่านกลไกในการเลือกนายกรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เพื่อให้สมาชิกสภาล่างลงคะแนนโดยไม่มีการอภิปราย หากได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมด ผู้นั้นก็จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹⁹ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการให้ความไว้วางใจในตัวนายกรัฐมนตรี ต่อจากนั้นนายกรัฐมนตรีก็จะแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศต่อไปโดยไม่มีการแถลงนโยบายอีก

ประเทศญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีการให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารประเทศ

¹⁸ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๕๐.

¹⁹ The Basic Law 1949, มาตรา ๖๓ (๑), (๒).

โดยกลไกในการเลือกนายกรัฐมนตรี แต่มีข้อแตกต่างคือการลงคะแนนเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี กระทำโดยมติของรัฐสภา (Diet) กล่าวคือ มีการลงมติทั้งในสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และสภาที่ปรึกษา (House of Councillors) และถ้าหากความเห็นของสภาทั้งสองไม่ตรงกัน จึงถือมติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา อำนาจที่แท้จริงในการไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจึงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร²⁰

ประเทศฝรั่งเศสภายใต้รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ มีกลไกในการให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน โดยประธานาธิบดีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีก็จะเสนอนโยบายหรือโครงการที่จะกระทำเพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) เห็นชอบและเข้ารับบริหารประเทศต่อไปได้

ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน

การที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศนั้น เป็นมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายที่คณะรัฐมนตรีนำมาแถลงต่อสภา และจะยึดถือเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ อาจจะเป็นนโยบายที่ไม่ดีแก้ปัญหาไม่ถูกจุดมีความเลื่อนลอยหรือไม่น่าเชื่อถือ หากคณะรัฐมนตรีนำไปปฏิบัติอาจจะก่อความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ สภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาก็อาจจะลงมติไม่ไว้วางใจไม่ต้องนานนโยบายเช่นนั้นมาใช้ปฏิบัติอันเป็นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข (Preventive Measure) นอกจากนี้หากเป็นนโยบายที่ดีเป็นที่ยอมรับของสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา มาตรการนี้ก็จะเป็นประโยชน์ทางจิตวิทยาทำให้รู้สึกว่าการที่รัฐบาลที่จะเข้าทำงานนั้นและนโยบายการทำงาน of รัฐบาลได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาแล้ว แทนที่จะปรากฏว่านายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะโดยปกติแล้ว

²⁰ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖, มาตรา ๖๗ และ ๖๘.

พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะได้จัดตั้งรัฐบาลและหัวหน้าพรรคผู้นั้นย่อมจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีย่อมมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคผู้นั้น นโยบายของรัฐบาลก็คือนโยบายของพรรคการเมืองนั้น การจะได้รับความไว้วางใจจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาจึงไม่น่าจะมีปัญหาเพราะพรรครัฐบาลคือพรรคที่ใหญ่ที่สุดในสภาอยู่แล้ว และที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการอภิปรายแสดงข้อคิดเห็นทั่วถึงนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภานั้น จะเป็นประโยชน์ในการสะท้อนแนวความคิดหลาย ๆ อย่างจากสมาชิกอื่นจะทำให้รัฐบาลกำหนดทิศทางและทำที่บางอย่างของตนต่อไปในอนาคต²¹

๒.๒.๒ การตรวจสอบความไว้วางใจด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

การปกครองในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา นอกจากจะเป็นผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติแล้ว รัฐสภายังต้องเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเนื่องจากการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะทำการบริหารประเทศไม่เป็นที่พอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้

โดยหลักการแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เช่น ในประเทศอังกฤษกระทำโดยสภาสามัญ (House of Commons) ประเทศฝรั่งเศสกระทำในสภาผู้แทน (The National Assembly)²² ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกระทำโดยสภาล่าง (Bundestag)²³ หรือประเทศญี่ปุ่นกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)²⁴

²¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๕๐๖-๕๐๗.

²² รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, มาตรา ๔๘.

²³ The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๘, มาตรา ๖๗.

²⁴ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖, มาตรา ๖๘.

ประเทศไทยรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเกือบทุกฉบับ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นเพียงฉบับเดียวที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา หรือร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ ทั้งสองสภา มีสิทธิที่จะยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ได้เช่นเดียวกัน^{๒๕} ทั้ง ๆ ที่สมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ในช่วงใช้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ ฉบับปัจจุบัน มีการกำหนดมาตรการที่จะทำให้รัฐบาลอยู่ในเสถียรภาพ ได้อย่างมั่นคงชั่วระยะเวลาหนึ่ง จึงบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง มีส่วนร่วมในการอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ด้วย แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจไม่ได้^{๒๖} การที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามามีบทบาทในการร่วม

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๘ บัญญัติว่า

"สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือ สมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

ญัตติดังกล่าวในวาระหนึ่ง ถ้าเป็นของสมาชิกของทั้งสองสภา ให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา ถ้าเป็นของสมาชิกสภาใดให้ยื่นต่อประธานสภานั้น

การเปิดอภิปรายทั่วไปตามญัตติดังกล่าวในวาระหนึ่งให้กระทำ ในที่ประชุมรัฐสภา

เมื่อมีการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่าน ระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับ วันที่การอภิปรายสิ้นสุด"

^{๒๖} บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๐๓ และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๘.

อภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ มีที่มาจากแต่งตั้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ และมีวาระดำรงตำแหน่งที่แน่นอน จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาล วุฒิสภาไม่อาจถูกยุบโดยการเสนอของคณะรัฐมนตรีได้เหมือนอย่างสภาผู้แทนราษฎร จึงพิจารณาได้ว่าการให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีสิทธิเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ เป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้มีความมั่นคงจนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งไม่อาจตรวจสอบความไว้วางใจที่มีต่อรัฐบาลได้โดยลำพัง

การยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนอกจากจะเป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะแล้ว ในด้านจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะยื่นเสนอญัตตินี้ ยังจะต้องมีจำนวนที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้เป็นการระแกว่ารัฐบาลมากจนเกินไป จนกลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศให้บรรลุผลได้อย่างราบรื่น เพราะการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีมีผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรีค่อนข้างรุนแรง ในการอภิปรายสมาชิกย่อมมีเอกสิทธิ์และเสนอพยานหลักฐานประกอบคำอภิปรายจึงอาจมีการกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงและความนิยมในตัวรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และญัตตินี้จะต้องมีการลงมติ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะ ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนนั้นจะต้องสิ้นสุดลงหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ดังนั้นจึงมีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะร่วมลงชื่อเสนอญัตติให้มีความเหมาะสมพอควร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในระยะหลัง มักกำหนดไว้จำนวนหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด^{๒๗}

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๗}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๙, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๗, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๕๐ กำหนดให้การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีจะต้องมีสมาชิกเข้าชื่อร่วมกันเสนอจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

มติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ถ้ามีจำนวน ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกที่เข้าชื่อ เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอันหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น และ การลงมติไม่ไว้วางใจจะกระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุดไม่ได้ เมื่อการ เปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง ไม่ได้ การลงมติจะต้องกระทำภายหลังจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุด เหตุที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้เช่นนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผล ๔ ประการ ดังนี้^{๒๘}

๑. เพื่อป้องกันการเสนอให้มีการลงมติช่วงชิง คือ ลงมติในเวลาที่มีสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลหรือฝ่ายค้านรัฐบาลมาประชุมน้อย การให้เลื่อนเวลาไปจะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสแนะนำสมาชิกของตนให้มาลงมติ โดยพร้อมเพรียงกัน

๒. ถ้าให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่การอภิปราย สิ้นสุด สมาชิกจะลงมติไปโดยมีอารมณ์ที่ร้อนแรงเนื่องจากความโกรธเคืองในคำพูด ที่อภิปราย การลงมติจะมีได้กระทำกันอย่างรอบคอบ

๓. ถ้าลงมติในวันที่การอภิปรายสิ้นสุด สมาชิก จะไม่มีเวลาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่รัฐมนตรีอภิปรายโต้ตอบ หรือความเห็น ของรัฐมนตรีชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ การเลื่อนเวลาออกไปทำให้สมาชิกมีเวลา ตรวจสอบและใคร่ครวญถึงเหตุผล

๔. การไม่ลงมติในวันเดียวกับวันที่การอภิปราย สิ้นสุด ทำให้สมาชิกมีโอกาสตรวจสอบมติสภาฯว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้ลงมติให้สอดคล้องกับเจตจำนง ของประชาชน

^{๒๘} จเร พันธุ์เปรื่อง, "การแถลงนโยบายของรัฐบาลและการเปิด อภิปรายทั่วไป" รัฐสภาสาร ๔ (พฤษภาคม ๒๔๒๕) : ๖๔

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ผลของการเสนอผู้ตติ เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีมีผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรีอย่างรุนแรง เพราะไม่เพียงแต่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว แม้ผลของการลงมติไม่ไว้วางใจจะมีคะแนนเสียงไม่เกินกึ่งหนึ่งก็ตาม แต่ถ้าการอภิปรายของสมาชิกส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในตัวรัฐมนตรีออกมาในทางเสื่อมเสียแก่รัฐบาล โดยรัฐมนตรีผู้นั้นไม่สามารถชี้แจงแก้ตัวได้อย่างกระจ่างชัดแล้ว ผลที่ตามมาแก่รัฐบาลก็คืออาจมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีคนนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ หรือในบางคั้งนายกรัฐมนตรีอาจจะนำคณะรัฐมนตรีลาออกทั้งคณะก็ได้ ดังเช่นกรณีคณะรัฐมนตรี พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๔๙๐ หลังจากการยื่นผู้ตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจโดยนายดวง อภัยวงศ์ กับคณะ มีการอภิปรายโจมตีคณะรัฐมนตรีเป็นเวลา ๗ วัน ๗ คืน และถ่ายทอดเสียงการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงไปทั่วประเทศ ซึ่งแม้ว่าที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๘๔ ต่อ ๕๕ และงดออกเสียง ๑๖ คน เป็นผลให้ผู้ตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอันตกไปไม่มีผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรี แต่พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ก็ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้มีโอกาสได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่^{๒๙}

การยื่นผู้ตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีนับเป็นมาตรการในการควบคุมคณะรัฐมนตรีที่มีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีและนโยบายของคณะรัฐมนตรี แต่หากมีมาตรการนี้มากเกินไป ก็จะเป็นผลให้รัฐบาลล้มลุกคลุกคลาน และถ้าคณะรัฐมนตรีพ่ายแพ้แก่ฝ่ายค้านในการลงมติต้องลาออกไปก็ตาม หากฝ่ายค้านไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ได้แล้ว อาจจะทำให้เกิดความวุ่นวายแก่งแย่งในการจัดตั้ง คณะรัฐมนตรีชุดต่อมา ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันภาวะว่างรัฐบาล ในประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงได้มีกฎหมายที่ระบอบความไว้วางใจในเชิงสร้างสรรค์

^{๒๙} ประเสริฐ ปัทมะสุนทร, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๔ - ๒๕๑๗), หน้า ๕๖๘.

(Constructive Vote of No Confidence)³⁰ โดยในการยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในสภาล่าง (Bundestag) นั้น จะต้องมีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่เพื่อให้สภาล่าง (Bundestag) ลงมติด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาล่าง (Bundestag) ทั้งหมด จึงจะให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งนับว่าเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลไม่ให้พ้นจากตำแหน่งโดยง่าย และหากแพ้มติก็จะมีรัฐบาลชุดใหม่เข้าบริหารประเทศได้ทันที นับเป็นแนวทางในการไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่น่าสนใจแนวทางหนึ่ง

๒.๒.๓ การตรวจสอบความไว้วางใจด้วยการที่คณะรัฐมนตรีขอให้รัฐสภายืนยันความไว้วางใจอย่างเป็นทางการ

นอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นฝ่ายเสนอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแล้ว ฝ่ายคณะรัฐมนตรีเองก็สามารถที่จะเสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีได้หากมีพฤติการณ์บางอย่างที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรขอความไว้วางใจ เช่นคณะรัฐมนตรีมีนโยบายใหม่ที่จะมีสัมพันธไมตรีกับประเทศคอมมิวนิสต์ แต่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก คณะรัฐมนตรีอาจจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ยืนยันความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่คณะรัฐมนตรีว่านโยบายดังกล่าวเป็นการกระทำที่ถูกต้องหรือถ้าเป็นการกระทำที่ผิดพลาดสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีคณะรัฐมนตรีขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจในระหว่างบริหารราชการแผ่นดินในมาตรา ๑๔๓ ว่า

"ในระหว่างเวลาบริหารราชการแผ่นดินภายหลังที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนแล้ว

³⁰อมร รัชชาสัตย์, "ประชาธิปไตยหลายรส (รวมบทความ)", การพัฒนาประชาธิปไตยในเยอรมันตะวันตก, โดยการสนับสนุนของ Konrad Adenauer Foundation, หน้า ๑๓๕.

ถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรี
จะขอให้สภาผู้แทนยืนยันความไว้วางใจอีกครั้งก็ได้ ในกรณี
เช่นว่านี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

การที่คณะรัฐมนตรีเสนอขอให้สภายืนยันความ
ไว้วางใจตามมาตรา ๑๔๗ นี้ การลงมติจะต้องกระทำในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ
เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความไว้วางใจจากสภา
แล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจ ซึ่งต้อง
อนุโลมตามมาตรา ๑๔๖^{๓๑} มาใช้ โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อได้มีการ
อภิปรายแสดงความคิดเห็นในการให้ความไว้วางใจแล้ว ก็ต้องเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป
เพื่อให้วุฒิสภาอภิปรายตั้งข้อสงสัยแก่ไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบความไว้วางใจของ
สภาผู้แทนราษฎรด้วย หลังจากนั้นจึงมีการลงมติไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญอีก ๒ ฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ
คณะรัฐมนตรีขอให้สภายืนยันความไว้วางใจ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๕๑๓ มีบทบัญญัติคล้ายคลึงกับมาตรา ๑๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า

"ในระหว่างเวลาบริหารราชการ

^{๓๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๔๖
บัญญัติว่า "คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อ
สภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาลำดับ การลงมติความไว้วางใจหรือไม่ให้ความ
ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้น ให้สภาผู้แทนกระทำภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลง
นโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว

ในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจตั้ง
ข้อสงสัยแก่ตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้"

แผ่นดิน ภายหลังจากได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว
ถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้
สภายืนยันความไว้วางใจอีกครั้งก็ได้"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๑๔๖ บัญญัติว่า

"ในระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน
ภายหลังจากได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้ามี
พฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้
สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจอีกครั้งก็ได้ ในกรณีนี้ให้นำ
บทบัญญัติมาตรา ๑๔๕³² มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีคณะรัฐมนตรี
ขอให้สภายืนยันความไว้วางใจระหว่างการบริหารประเทศของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยทั้ง ๓ ฉบับข้างต้น มีลักษณะคล้ายคลึงกัน จนอาจกล่าวได้ว่า
เป็นการลอกเลียนกันมา โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการขอให้ยืนยันความ
ไว้วางใจ ภายหลังจากได้รับความไว้วางใจให้เข้าบริหารประเทศแล้ว หมายความว่า
ได้ผ่านการแถลงนโยบายและลงมติไว้วางใจให้เข้าบริหารราชการแผ่นดินให้สภา
ผู้แทนราษฎรแล้ว และการขอให้สภายืนยันความไว้วางใจให้อนุโลมใช้กรณีการแถลง
นโยบายเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรี
แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรถึงพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีสมควรขอให้สภาผู้แทนราษฎร
ยืนยันความไว้วางใจ และเมื่ออภิปรายจนเป็นที่พอใจแก่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว
ก็ต้องมีการลงมติว่าจะยืนยันความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีต่อไป หรือจะลงมติ
ไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ข้อแตกต่างของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอยู่ที่รัฐธรรมนูญ
ฉบับปี ๒๕๕๒ ต้องแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนเป็นผู้ลงมติ
ไว้วางใจ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๔๕
บัญญัติว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภา
ผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียง
มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม"

และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๑๑ เพียงแต่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรขอให้ยืนยันความไว้วางใจเพียงสภาเดียวเท่านั้น

ผลของการลงมติยืนยันความไว้วางใจนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากไว้วางใจคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป คณะรัฐมนตรีก็จะสามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ในแนวนโยบายเดิมด้วยความมั่นใจในแนวทางที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม คณะรัฐมนตรีมีทางเลือก ๒ ประการ คือ กราบถวายบังคมลาออก หรือถวายคำแนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเสีย

ตัวอย่างของเหตุการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องขอให้สภายืนยันความไว้วางใจ คือ เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบให้อัญเชิญพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล ขึ้นทรงราชย์สันตติวงศ์ต่อไป นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่ารัฐบาลในฐานะที่มีความรับผิดชอบในการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย จึงได้เสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความไว้วางใจในการบริหารประเทศต่อไป เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๔๗๗ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีให้บริหารประเทศต่อไปด้วยคะแนนเสียง เอกฉันท^{๓๓}

อีกเหตุการณ์หนึ่งที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องขอให้สภายืนยันความไว้วางใจ คือ กรณีที่มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีได้ปรับคณะรัฐมนตรี จึงเสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจในตัวรัฐมนตรีที่ได้รับการปรับปรุง เพื่อให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป ตามนโยบายเดิม เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๔๗๗ และวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๘ ซึ่งภายหลังจากอภิปรายเสร็จสิ้นแล้ว สภาผู้แทน

^{๓๓} ปรอดุรายละเอียดยุคใหม่, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๔๒/๒๔๗๗ (สมัยสามัญ), วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๔๗๗, หน้า ๒๔๔๐.

ราษฎรได้ลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในวันนั้น³⁴

อย่างไรก็ตามในขณะที่มีเหตุการณ์ทั้งสองข้างต้นเกิดขึ้น อยู่ระหว่างเวลาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีตรวจสอบความไว้วางใจของสภาโดยการยืนยันความไว้วางใจ แต่ก็เห็นกันว่า เป็นสิ่งที่ทำได้และตัวอย่างนี้ได้นำมาใช้อ้างอิงในการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ โดยการกำหนดไว้อย่างแน่ชัดให้มีการยืนยันความไว้วางใจได้ แต่หลังจากกำหนดหลักการไว้อย่างแน่ชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ไม่มีกรณีอันถือว่าเป็นตัวอย่างเกิดขึ้นอีกเลย

๒.๒.๔ การตรวจสอบความไว้วางใจด้วยการพิจารณาติของรัฐสภาในปัญหาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาล

การสูญเสียความไว้วางใจในสภานิติบัญญัติ นอกจากการพ่ายแพ้การลงมติในการเสนอนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ ในการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และในการขอให้สภายืนยันความไว้วางใจแล้ว ยังรวมถึงกรณีคณะรัฐมนตรีแพ้มติอื่น ๆ ในสภาที่มีความสำคัญต่อนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแพ้มติสำคัญในสภา แต่ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปต่อสภาผู้แทนราษฎร ก็จำต้องลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎรตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ และมารยาททางการเมือง

ตัวอย่างกรณีรัฐบาลแพ้มติสำคัญที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ คือเรื่องคณะรัฐมนตรี นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ขอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบการที่รัฐบาลลงนามในความตกลงระหว่างประเทศในการควบคุมจำกัดยาง ซึ่งมุ่งหมายจะให้ผู้ทำสวนยางได้รับประโยชน์และให้ยางมีราคาดีขึ้น ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๔๗๗ ได้อภิปรายข้อดีข้อเสียในข้อสัญญาตามที่รัฐบาลไปตกลงมา การพิจารณาต่อเนื่องไปจนถึงวันที่

³⁴ ประเสริฐ บัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕ - ๒๕๑๗), หน้า ๒๐๐.

๑๓ กันยายน ๒๔๙๓ อีกวันหนึ่ง หลังจากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ถ้าให้สัตยาบันสนธิสัญญานี้จะทำให้ราษฎรของประเทศที่มีอาชีพในการทำสวนยาง ถูกผูกมัดเสียเปรียบเป็นอันมาก จึงลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสัญญาที่รัฐบาลทำไป โดยไม่อนุมัติตามที่คณะรัฐมนตรีขอสัตยาบันมาด้วยคะแนน ๓๓ ต่อ ๒๕³⁵ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แจ้งต่อที่ประชุมทันทีว่า รัฐบาลจำเป็นต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ และกล่าวขอบคุณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้ดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง และรัฐบาลได้ลาออกจากตำแหน่งตั้งแต่นั้น

กรณีที่รัฐบาลห้ามตีสัญญาที่รัฐบาลเสนออีกกรณีคือ คณะรัฐมนตรีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ อนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. ๒๔๘๓ และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พ.ศ. ๒๔๘๓ ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้พิจารณาอนุมัติตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเตรียมการย้ายเมืองหลวงจากกรุงเทพฯ ไปอยู่ ณ นครบาลเพชรบูรณ์ และยกบริเวณพระพุทธบาทสระบุรีเป็นพุทธบุรีมณฑล ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติด้วยวิธีลงคะแนนลับไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ³⁶ เป็นเหตุให้จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๘๓ โดยเสนอเหตุผลในการลาออกว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวทั้ง ๒ ฉบับ นับเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีห้ามตีในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้คณะรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง

นอกจากการห้ามตีสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแล้ว แม้จะเป็นการห้ามตีเกี่ยวกับมติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ซึ่งรัฐบาลพิจารณาเห็นว่าเป็นการห้ามตีสัญญากระทบบ่อนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างกรณีนี้คือ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๔๘๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อสภานั้น

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๖.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๖.

ให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดทั้งรายรับและรายจ่ายตามงบประมาณนั้นโดยชัดเจน เพื่อให้สมาชิกผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ทราบก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติไปตามยอดงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีชี้แจงว่าไม่สามารถกระทำได้ เพราะรายละเอียดมาก ต้องทำสำเนาเอกสารจำนวนมาก ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะจัดการได้ทันตามกำหนด ทั้งสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอันมาก คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจปฏิบัติตามมติที่สมาชิกเสนอได้ เป็นการผูกมัดรัฐบาลมากเกินไป ซึ่งผลการลงมติด้วยวิธีลงคะแนนลับปรากฏว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับมติดังกล่าวด้วยคะแนน ๔๕ ต่อ ๓๑³⁷ เป็นผลให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ยอมรับโบล่า จึงโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๔๘๑ แทน

นอกจากนี้รัฐบาลพหุมติสำคัญเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลจะมีผลเสมือนการสูญเสียความไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ผ่านร่างกฎหมายบางฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ก็เปรียบเสมือนการสูญเสียความไว้วางใจได้ เช่น การไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายสำคัญทางการเงินของรัฐบาล ถือได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินการบริหารประเทศตามแนวทางการจัดสรรเงินงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ อันเป็นการไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั่นเอง ซึ่งรัฐมนตรีมีทางเลือกที่จะต้องลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎรทางใดทางหนึ่ง

มีข้อสังเกตว่าหลักการเกี่ยวกับความไว้วางใจในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภานี้ สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีบทบาทอย่างสูง ไม่ว่าจะเป็นการให้ความไว้วางใจในการแถลงนโยบายเพื่อเข้าบริหารประเทศ การลงมติไม่ไว้วางใจในมติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การที่คณะรัฐมนตรีเสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจและการพหุมติสำคัญของรัฐบาลอันเป็นผลไปสู่การลาออกหรือยุบสภานั้น ล้วนแต่กระทำกันใน

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๐ - ๒๗๑.

สภาผู้แทนราษฎรทั้งนั้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปของ คณะรัฐมนตรีที่มีต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป อันเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ของประชาชนที่แสดงความไว้วางใจผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปสู่ คณะรัฐมนตรีนั่นเอง

๒.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับการให้ความไว้วางใจของบางประเทศที่ใช้ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา

ประเทศอังกฤษถือเป็นต้นแบบของการปกครองระบบรัฐสภาที่มี วิชาทางการเมืองประวัติศาสตร์อันยาวนานเป็นแบบอย่างให้นานาอารยประเทศนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศของตน ดังเช่นที่ประเทศฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมันและญี่ปุ่นได้นำหลักการของระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษบางประการไปประยุกต์ใช้จนส่งผลให้ประเทศเหล่านั้นเจริญรุ่งเรือง มีเสถียรภาพของรัฐบาลที่มั่นคง ดังนั้นเพื่อประโยชน์ต่อการวิเคราะห์หลักการและแนวความคิดของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญไทย เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับการให้ความไว้วางใจในการเข้าบริหารประเทศของ สถานิติบัญญัติ จึงสมควรศึกษาหลักการและแนวความคิดของระบบการปกครองของประเทศเหล่านั้น ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

๒.๓.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับการให้ความไว้วางใจในการบริหารประเทศในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมของประเทศอังกฤษ (Classical Parliamentary System)

๒.๓.๑.๑ วิวัฒนาการและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

ประเทศอังกฤษถูกรวบรวมเข้าเป็นราชอาณาจักรเดียวกันโดยพวกนอร์มัน (Norman) ซึ่งมีชัยชนะเหนือแคว้นต่าง ๆ ในเกาะอังกฤษเกือบทั้งหมด การปกครองของพวกนอร์มันเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ สถาบันการเมืองที่สำคัญที่กษัตริย์นอร์มันริเริ่มขึ้นได้แก่ มหาสภา (The Great Council)

มีสมาชิกประกอบด้วยขุนนาง เสนาบดี และขุนนางเจ้าของที่ดิน และผู้นำทางศาสนา ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ในกิจการนิติบัญญัติ การบริหาร และการยุติธรรม และอาจได้รับอำนาจให้ดำเนินกิจการบางอย่าง เช่น การศาสนยุติธรรม การคลัง ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมปรึกษา เพื่อเก็บภาษีอากร นอกจากนี้กษัตริย์ได้แต่งตั้งขุนนางและข้าราชการที่ใกล้ชิด เป็นคณะที่ปรึกษา (Cabinet) ในระบบการเมืองสมัยใหม่ของอังกฤษ³⁸

อำนาจของกษัตริย์และมหาสภาอยู่ในสภาพผสมผสานกันเช่นนี้จนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น (John) (ค.ศ. ๑๑๙๙ - ค.ศ. ๑๒๑๖) จึงได้เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนางนำไปสู่การเซ็น เอกสารแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ในปี ค.ศ. ๑๒๑๕ อันเป็นผลให้มีการปฏิรูปโครงสร้างของมหาสภา (The Great Council) โดยให้ประกอบด้วย ขุนนางผู้ครองเมืองหรือเจ้าของที่ดิน ซึ่งกษัตริย์จะได้เชิญมาร่วมปรึกษาหารือ เป็นส่วนบุคคล และขุนนางระดับต่ำในตำแหน่งอัศวิน (Knights) จากแต่ละเมือง นับว่าเป็นก้าวแรกที่ให้สิทธิแก่ขุนนางระดับต่ำเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ และเป็นก้าวต่อไปของการปกครองในระบบรัฐสภา³⁹

การปกครองโดยพระมหากษัตริย์ได้สิ้นสุดลงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เมื่อพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ (Charles I) (ค.ศ. ๑๖๒๕ - ค.ศ. ๑๖๔๙) ประสบกับความพ่ายแพ้ และถูกประหารชีวิต อำนาจทางการเมือง ตกอยู่กับสมาชิกสภาสามัญกลุ่มหนึ่ง โดยโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) นำกำลังทหารยึดอำนาจและสถาปนากการปกครองแบบเผด็จการทหาร (ค.ศ. ๑๖๔๙ - ค.ศ. ๑๖๕๙) แต่เมื่อระบบการปกครองแบบเผด็จการทหาร ได้เสื่อมสลายไปในปี ค.ศ. ๑๖๕๙ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ (Charles II) (ค.ศ. ๑๖๖๐ - ค.ศ. ๑๖๘๕) ได้ขึ้นครองราชย์ และมีการรื้อฟื้นสถาบัน การปกครองที่เก่าแก่คือ อำนาจบริหารของกษัตริย์ อำนาจนิติบัญญัติและด้านการเงิน

³⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ , "การเมืองการปกครองอังกฤษ", เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ ๘ - ๑๕ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๑), หน้า ๖๐๗.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๐๘

ของสภาขุนนางและสภาสามัญและความเป็นอำนาจสูงสุดของกฎหมายจารีตประเพณี นอกจากนี้ ได้มีการรื้อฟื้นสภาองคมนตรี (Privy Council) ขึ้น โดยกษัตริย์แต่งตั้ง เพื่อเป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลือในด้านการบริหาร แต่หน่วยองคมนตรีเป็นหน่วยงานที่ใหญ่มาก และสมาชิกบางคนก็ดำรงตำแหน่งที่มีเกียรติ โดยเกือบมิได้มีความรับผิดชอบด้านบริหารเลย ในขณะที่เดียวกันนโยบายทั้งภายในและต่างประเทศของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ ก็มีลักษณะที่ทำให้จำเป็นต้องได้หน่วยผู้ช่วยเหลือที่ไม่เปิดเผยและพิเศษเกินกว่าที่จะใช้สภาองคมนตรี ฉะนั้นพระเจ้าชาร์ลส์ ๒ และรัชทายาทของพระองค์จึงได้มอบความไว้วางพระราชหฤทัยแก่คณะเสนาบดีกลุ่มเล็ก ๆ ที่ทรงเลือกขึ้นมาแล้ว ในรูปของคณะกรรมการของสภาองคมนตรี⁴⁰ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ ทรงโปรดให้สมาชิกองคมนตรีบางคนที่ทรงเชื่อถือ ประมาณ ๔ - ๕ คน ไปประชุมกับพระองค์ในห้องทรงพระอักษรส่วนพระองค์ ฉะนั้นจึงได้เรียกกันว่า "Cabinet"⁴¹ ซึ่งมีความหมายไปในทางที่ไม่ถูกต้องและเป็นที่ครหา เช่นเดียวกับคำว่า "Prime Minister" เพราะไม่สอดคล้องกับประเพณีโบราณที่เสนาบดีคนใดคนหนึ่งจะแสดงว่าเป็นผู้ผูกขาดความไว้วางพระราชหฤทัยของกษัตริย์หรือเป็นคนโปรดปรานเป็นพิเศษ⁴² ซึ่งต่อมากฎหมายในสภาองคมนตรีก็มีได้ยุติที่จะเป็นเพียงคณะกรรมการองคมนตรีและได้กลายเป็นคณะกรรมการของรัฐสภา และในเวลาต่อมาได้กลายเป็นพรรคที่ควบคุมคะแนนเสียงในสภาสามัญ⁴³

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในรัชสมัย

พระเจ้าจอร์จที่ ๑ (George I) (ค.ศ. ๑๗๑๔ - ค.ศ. ๑๗๒๗) และพระเจ้าจอร์จที่ ๒ (George II) (ค.ศ. ๑๗๒๗ - ค.ศ. ๑๗๖๐)

⁴⁰ ไชรม์ เอส บี, อังกฤษ ประวัติศาสตร์ทางการปกครอง (ภาค ๑) รัฐธรรมนูญอังกฤษ, แปลโดยนนทา โชติกะพุกณะ, (ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, ๒๕๒๒), หน้า ๑๑๔ - ๑๑๖.

⁴¹ ดีเรก ชัยนาม กฎหมายรัฐธรรมนูญการเลือกตั้งพิศดาร, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๔๓), หน้า ๕๑.

⁴² ไชรม์ เอส บี, อังกฤษ ประวัติศาสตร์ทางการปกครอง (ภาค ๑) รัฐธรรมนูญอังกฤษ, แปลโดยนนทา โชติกะพุกณะ, หน้า ๑๑๗.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๔.

ต้นราชวงศ์แฮนโนเวอร์ (House of Hanover) ซึ่งยังคงเป็นเจ้าผู้ครองแคว้นแฮนโนเวอร์ในเยอรมนี สนใจในกิจการของเยอรมนีมากกว่าอังกฤษ และที่สำคัญพระเจ้าจอร์จที่ ๑ ไม่สามารถพูดภาษาอังกฤษได้เลย จึงปล่อยให้คณะรัฐมนตรีของพระองค์ประชุมไปตามลำพัง นอกจากนั้นการขึ้นครองราชย์ของทั้งสองพระองค์ได้รับการคัดค้านจากเจ้านายเชื้อสายราชวงศ์สจิวต์ (House of Stuarts) ทำให้รัฐสภาต้องออกกฎหมาย Mutiny Act เพื่อกันการกบฏ เนื่องจากในยามสงบจะมีกองทัพประจำการไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ทั้งสองพระองค์จำเป็นต้องมีรัฐมนตรีที่สามารถเข้ากับรัฐสภาได้ โดยเฉพาะกับสภาสามัญ เพราะพระองค์ไม่ค่อยวางพระทัยสภาขุนนางเท่าไรนัก การติดต่อกับสภาสามัญกระทำผ่าน "กรมคลัง" (The Treasury) ซึ่งมีคณะกรรมการจำนวนหนึ่งรับผิดชอบการบริหาร เรียกว่า Lords Commissioners โดยมีประธานของคณะกรรมการคือ The First Lord of the Treasury ซึ่งกลายเป็นที่ปรึกษาคนสำคัญของพระมหากษัตริย์หรือก็คือนายกรัฐมนตรีนั่นเอง โดยเซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) ดำรงตำแหน่ง First Lord ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๒๑ - ค.ศ. ๑๗๔๒ และถือกันว่าเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของอังกฤษ⁴⁴

ในเวลาต่อมาอิทธิพลและบทบาทของกษัตริย์ในการปกครองประเทศได้ลดน้อยลง รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีบทบาทมากขึ้น แต่สถาบันดังกล่าวยังไม่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนรวม สภาขุนนางซึ่งประกอบด้วยสมาชิกโดยการสืบสายโลหิตยังคงมีอำนาจและอิทธิพลอยู่มาก⁴⁵ เป็นผลให้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเสียใหม่ โดยรัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมายเรียกว่า Reform Act of 1832 หรือ Representation of the People Act 1832 ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้⁴⁶

๑. ขยายสิทธิเลือกตั้งเปิดโอกาสให้ชนชั้นกลางซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจและอุตสาหกรรม ได้มีส่วนในการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับพวกเจ้าของที่ดิน

⁴⁴ จรูญ สุภาพ สุจิต บุญบงการ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย อรณี นवलสุวรรณ, การเมืองการปกครองยุโรป (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, ๒๕๒๓), หน้า ๑๘ - ๒๐.

⁴⁵ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองอังกฤษ, หน้า ๖๑๘.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๑๘ - ๖๒๐.

๒. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิของตนได้โดยปราศจากการแทรกแซงของระบบอุปถัมภ์และระบบผูกขาดหรืออิทธิพลอื่น ๆ สามารถตัดสินใจโดยเสรีในการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ตนชอบ

๓. กษัตริย์และชนชั้นปกครองถูกตัดทอนอำนาจ จึงไม่อาจจะใช้อิทธิพลได้อย่างเคย สภาสามัญจึงมีความเป็นอิสระ และมีลักษณะเป็นตัวแทนประชาชนมากขึ้น ส่วนคณะรัฐมนตรีมีอิสระไม่ต้องขึ้นต่อกษัตริย์อีกต่อไป แต่รับผิดชอบต่อสภาสามัญ ทั้งนี้กษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จากหัวหน้ากลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ นายกรัฐมนตรีในความหมายที่แท้จริงคนแรกได้แก่ เซอร์ โรเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel) ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมือง "วิก" (Whig)

๔. การปฏิรูป ค.ศ. 1832 เป็นแรงผลักดันสำคัญให้กลุ่มการเมืองเปลี่ยนรูปเป็นพรรคการเมืองที่มีการจัดองค์การทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองมากขึ้น

๕. ได้เปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองอย่างสำคัญกล่าวคือ ภายหลัง ค.ศ. 1832 สภาสามัญ (House of Commons) เป็นสถาบันที่มีอำนาจมาก ซึ่งรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญและจะอยู่ในอำนาจได้เท่าที่สภาสามัญให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา กษัตริย์ไม่อาจจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้ตามใจชอบอีกต่อไป

๒.๓.๑.๒ พระราชพิธีเปิดประชุมรัฐสภา การเสนอ
นโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า การปกครองของประเทศอังกฤษได้วิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนาน นับแต่การปกครองแบบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระมหากษัตริย์ ทรงใช้อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งต่อมาได้กำเนิดสถาบันรัฐสภา (Parliament) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) เป็นผู้ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และอำนาจในทางบริหารแทนพระมหากษัตริย์ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินภายใต้การควบคุมของรัฐสภา และภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา

จากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์พระมหากษัตริย์เคยเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารด้วยพระองค์เอง ในทางนิติบัญญัติรัฐสภานอกจากประกอบด้วยสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) แล้ว ยังถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาด้วยการประชุมรัฐสภาในอดีตพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้เรียกประชุม และเข้าร่วมประชุมด้วยพระองค์เองทุกครั้งเพื่อปรึกษาราชการ จนกระทั่งพระมหากษัตริย์ได้สูญเสียอำนาจทางบริหารและนิติบัญญัติให้แก่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ได้จำกัดบทบาทของพระองค์ในรัฐสภาและระมัดระวังในการเข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง แต่ธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ทางรัฐธรรมนูญก็ยังคงยึดถือปฏิบัติต่อไป พระมหากษัตริย์ยังทรงดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา พระราชพิธีเปิดประชุมรัฐสภายังคงดำเนินต่อไปโดยพระมหากษัตริย์จะเสด็จมายังที่ประชุมรัฐสภาเพื่อกล่าวพระราชดำรัสด้วยพระองค์เองหรือทรงตั้งผู้แทนพระองค์ให้อ่านพระราชดำรัสในนามพระมหากษัตริย์แทน เพื่อแสดงพระราชประสงค์ของพระองค์ ซึ่งต่อมาเมื่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปกครองประเทศสิ้นสุดลงและกลายเป็นของคณะรัฐมนตรี พระราชดำรัสของพระมหากษัตริย์ก็ได้วิวัฒนาการมาเป็นการเสนอโครงการหรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติในสมัยประชุมนั้น ๆ ต่อที่ประชุมรัฐสภาในปัจจุบัน

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกสภาสามัญ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนจะมาชุมนุมกันที่สภาสามัญ ซึ่งในขั้นต้นยังไม่ถือว่าเป็นสภาตามกฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีประธานสภาสามัญ (Speaker) และสมาชิกยังไม่ได้สาบานตนและลงชื่อในทะเบียน (Roll)

การเลือกประธานสภาสามัญ (Speaker) นั้น มีธรรมเนียมปฏิบัติคือจะต้องมีทูตจากสภาขุนนางเชือกทาบ (Black Rod)

มาที่สภาสามัญ กล่าวเชิญสมาชิกสภาสามัญให้ไปยังสภาขุนนาง โดยคำเชิญนั้น
 พูดเหมือนกันตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน แปลเป็นภาษาไทยว่า "คณะขุนนางซึ่งเป็น
 ข้าหลวงต่างพระองค์ มีพระประสงค์ให้สภาอันมีเกียรตินี้ไปยังสภาขุนนางโดยเร็ว"
 ต่อจากนั้น สมาชิกสภาสามัญก็เดินตามผู้เชิญ คทาดำ (Black Rod) ไปยัง
 สภาขุนนาง ขุนนาง ๕ คน ซึ่งเป็นข้าหลวงต่างพระองค์จะบอกให้ สมาชิกสภาสามัญ
 สาบานตนและแจ้งให้ทราบถึงพระราชประสงค์ที่จะให้ เริ่มการประชุมรัฐสภาครั้งใหม่
 ต่อจากนั้นสมาชิกสภาสามัญก็จะกลับไปเลือกประธานสภาสามัญและนำสมาชิก
 สภาสามัญมาเฝ้าในวันต่อไป⁴⁷

วันรุ่งขึ้นผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นประธานสภาสามัญ
 (Speaker) ก็นำสมาชิกไปรายงานตัวต่อข้าหลวงต่างพระองค์อีกครั้ง เมื่อได้รับ
 พระบรมราชานุมัติแล้วก็กลับไปยังสภาสามัญกระทำพิธีสาบานตนและลงบัญชีรายชื่อ
 ในทะเบียน (Roll) เป็นอันเสร็จพิธีการเป็นสภาสามัญตามธรรมเนียม
 ปฏิบัติ (Convention)

ต่อจากนั้นธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention)
 ของพระราชพิธีเปิดประชุมรัฐสภาก็เริ่มขึ้น พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนิน
 ขึ้นประทับพระราชอาสน์ในสภาขุนนาง (House of Lords) ทรงราชาภรณ์เต็มยศ
 และโปรดให้ไปเชิญสมาชิกสภาสามัญมาเฝ้าพร้อมกับสมาชิกสภาขุนนาง โดยสมาชิก
 สภาสามัญมิได้เข้าร่วมในที่ประชุมของสภาขุนนางแต่ยืนเฝ้าอยู่ที่ห้องโถงนอกห้อง
 ประชุมสภาขุนนาง ดังรายงานอย่างเป็นทางการของสภาขุนนางเกี่ยวกับพระราชพิธี
 เปิดสมัยประชุมรัฐสภาเริ่มต้นด้วยข้อความว่า

"เมื่อกษัตริย์ได้ประทับเหนือ
 ราชบัลลังก์แล้ว และสมาชิกสภาสามัญได้มายืนเฝ้าอยู่ที่ลูกกรง
 (Bar) ของสภาสูงพร้อมกับประธานสภาสามัญของพวกเขาแล้ว
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีความปรีดาและได้ทรงกล่าว

⁴⁷ สนิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย,
 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสโตร์, ๒๕๒๙), หน้า ๒๐๙ - ๒๑๐.

สุนทรพจน์ที่สูงส่งยิ่งแก่สภาทั้งสอง แล้วจึงเสด็จขึ้น"⁴⁸
 ในโอกาสเดียวกันนี้ รายงานของสภาสามัญซึ่งประธานสภาสามัญเป็นผู้อ่าน
 มีใจความว่า

"ข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงให้สภาสามัญ
 ทราบว่า วันนี้ สภานี้ได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
 ที่ประทับอยู่ในสภาขุนนาง และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
 ทรงมีความปรีดาที่ได้กล่าวสุนทรพจน์จากราชบัลลังก์ (Speech
 of the Throne) ที่สูงส่งแก่สภาทั้งสอง ซึ่งเพื่อความถูกต้อง
 แน่ชัด ข้าพเจ้าได้สำเนากระแสรับสั่งมาแล้วมีใจความว่า ..."

ข้อนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ
 ระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา ในพระราชพิธีเปิดประชุมรัฐสภา กษัตริย์มีพระราชดำรัส
 ในสภาขุนนางโดยสมาชิกสภาสามัญมาเฝ้าอยู่ที่ห้องโถงนอกห้องประชุมสภาขุนนาง
 เพื่อฟังพระราชดำรัส ในสมัยโบราณพระราชดำรัสเป็นเรื่องของพระราชดำริ
 อย่างแท้จริงโดยตรงเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อสั่งงานให้เรียนพระราชดำรัส⁴⁹
 ในขณะที่ทรงพระราชดำรัสเมื่อใดที่ทรงเอ่ยถึงเรื่องการเงินจะทรงตัดคำว่า
 "ท่านขุนนางและพระคุณเจ้า" ออก เหลือเพียงแต่ "ท่านสมาชิกสภาสามัญ"
 ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงว่าทรงรับความเป็นอำนาจสูงสุดของสภาสามัญในเรื่อง
 ของการเงิน

ปัจจุบันพระราชพิธีเปิดประชุมรัฐสภายังคงมี
 ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนั้น แต่ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีในวันเปิดประชุม
 รัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมาก
 ในสภาสามัญเป็นผู้ร่างขึ้นทูลเกล้า ๆ ให้ทรงอ่านในพิธีเปิดประชุมรัฐสภา มิได้เป็น

⁴⁸ ไชรม์ เอส บี, อังกฤษ ประวัติศาสตร์ทางการปกครอง
 (ภาค ๒) รัฐธรรมนูญอังกฤษ, แปลโดยนันทา โชติกะพุกณะ, (กรุงเทพ :
 ประเมษฐ์การพิมพ์, ๒๔๒๓), หน้า ๓๖ - ๓๗.

⁴⁹ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ,
 หน้า ๒๑๒.

พระราชดำริของพระองค์เองอีกต่อไป พระราชดำรัสที่คณะรัฐมนตรีร่างถวายนี้ เป็นการเสนอแนวนโยบายในการออกกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอต่อสภาสามัญ ถือกันว่าเป็นการแถลงนโยบายของรัฐบาลใหม่โดยคณะรัฐมนตรีไม่ต้องแถลงนโยบายอีกแล้ว เมื่อเสร็จพิธีแล้ว แต่ละสภาก็จะมีการเปิดอภิปรายถึงกระแสพระราชดำรัสกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการวิจารณ์อภิปรายนโยบายของรัฐบาลนั่นเอง และปกติจะมีการลงมติที่ยอมให้กราบบังคมทูลตอบพระมหากษัตริย์ไปว่า "สภาสามัญรู้สึกสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ได้พระราชทานพระราชดำรัสมายังรัฐสภา"⁵⁰ อันเป็นธรรมเนียมที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา

จะเห็นได้ว่าในพระราชพิธีเปิดประชุมรัฐสภา มีการเสนอนโยบายของคณะรัฐมนตรีในรูปของพระราชดำรัสของพระมหากษัตริย์ โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด สาเหตุประการสำคัญเนื่องจากในประเทศอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติอยู่ว่า พระมหากษัตริย์จะต้องทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญซึ่งในประเทศอังกฤษเป็นระบบพรรคการเมืองใหญ่ ๒ พรรค คือ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) และพรรคแรงงาน (Labour Party) ดังนั้นภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปจะทราบได้ทันทีว่าพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรคใดเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งรัฐบาล นั่นคือพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ จึงไม่จำเป็นต้องมีการลงมติไว้วางใจก่อนคณะรัฐมนตรีเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

แต่การบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีจะเป็นไปโดยราบรื่นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของสภาสามัญ เมื่อใดที่สภาสามัญไม่ให้ความไว้วางใจแล้วคณะรัฐมนตรีต้องลาออกไป ดังเช่นกรณีการลาออกของ Sir Robert Walpole ในปี ค.ศ. 1742 การลาออกของ Lord North ในปี ค.ศ. 1782 การลาออกของ Sir Robert Peel ในปี ค.ศ. 1835 เป็นต้น โดย Peel ได้กล่าวว่า "การที่รัฐบาลยังคงอยู่ต่อไปในตำแหน่งโดยปราศจากความไว้วางใจจากสภาสามัญเป็นการขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของ

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

รัฐธรรมนูญ"⁵¹ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี Baldwin ได้ลาออกจากตำแหน่ง อันเป็นผลจากความพ่ายแพ้การไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญและไม่ได้ รับเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคม ค.ศ. 1924 ในขณะที่ นายกรัฐมนตรี Macdonald และนายกรัฐมนตรี James Callaghan ต่างไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญเช่นกัน ในปี ค.ศ. 1924 และ ค.ศ. 1979 ตามลำดับ โดยไม่ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่ได้กราบบังคมทูลแนะนำให้ พระราชินีทรงยุบสภา⁵² ดังนั้นธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีทางเลือก ๒ ทาง หากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ คือ กราบบังคมทูลลาออก หรือ แนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา

๒.๓.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับ การให้ความไว้วางใจในการบริหารประเทศในระบบรัฐสภาแบบประยุกต์ (Applied Parliamentary System)

๒.๓.๒.๑ การให้ความไว้วางใจในการเข้าบริหารประเทศ ของคณะรัฐมนตรีประเทศฝรั่งเศส

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสปกครองประเทศภายใต้ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ (ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. 1958) ซึ่งมีการผสมผสานหลักการของระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System) และระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential System)

⁵¹Eden, The People and the Constitution, (London : Oxford University Press, 1959), P.157

อ้างอิงในทรงศักดิ์ วุฒิศะโร, "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑) หน้า ๑๘.

⁵²Geoffrey Marshall, Constitutional Convention, (Oxford : Clarendon Press, 1984) P. 55 อ้างถึงใน ทรงศักดิ์ วุฒิศะโร, หน้า ๒๐.

เข้าด้วยกันหลายประการ จนกล่าวได้ว่าเป็นระบบรัฐบาลกึ่งรัฐสภา
กึ่งประธานาธิบดี (Semi - Parliamentary - Presidential - System)

ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่รัฐสภา (Parliament)

ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The National Assembly) ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั่วไปและวุฒิสภา (The Senate) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม สภาทั้งสองมีอำนาจเท่าเทียมกันพอสมควรในการพิจารณาร่างกฎหมาย เว้นแต่เรื่องงบประมาณยังคงรักษารธรรมเนียมที่ให้สภาผู้แทนมีอำนาจพิเศษในการตรวจสอบงบประมาณก่อน^{๕๓} และสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (เดิมได้รับเลือกโดยคณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาจังหวัด และสภาแห่งอาณาจักรโพ้นทะเล รวมทั้งผู้แทนของสภาเทศบาล ต่อมามีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ ให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง) โดยผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจะต้องได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของประชาชน ซึ่งถ้ามิได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดแล้ว จะต้องมีการเลือกตั้งอีกเป็นครั้งที่ ๒ ใน ๒ สัปดาห์ และจะจำกัดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลือเพียง ๒ คนเท่านั้น ซึ่งควรจะเป็น ๒ คนที่ได้คะแนนเสียงสูงสุด แต่ก็ไม่ได้ห้ามการถอนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ประสบความสำเร็จอยู่ในอันดับที่ ๑ และที่ ๒ ที่ประสงค์จะเปิดโอกาสให้แก่คนอื่น ๆ หลักการสำคัญของการเลือกตั้งใหม่นี้จะจำกัดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เพียง ๒ คน ดังนั้นจึงเป็นการบังคับพรรคต่าง ๆ ให้รวมกันสนับสนุนหรือต่อต้านคนทั้ง ๒ นี้ และทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัครได้อย่างเด็ดขาด

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดและดำเนินนโยบายของชาติและรับผิดชอบต่อรัฐสภา ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

^{๕๓} โรเบิร์ต อี. วอร์ด และรอย ซี แมคริตซ์, ระบบการเมืองปัจจุบันยุโรป, แปลโดยเสน่ห์ จามริก และคณะ (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๑๐) หน้า ๔๑๙.

เมื่อนายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐมนตรีลาออก นอกจากนี้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามคำเสนอของนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับตำแหน่ง ของรัฐมนตรีนั้นย่อมขัดกับการเป็นสมาชิกรัฐสภา⁵⁴ สมาชิกสภาผู้ซึ่งเข้าร่วม ในคณะรัฐมนตรีจึงต้องลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาและเพื่อให้สอดคล้องตามตัวบท ทางนิติบัญญัติ ผู้แทนสำรองซึ่งได้เลือกตั้งไว้พร้อม ๆ กับสมาชิกที่ลาออกจะเข้า ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แทนที่สมาชิกสภาผู้แทนที่ลาออกไปรับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามสมาชิกคณะรัฐมนตรีก็ได้รับอนุญาต ให้งานในรัฐสภาและต่อสู้ป้องกันการกระทำของตนเอง แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง ลงคะแนน

เกี่ยวกับการให้ความไว้วางใจในการเข้าบริหาร ประเทศของคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญให้อำนาจประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องมีการหยั่งเสียงจากสภาก่อน ดังนั้นเมื่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแล้ว ด้วยความรับผิดชอบต่อ สภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีเสนอนโยบายในการบริหารประเทศต่อสภาผู้แทน ราษฎร (สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี) เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบแนวทางการบริหารประเทศ และขอความ ไว้วางใจในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เช่นภายหลังประกาศใช้ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ นายพลเดอโกลล์ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ประธานาธิบดีเดอโกลล์ได้แต่งตั้งนายมิเชล เดอเบรเป็นนายกรัฐมนตรี และ นายมิเชล เดอเบรได้นำคณะรัฐมนตรีเสนอโครงการที่จะทำต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแก่นายมิเชล เดอเบร ด้วยคะแนนเสียง ๔๕๓ ต่อ ๕๖⁵⁵ นายกรัฐมนตรีคนต่อมาคือ จอร์จ ปอมปิดู ได้เสนอนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้รับคะแนนเสียงสนับสนุน ๒๔๘ คะแนน คัดค้าน ๑๒๘ คะแนน และไม่ออกเสียง ๑๔๕ คะแนน⁵⁶

⁵⁴ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, มาตรา ๒๖.

⁵⁵ โรเบิร์ต อี วอร์ด และรอย ซี แมคริซ, ระบบการเมืองปัจจุบัน ยุโรป, หน้า ๔๑๘.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕๒.

จะเห็นได้ว่าด้วยหลักความรับผิดชอบของ คณะรัฐมนตรีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร) การขอความไว้วางใจ ในการเข้าบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็น การแสดงซึ่งความเป็นที่มาของคณะรัฐมนตรีและความชอบธรรมของสภาผู้แทนราษฎร ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี

หลังจากเสนอนโยบายหรือโครงการและขอ ความไว้วางใจในการเข้าบริหารประเทศแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย หนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดอาจ เสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีได้ (วุฒิสภาไม่มีสิทธิ์นี้) ญัตตินี้ถ้าไม่ได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดญัตตินี้จะตกไป ดังนั้นการงดเว้นออกเสียงจะเป็น ประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐบาล และถ้าญัตตินี้ตกไปผู้มีชื่อลงนามเสนอญัตตินี้ไม่อาจจะเสนอ ญัตติอีกในสมัยประชุมเดียวกัน แต่หากญัตติไม่ไว้วางใจผ่านโดยได้คะแนนเสียง ไม่ไว้วางใจข้างมากเด็ดขาดแล้วนายกรัฐมนตรีจะยื่นใบลาออกจากตำแหน่งต่อ ประธานาธิบดี⁵⁷ ดังเช่นนายกรัฐมนตรีจอร์จ ปอมปีดู ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยื่นญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ค.ศ. 1962 และคณะรัฐมนตรีพ่ายแพ้แก่คะแนนไม่ไว้วางใจ ๒๘๐ คะแนน แต่นายกรัฐมนตรีจอร์จ ปอมปีดู มิได้ลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากประธานาธิบดีเดอโกลล์ ได้ยุบสภาและ ขอให้นายกรัฐมนตรีจอร์จ ปอมปีดู ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปก่อนจนกว่าจะ ตั้งรัฐบาลใหม่

๒.๓.๒.๒ การให้ความไว้วางใจในการเข้าบริหารประเทศ ของคณะรัฐมนตรีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

การปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน ภายใต้รัฐธรรมนูญ The Basic Law 1949 ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วย สภากลาง (Bundestag) มาจากการเลือกตั้งทั่วไป และสภาสูง (Bundesrat) ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีของมลรัฐได้รับการแต่งตั้งและถอดถอน โดยมลรัฐ ถือเป็นตัวแทนของมลรัฐ ประธานาธิบดีสหพันธ์ (The Federal President) เป็นประมุขของรัฐ ได้รับการเลือกตั้งจาก "ที่ประชุมใหญ่สหพันธ์" (Federal Convention) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาล่าง และสมาชิกสภาจาก

⁵⁷ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, มาตรา ๔๘ - ๕๐.

ทุกมลรัฐ (สภานิติบัญญัติของมลรัฐ) มาประชุมกันเพื่อเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยเฉพาะ ถือเป็นตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมโดยผู้แทนของสหพันธ์และผู้แทนของมลรัฐ ส่วนรัฐบาลสหพันธ์ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีของสหพันธ์ โดยนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้รับการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาล่าง (Bundestag) จากการเสนอชื่อของประธานาธิบดีสหพันธ์ และคณะรัฐมนตรีสหพันธ์ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานาธิบดีสหพันธ์ โดยการเสนอของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์

เกี่ยวกับการให้ความไว้วางใจในการเข้าบริหารของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีสหพันธ์ นั้น รัฐธรรมนูญ The Basic Law 1949 มิได้มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีสหพันธ์ต้องแถลงนโยบายต่อสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด แต่ได้กำหนดกลไกในการให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาล โดยการวางหลักเกณฑ์การเลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ในสภาล่าง (Bundestag) และหลักความรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ ดังนี้

๑. นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้รับการเลือกจากสภาล่าง (Bundestag) จากการเสนอชื่อของประธานาธิบดีสหพันธ์โดยไม่มี การอภิปราย เมื่อได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดแล้วประธานาธิบดีสหพันธ์จะเป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง^{๕๘}

ถ้าบุคคลที่ถูกเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีสหพันธ์มิได้รับเลือกโดยเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว ภายในสิบสี่วันสภาล่าง (Bundestag) จะต้องลงคะแนนด้วยวิธีทอคับตรเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์อีก ผู้ชนะจะต้องได้รับคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด^{๕๙} ซึ่งหมายถึงว่าไม่ต้องรอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ต้องเสนอชื่อผู้ใดใหม่ การลงคะแนนเสียงดังกล่าวหากไม่มีผู้ใดได้รับเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดสภาล่าง (Bundestag) ก็จะต้องทอคับตรลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ทันที บุคคลที่ได้คะแนนสูงที่สุดถือว่าเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ ทั้งนี้หากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้นได้รับคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

^{๕๘}The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๙, มาตรา ๖๓ (๑) และ (๒).

^{๕๙}The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๙, มาตรา ๖๓ (๓).

ประธานาธิบดีสหพันธ์จะต้องแต่งตั้งผู้หนึ่งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ภายใน ๗ วัน แต่ถ้าผู้ที่ได้รับเลือกได้เพียงคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ประธานาธิบดีสหพันธ์จะมีทางเลือก ๒ ทาง คือ จะแต่งตั้งผู้หนึ่งภายใน ๗ วันก็ได้ หรือมิฉะนั้นต้องยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่⁶⁰

ในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ ต่อที่ประชุมสภาล่าง (Bundestag) นั้น จะมีการลงคะแนนโดยไม่มีกรอภิปรายคังนั้นผู้ถูกเสนอชื่อจึงไม่ต้องเสนอนโยบายทั่วไปของรัฐบาลต่อสภาล่าง (Bundestag) แต่อย่างใด เพราะในทางปฏิบัติได้มีกลไกในการเสนอนโยบายของพรรคการเมืองไว้ล่วงหน้าแล้วตั้งแต่ตอนเลือกตั้งทั่วไป และโดยที่รัฐสภาเยอรมันประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคมานาน ไม่อาจทราบได้ว่าพรรคใดจะมีเสียงข้างมากในสภาได้โดยลำพัง แต่ละพรรคก็จะสร้างพรรคพันธมิตรไว้ก่อนโดยแจ้งให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบว่าถ้าพรรคนั้นไม่ได้เสียงข้างมากเด็ดขาด จะจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคใดบ้าง และจะมีนโยบายร่วมกันอย่างไรบ้าง⁶¹

๒. ตำแหน่งรัฐมนตรีสหพันธ์ ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานาธิบดีสหพันธ์ โดยการพิจารณาและเสนอแนะของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์⁶² รัฐมนตรีสหพันธ์จึงอยู่ในตำแหน่งได้เพราะได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรีสหพันธ์เท่านั้น ไม่ต้องขึ้นกับความพอใจของสภาล่าง (Bundestag) และสภาล่าง (Bundestag) จะขอลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีสหพันธ์เป็นรายคนไม่ได้ จะไม่ไว้วางใจได้เฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีสหพันธ์เท่านั้น⁶³

๓. นายกรัฐมนตรีสหพันธ์มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทั่วไปของรัฐบาล และต้องรับผิดชอบในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ส่วนรัฐมนตรีสหพันธ์แต่ละคนจะรับผิดชอบต่องานของกระทรวงทบวงกรมที่ตนรับผิดชอบโดยอิสระภายในกรอบแห่งนโยบายทั่วไปที่นายกรัฐมนตรี

⁶⁰The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๙, มาตรา ๖๓ (๔).

⁶¹อมร รักชาติย์, "ประชาธิปไตยหลายรส (รวมบทความ)", การพัฒนาประชาธิปไตยในเยอรมันตะวันตก, หน้า ๑๓๔.

⁶²The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๙, มาตรา ๖๔ (๑).

⁶³The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๙, มาตรา ๖๗.

สหพันธ์กำหนด นายกรัฐมนตรีสหพันธ์จึงเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายทั่วไปของรัฐบาล แต่เพียงผู้เดียว⁶⁴ ยกเว้นอำนาจในการบังคับบัญชากองทัพให้เป็นของรัฐมนตรีกลาโหมสหพันธ์⁶⁵ การลงมติไว้วางใจของสภาล่าง (Bundestag) จึงกระทำได้เฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีสหพันธ์เท่านั้น ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีสหพันธ์เป็นรายบุคคล

๔. นอกจากการให้ความไว้วางใจในการเลือก นายกรัฐมนตรีสหพันธ์โดยสภาล่าง (Bundestag) โดยการเสนอของประธานาธิบดีสหพันธ์แล้ว นายกรัฐมนตรีสหพันธ์จะต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของสภาล่าง (Bundestag) ตลอดเวลา เมื่อใดที่สภาล่าง (Bundestag) หมดความไว้วางใจ (Lack of Confidence) รัฐบาลสหพันธ์ก็อาจจะต้องพ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ภายในกฎเกณฑ์ระบบความไว้วางใจในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Vote of No - Confidence)⁶⁶ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ The Basic Law กำหนดว่าสภาล่าง (Bundestag) อาจแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้ก็ต่อเมื่อสามารถเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์คนใหม่ได้ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมด และโดยการขอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ปลดนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ออกจากตำแหน่งและตั้งคนใหม่ขึ้นแทน ซึ่งประธานาธิบดีสหพันธ์ต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม การลงมติไม่ไว้วางใจนี้ต้องกระทำหลังจากได้มีการยื่นญัตติและสิ้นสุดการอภิปรายแล้วไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง⁶⁷ จุดประสงค์ของหลักการนี้ก็เพื่อต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น ไม่ต้องลาออกเพราะแพ้มติในการออกกฎหมายอย่างในระบบอังกฤษ และไม่มีการลงมติล้มรัฐบาล โดยไม่มีการเตรียมการตั้งรัฐบาลใหม่ไว้ก่อน อันเป็นเหตุให้เกิดภาวะการว่างรัฐบาล ซึ่งล้มรัฐบาลได้แต่ตั้งรัฐบาลใหม่ไม่ได้ และยังให้โอกาสแก่ทั้งสองฝ่ายปรับตัวได้อีก ๔๘ ชั่วโมง

จะเห็นได้ว่าในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันการให้ความไว้วางใจในการเข้าบริหารประเทศของฝ่ายบริหารอยู่ที่

⁶⁴ The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๙, มาตรา ๖๕.

⁶⁵ The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๙, มาตรา ๖๕ a.

⁶⁶ อมร รักษาสัตย์, การพัฒนาประชาธิปไตยในเยอรมันตะวันตก, หน้า ๑๓๔.

⁶⁷ The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๙, มาตรา ๖๗.

การเลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ โดยสภาล่าง (Bundestag) ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนเป็นผู้มีบทบาทในการเลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ แต่เพียงองค์เดียว สภาสูง (Bundesrat) ซึ่งเป็นตัวแทนของมลรัฐต่าง ๆ มิได้มีส่วนร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ นอกจากนี้การลงมติไม่ไว้วางใจในตัวนายกรัฐมนตรีสหพันธ์กระทำในสภาล่าง (Bundestag) เท่านั้น ถือได้ว่าสภาล่าง (Bundestag) เท่านั้นที่ เป็นผู้ควบคุมและให้ความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

๒.๓.๒.๓ การให้ความไว้วางใจในการเข้าบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน 1946 และมีผลใช้บังคับ ๖ เดือนต่อมา⁶⁸ กำหนดให้รัฐสภา (Diet) เป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจแห่งรัฐ และเป็นองค์กรตรากฎหมายแห่งเดียวของรัฐ โดยรัฐสภาของญี่ปุ่นประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และสภาที่ปรึกษา (House of Councillors)⁶⁹ รัฐสภาเป็นองค์กรแทนเจตนาของประชาชนตามหลักการชั้นมูลฐานของระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นการเปลี่ยนรัชฎาตั้งเดิมของญี่ปุ่นก่อนปี ค.ศ. 1947 ที่เกิดทุนสถาบันจักรพรรดิให้มีอำนาจสูงสุด เปลี่ยนมาเกิดทุนสถาบันอันเป็นตัวแทนของมวลชนส่วนใหญ่เป็นสถาบันสูงสุดของรัฐ

สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปทั่วประเทศอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบจะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๔๐ วัน นับแต่วันที่ยุบสภาและต้องเรียกประชุมรัฐสภา (Diet) ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง⁷⁰

⁶⁸ไรเบิต อี. วอร์ด และรอย ซี. แมคริตซ์, ระบบการเมืองปัจจุบันเอเชีย, แปลโดย เสน่ห์ จามริก และคณะ, (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๑๐), หน้า ๑๖๐.

⁶⁹รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา ๔๑, ๔๒.

⁷⁰รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา ๔๔.

สภาที่ปรึกษา (House of Councillors)

ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ๒ แบบ กล่าวคือ ในจำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาทั้งหมดประมาณ ๒๕๐ คนเศษ มีสมาชิก ๑๐๐ คน ให้ประชาชนทั่วประเทศเป็นผู้เลือกนั่นคือทั่วประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว และที่เหลือประมาณ ๑๕๐ คนเศษนั้น เลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งตรงกับเขตจังหวัด ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษา ผู้ออกเสียงมีสิทธิลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัคร ๒ คน เสียงหนึ่งให้ผู้สมัครในเขตเลือกตั้งของตน อีกเสียงหนึ่งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วประเทศ^{๗๑} สมาชิกสภาที่ปรึกษามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี และไม่อาจถูกยุบได้ แต่จะผลัดกันออกครั้งหนึ่งทุก ๆ สามปีเพื่อเลือกตั้งใหม่^{๗๒}

ความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ของประเทศญี่ปุ่นเป็นโครงสร้างระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา ในการใช้อำนาจบริหาร คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา (Diet) สมาชิกทุกคนของคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายหรือการตัดสินใจใด ๆ ที่ทำไปอย่างเป็นการทางการ โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกในคณะรัฐมนตรีผู้ใดเห็นขัดแย้งอย่างรุนแรงกับการตัดสินใจนี้ ก็เป็นที่เข้าใจกันว่าจะลาออกหรือมิฉะนั้นนายกรัฐมนตรีก็จะมีคำสั่งให้ออก

เกี่ยวกับการให้ความไว้วางใจในการเข้ารับบริหาร

ประเทศนั้น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น 1946 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินไว้แต่อย่างใด แต่ได้กำหนดกลไกในการให้ความไว้วางใจรัฐบาลโดยวางหลักเกณฑ์ในการเลือกนายกรัฐมนตรี และการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลไว้ ดังนี้

๑. การเลือกนายกรัฐมนตรีจะต้องกระทำในหมู่บรรดาสมาชิกของรัฐสภาโดยมติของรัฐสภาอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ จะมีการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากสภาผู้แทนลงมติเลือกผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว แต่สภาที่ปรึกษาไม่เห็นพ้องด้วยกลับไปเลือกผู้อื่นเป็น

^{๗๑} อรอนงค์ ทองอร่าม, การเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓), หน้า ๒๕.

^{๗๒} รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา ๕๖.

นายกรัฐมนตรี และไม่อาจตกลงกันได้โดยคณะกรรมการร่วมระหว่างสภาทั้งสอง (Joint Committee) หรือสภาที่ปรึกษาไม่ได้ลงมติภายในเวลา ๑๐ วัน หลังจาก
ที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎร
ที่เลือกผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นมติของรัฐสภา⁷³ ดังนั้นในทางปฏิบัติอำนาจ
ในการตัดสินใจเลือกนายกรัฐมนตรีจึงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียว

เมื่อได้รับการเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว
นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกคณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล โดยจะต้องเลือกรัฐมนตรี
ส่วนมากจากบรรดาสมาชิกรัฐสภา และมีอำนาจปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้
ตามความเห็นชอบของตน

๒. ความสัมพันธ์ของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐสภา
ได้แก่ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบ
ร่วมกันในนโยบายหรือการตัดสินใจใด ๆ ที่ทำไปอย่างเป็นทางการโดย
คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรีถือกำเนิดมาจากรัฐสภา (ซึ่งชั้น
สุดท้ายคืออำนาจของสภาผู้แทนราษฎร) โดยอาศัยอำนาจของรัฐสภาในการเลือก
นายกรัฐมนตรี ดังนั้นนอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมในการประชุมสภา
ทั้งสองและในคณะกรรมการของสภาและมีหน้าที่ตอบคำถามเกี่ยวกับนโยบาย
เมื่อสมาชิกเรียกร้องเป็นทางการแล้ว รัฐสภายังมีสิทธิที่จะยอมรับ แก้ไข หรือ
ปฏิเสธร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา อนุมัติหรือปฏิเสธงบประมาณซึ่งจำเป็น
ต่อการบริหารให้เป็นไปตามโครงการของรัฐบาล และสภาหนึ่งสภาใดยังมีสิทธิ
ที่จะเสนอมติกล่าวโทษรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งได้⁷⁴ แต่การลงมติไม่ไว้วางใจ
คณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือไม่ยอมรับมติไว้วางใจหรือปฏิเสธไม่ยอมรับสนับสุนนร่าง
กฎหมายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ อันมีผลเสมือนการลงมติไม่ไว้วางใจ
จะกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งผลที่ตามมาของการแสดงความ
ไม่ไว้วางใจนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีมีทางเลือก ๒ ทาง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้อง

73 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา ๖๑.

74 โรเบิร์ต อี วอร์ด และ รอย ซี แมคริตซ์, ระบบการเมืองปัจจุบัน
เอเซีย, หน้า ๑๘๑ - ๑๘๒.

ลาออกพร้อมกันทั้งคณะหรือยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๑๐ วัน⁷⁵ และจะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ภายใน ๔๐ วัน และถ้าคณะรัฐมนตรีเลือกวิธีการยุบสภา คณะรัฐมนตรีก็ต้องลาออกจากตำแหน่งเช่นกัน เมื่อได้มีการเปิดประชุมรัฐสภาใหม่ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาก็จะมีเสรีภาพที่จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนเก่าเข้าบริหารประเทศอีกหรือแต่งตั้งผู้อื่นแทน อันเป็นวิธีการสำหรับประกันความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁵ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา ๖๔.