

บทที่ ๔

ผลกระทบของการแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการแปลงนโยบายและการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร ๓ ฉบับหลัง มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจะต้องแปลงนโยบายก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๑๘๔ บัญญัติว่า

"คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแปลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๘๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๖๕ บัญญัติว่า

"คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแปลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มี การลงมติความไว้วางใจ"

ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นการแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยต้องมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจก็ตาม คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้จะต้องแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาเสียก่อน

๔.๑ การบริหารราชการแผ่นดิน : ความหมาย

ความหมายของคำว่า "การบริหารราชการแผ่นดิน" นั้น ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า บรรดาภารกิจทั้งปวงซึ่งมิใช่กิจการของ "นิติบัญญัติ" และ "ตุลาการ" แล้ว จัดว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินรัฐกิจเพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือการดำเนินการ

อย่างอื่นที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ แต่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติ เช่น เวลาเกิดอุทกภัย รัฐบาลได้อาเครื่องอุปโภคไปจ่ายแจกแก่ราษฎรผู้ประสบอุทกภัย ซึ่งไม่มีกฎหมายบังคับให้รัฐบาลต้องสงเคราะห์ประชาชนผู้ประสบอุทกภัย^๑

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินว่า รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ก่อนคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินรัฐกิจที่เกี่ยวกับงานนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาได้ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินรัฐกิจอันเป็นงานประจำที่จะต้องปฏิบัติเป็นปกติธุระเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งรัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบหรือควบคุมงานประจำเหล่านี้ได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาเท่านั้น งานประจำเหล่านี้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงสามารถกระทำได้ภายหลังได้รับการแต่งตั้ง แม้ว่าจะยังมีได้แถลงนโยบายต่อสภาก็ตาม การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจึงมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานนโยบายของคณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลเท่านั้น

๕.๒ ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

๕.๒.๑ การสิ้นสุดหน้าที่ของรัฐบาลชุดเก่าและการเริ่มหน้าที่ของรัฐบาลชุดใหม่

โดยปกติเมื่อคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นกรณี นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีลาออก มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานเป็นรัฐบาลชั่วคราว (caretaker

^๑หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๔๒.

Government) หรือรักษาการต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ประเทศเกิดการว่างเว้นไม่มีรัฐบาล ซึ่งโดยมารยาททางการเมืองและหลักการในระบอบประชาธิปไตย นั้น คณะรัฐมนตรีชั่วคราวไม่ควรทำอะไรที่เป็นกาหนดคนโยบายใหม่เพราะจะเป็นการผูกพันไปถึงรัฐบาลชุดต่อไป²

รัฐบาลรักษาการจะปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ ซึ่งเงื่อนไขการเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า "ก่อนเข้ารับหน้าที่รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ . . ." ดังนั้นรัฐมนตรีจึงต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อน แล้วจึงเข้ารับหน้าที่ได้ ซึ่งมีขั้นตอนเป็นพิธีการส่งมอบงานและรับมอบงานระหว่างรัฐมนตรีคนเก่าและรัฐมนตรีคนใหม่ อันเป็นการสิ้นสุดอำนาจหน้าที่รักษาการชั่วคราวของรัฐมนตรีคนเก่าโดยสิ้นเชิง³ และรัฐมนตรีคนใหม่เริ่มสั่งราชการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ต่อไป

๕.๒.๒ ความสัมพันธ์ของการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การถวายสัตย์ปฏิญาณ ฯ และการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

โดยปกติแล้วการจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศจะมีการหยั่งเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี เมื่อได้ผู้ที่สมควรจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กราบถวายบังคมทูลเสนาอรายชื่อรัฐมนตรีให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นจึงมีพระบรมราชโองการสองฉบับ ฉบับแรกเป็น

² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๖๐๓.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘๒.

พระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และฉบับที่สองเป็นพระบรมราชโองการ
แต่งตั้งรัฐมนตรี

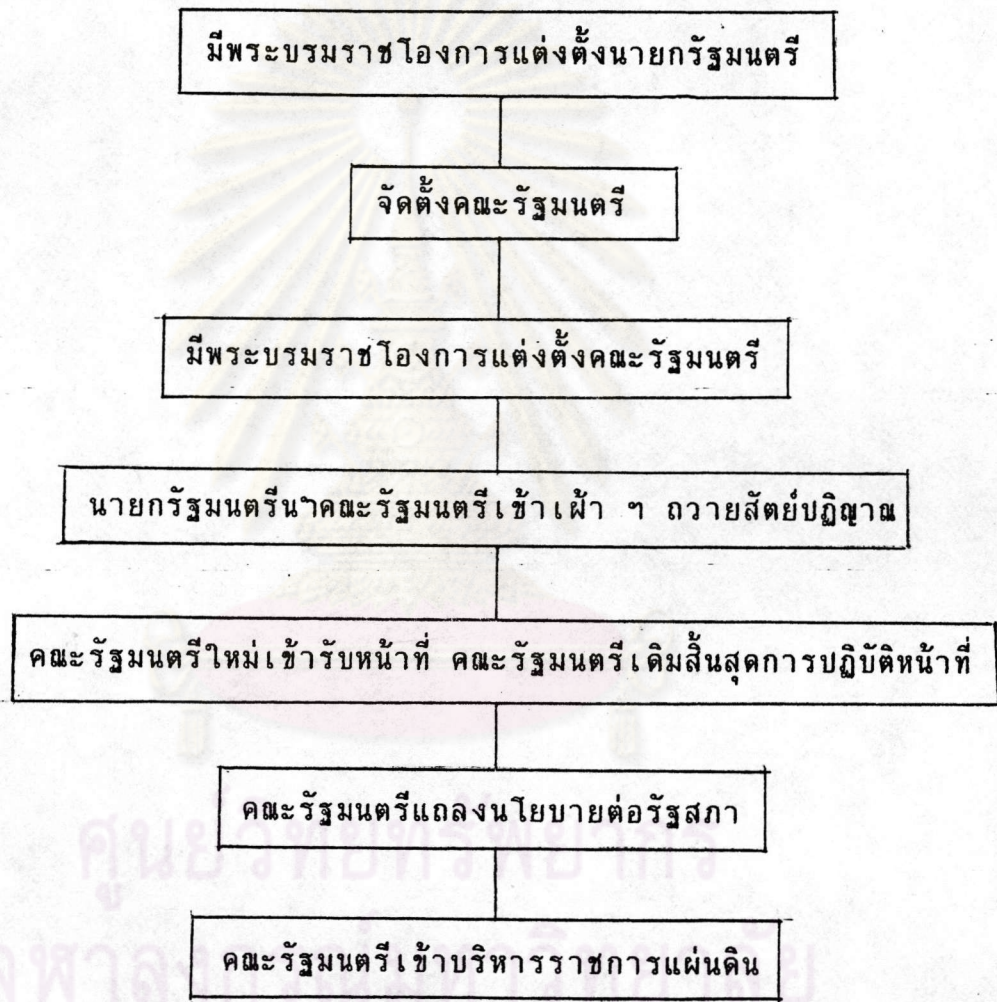
ภายหลังการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งดังกล่าวข้างต้นแล้ว
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรีและ
รัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ ต้องเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อน
จึงจะไปรับมอบงานจากผู้รักษาการนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และเข้ารับหน้าที่
ของตนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป (ในกรณีมีการรัฐประหารยึดอำนาจ คณะรัฐมนตรี
ชุดเก่าสิ้นสุดลงทันทีโดยไม่มีการรักษาการชั่วคราว แต่จะมีคำสั่งของคณะรัฐประหาร
ให้ปลัดกระทรวงและทบวงทำหน้าที่รัฐมนตรี⁴ คณะรัฐมนตรีจึงรับมอบงานจาก
ปลัดกระทรวงหรือทบวงซึ่งทำหน้าที่รัฐมนตรี) ดังนั้นการถวายสัตย์ปฏิญาณจึงเป็น
เงื่อนไขสำคัญในการเข้ารับหน้าที่ต่อไปของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามเมื่อคณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่แล้ว นายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีมีเพียงอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินรัฐกิจอันเป็นงานประจำ
ที่ต้องปฏิบัติเป็นปกติธุระเท่านั้น ยังไม่สามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้อง
กับหน้าที่หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร
เพราะเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
หรือสภาผู้แทนราษฎรก่อนจึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้⁵

⁴ "ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑",
ราชกิจจานุเบกษา, ๑๐๘ (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔) : ๒๕ - ๒๖.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๖๔.

โดยสรุปลำดับของการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของ
คณะรัฐมนตรีจะเป็นดังนี้



นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี	แถลงนโยบาย	ระยะเวลา นับแต่วัน แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จนถึงวันแถลงนโยบาย (วัน)
พระยามโนปกรณ นิติธาดา	๒๘ มิย . ๒๔๗๕	๒๘ มิย . ๒๔๗๕	-	-
พระยามโนปกรณ นิติธาดา	๑๐ ธค . ๒๔๗๕	๑๐ ธค . ๒๔๗๕	๒๐ ธค . ๒๔๗๕	๑๐
พระยามโนปกรณ นิติธาดา	๑ เมย . ๒๔๗๖	๑๖ เมย . ๒๔๗๖	-	-
พระยาพหลพล พยุหเสนา	๒๘ มิย . ๒๔๗๖	๒๘ มิย . ๒๔๗๖	๒๖ มิย . ๒๔๗๖	๒
พระยาพหลพล พยุหเสนา	๑๖ ธค . ๒๔๗๖	๑๖ ธค . ๒๔๗๖	๒๕ ธค . ๒๔๗๖	๙
พระยาพหลพล พยุหเสนา	๒๒ กย . ๒๔๗๗	๒๒ กย . ๒๔๗๗	๒๕ กย . ๒๔๗๗	๒
พระยาพหลพล พยุหเสนา	๙ สค . ๒๔๘๐	๑๐ สค . ๒๔๘๐	๑๑ สค . ๒๔๘๐	๒
พระยาพหลพล พยุหเสนา	๒๑ ธค . ๒๔๘๐	๒๑ ธค . ๒๔๘๐	๒๓ ธค . ๒๔๘๐	๒
หลวงพิบูล สงคราม	๑๖ ธค . ๒๔๘๑	๒๐ ธค . ๒๔๘๑	๒๖ ธค . ๒๔๘๑	๑๐
จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๗ มีค . ๒๔๘๔	๑๐ มีค . ๒๔๘๔	๑๖ มีค . ๒๔๘๔	๙
นายควง อภัยวงศ์	๑ สค . ๒๔๘๗	๒ สค . ๒๔๘๗	๓ สค . ๒๔๘๗	๒
นายทวี บุญยเกต	๓๑ สค . ๒๔๘๘	๓๑ สค . ๒๔๘๘	๑ กย . ๒๔๘๘	๑
ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	๑๗ กย . ๒๔๘๘	๑๗ กย . ๒๔๘๘	๑๙ กย . ๒๔๘๘	๒

นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี	แถลงนโยบาย	ระยะเวลา นับแต่วัน แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จนถึงวันแถลงนโยบาย (วัน)
นายควง อภัยวงศ์	๓๑ มค. ๒๔๘๘	๒ กพ. ๒๔๘๘	๗ กพ. ๒๔๘๘	๗
นายปรีดี พนมยงค์	๒๔ มีค. ๒๔๘๘	๒๔ มีค. ๒๔๘๘	๒๔ มีค. ๒๔๘๘	๒
นายปรีดี พนมยงค์	๑๑ มิย. ๒๔๘๘	๑๑ มิย. ๒๔๘๘	๑๑ มิย. ๒๔๘๘	-
พล.ร.ต. ฤวิชัย ธำรงนาวาสวัสดิ์	๒๓ สค. ๒๔๘๘	๒๔ สค. ๒๔๘๘	๒๖ สค. ๒๔๘๘	๓
พล.ร.ต. ฤวิชัย ธำรงนาวาสวัสดิ์	๓๐ พค. ๒๔๙๐	๓๑ พค. ๒๔๙๐	๔ มิย. ๒๔๙๐	๖
นายควง อภัยวงศ์	๑๐ พย. ๒๔๙๐	๑๑ พย. ๒๔๙๐	๒๗ พย. ๒๔๙๐	๑๗
นายควง อภัยวงศ์	๒๑ กพ. ๒๔๙๑	๒๔ กพ. ๒๔๙๑	๑ มีค. ๒๔๙๑	๗
จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๘ เมย. ๒๔๙๑	๑๔ เมย. ๒๔๙๑	๒๑ เมย. ๒๔๙๑	๑๓
จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๒๔ มิย. ๒๔๙๒	๒๘ มิย. ๒๔๙๒	๖ กค. ๒๔๙๒	๑๑
จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๖ ธค. ๒๔๙๔	๘ ธค. ๒๔๙๔	๑๑ ธค. ๒๔๙๔	๕
จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๒๔ มีค. ๒๔๙๔	๒๘ มีค. ๒๔๙๔	๓ เมย. ๒๔๙๔	๑๐
จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๒๑ มีค. ๒๔๐๐	๓๑ มีค. ๒๔๐๐	๑ เมย. ๒๔๐๐	๑๐

นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี	แถลงนโยบาย	ระยะเวลา นับแต่วัน แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จนถึงวันแถลงนโยบาย (วัน)
นายพจน์ สารสิน	๒๑ กย . ๒๕๐๐	๒๓ กย . ๒๕๐๐	๒๔ กย . ๒๕๐๐	๓
พลโทถนอม กิตติขจร	๑ มค . ๒๕๐๑	๑ มค . ๒๕๐๑	๘ มค . ๒๕๐๑	๘
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	๘ กพ . ๒๕๐๒	๑๐ กพ . ๒๕๐๒	๑๒ กพ . ๒๕๐๒	๓
พลเอกถนอม กิตติขจร	๘ ธค . ๒๕๐๖	๑๑ ธค . ๒๕๐๖	๑๘ ธค . ๒๕๐๖	๑๐
พลเอกถนอม กิตติขจร	๗ มีค . ๒๕๑๒	๑๑ มีค . ๒๕๑๒	๒๔ มีค . ๒๕๑๒	๑๘
จอมพลถนอม กิตติขจร	๑๘ ธค . ๒๕๑๕	๑๘ ธค . ๒๕๑๕	๒๒ ธค . ๒๕๑๕	๔
นายสัญญา ธรรมศักดิ์	๑๕ ตค . ๒๕๑๖	๑๖ ตค . ๒๕๑๖	๒๔ ตค . ๒๕๑๖	๑๑
นายสัญญา ธรรมศักดิ์	๒๗ พค . ๒๕๑๗	๓๐ พค . ๒๕๑๗	๗ มิย . ๒๕๑๗	๑๑
ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	๑๕ กพ . ๒๕๑๘	๒๑ กพ . ๒๕๑๘	๖ มีค . ๒๕๑๘	๑๘
ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช	๑๕ มีค . ๒๕๑๘	๑๗ มีค . ๒๕๑๘	๑๘ มีค . ๒๕๑๘	๕
ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	๒๐ เมย . ๒๕๑๘	๒๑ เมย . ๒๕๑๘	๓๐ เมย . ๒๕๑๘	๑๐

นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี	แถลงนโยบาย	ระยะเวลา นับแต่วัน แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จนถึงวันแถลงนโยบาย (วัน)
นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	๘ ตค . ๒๕๑๙	๒๒ ตค . ๒๕๑๙	๒๙ ตค . ๒๕๑๙	๒๑
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์	๑๑ พย . ๒๕๒๐	๑๒ พย . ๒๕๒๐	๑ ธค . ๒๕๒๐	๒๐
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์	๑๒ พค . ๒๕๒๒	๒๔ พค . ๒๕๒๒	๗ มิย . ๒๕๒๒	๒๒
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	๓ มีค . ๒๕๒๓	๑๒ มีค . ๒๕๒๓	๒๔ มีค . ๒๕๒๓	๒๔
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	๓๐ เมย . ๒๕๒๖	๗ พค . ๒๕๒๖	๒๐ พค . ๒๕๒๖	๒๐
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	๕ สค . ๒๕๒๙	๑๑ สค . ๒๕๒๙	๒๗ สค . ๒๕๒๙	๒๒
พลตรีชาติชาย ชูณหะวัณ	๕ สค . ๒๕๓๑	๙ สค . ๒๕๓๑	๒๕ สค . ๒๕๓๑	๒๑
พลเอกชาติชาย ชูณหะวัณ	๙ ธค . ๒๕๓๓	๑๔ ธค . ๒๕๓๓	๙ มค . ๒๕๓๔	๓๑
นายอานันท์ ปันยารชุน	๒ มีค . ๒๕๓๔	๖ มีค . ๒๕๓๔	๔ เมย . ๒๕๓๔	๓๒
พลเอกสุจินดา คราประยูร	๗ เมย . ๒๕๓๕	๙ สค . ๒๕๓๕	๒๕ สค . ๒๕๓๕	๒๙

กรณีตัวอย่างของการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีที่กระทำก่อน คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานนโยบายที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา รัฐมนตรีไม่ควรดำเนินการก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ได้แก่กรณีนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะมีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๔ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้เดินทางไปเยือนประเทศซาอุดีอาระเบีย และได้เข้าเจรจากับรัฐบาลซาอุดีอาระเบียและกษัตริย์ของคูเวต แฉ่งจุดยืนของประเทศไทยที่จะสนับสนุนประเทศซาอุดีอาระเบียและประเทศคูเวตในสงครามอ่าวเปอร์เซีย และจะให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์และเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคของกองทัพอากาศไปช่วยในการซ่อมสร้างเครื่องบิน F-5 ซึ่งมีผู้คิดค้านมากว่าอาจจะเป็นการนำประเทศไทยเข้าสู่สงคราม 6 นับได้ว่าเป็นการดำเนินการในลักษณะที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทยที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้ว หากตีความโดยเคร่งครัดการกระทำเช่นนี้ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญถือเป็นการเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจที่จะปฏิบัติก่อนการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๕.๓ ผลกระทบต่อการประชุมคณะรัฐมนตรี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีก่อนการเข้าบริหารราชการแผ่นดินอาจเป็นเรื่องทำเองในส่วนของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น การออกประกาศกระทรวง การสั่งราชการแก่ข้าราชการประจำในเรื่องที่ไม่ใช่ในนโยบาย การก่อเรื่องที่ถูกมัดคณะรัฐมนตรีหรือประเทศชาติ การเดินทางไปเยือนต่างประเทศในลักษณะที่แสดงว่าแทนรัฐบาลหรือประเทศ และในบางเรื่องอาจต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของคณะรัฐมนตรี เช่น การกำหนดนโยบาย การมีมติคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด

6 หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, "ข่าวในประเทศ" ฉบับวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๔, หน้า ๒

การออกกฎหมายอนุบัญญัติของฝ่ายบริหาร พุทธการณนี้ล้วนแต่เป็นการเข้าบริหารราชการแผ่นดินทั้งสิ้นซึ่งจะกระทำได้อต่อเมื่อได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐบาลแล้วอันเป็นเงื่อนไขสำคัญ

อย่างไรก็ตามแม้จะไม่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีอาจมีมติหรือสั่งการบางอย่างได้ตามธรรมเนียมที่มีมาโดยถือเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนและไม่ใช้นโยบายใหม่ของรัฐบาล หากแต่เป็นการปฏิบัติที่เป็นเรื่องกิจวัตร ได้แก่

๑) การประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดทำคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะแถลงต่อรัฐสภา เนื่องจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีมิใช้นโยบายของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หากแต่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ การประชุมปรึกษาหารือของคณะรัฐมนตรีในการจัดทำคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจึงเป็นการชอบด้วยเหตุผลและไม่ถือว่าเป็นการเข้าบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง แต่เป็นการเตรียมตัวเข้าบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งทางปฏิบัติก่อนคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายจะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีตั้งคณะทำงานจัดทำและพิจารณาร่างนโยบายที่จะแถลงต่อรัฐสภา เกือบทุกครั้ง

๒) การประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำมิใช้นโยบายที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่น การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การแต่งตั้งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โฆษกและรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี การมอบอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีให้รองนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นงานประจำที่ต้องกระทำเป็นประจำในส่วนของคณะรัฐมนตรีเอง

๓) การประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบการโดยด่วน หากเน้นเข้าไปอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างรุนแรง ถือเป็นข้อยกเว้นประการหนึ่งซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าคณะรัฐมนตรีน่าจะมีความชอบธรรมในการประชุมปรึกษาลงมติอนุมัติสั่งการได้ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตัวอย่างกรณีนี้ได้แก่ คณะรัฐมนตรีซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๓ และกำหนดที่จะแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ต่อรัฐสภาในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๓ คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมก่อนการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ๓ ครั้ง โดยส่วนใหญ่เป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ที่มีในโยบายที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๒๓ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ปรับปรุงราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายตามใจ ช่างโต) ได้ลงนามในประกาศของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดลดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภทน้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว น้ำมันดีเซลหมุนช้า และแก๊สหุงต้ม⁷ ซึ่งเป็นกรณีเร่งด่วนที่มีความสำคัญและมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน หากดำเนินการนั้นช้าไปอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและระบบเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นข้อยกเว้นที่น่าจะกระทำได้ก่อนมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่จะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการครั้งสุดท้ายก่อนพ้นจากตำแหน่ง หลังจากนั้นในระยะเวลาที่เป็นคณะรัฐมนตรีรักษาการชั่วคราวจะไม่มีการประชุมคณะรัฐมนตรีอีก หรือหากมีการประชุมคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการโดยไม่มี การออกระเบียบวาระการประชุมงานที่มีลักษณะเป็นงานนโยบายที่จะมีผลผูกพันรัฐบาลชุดต่อไป ดังนั้นระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีชุดเก่าพ้นจากหน้าที่และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่กำลังจะเข้ารับหน้าที่ไปจนถึงคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จึงมีผลกระทบต่อการประชุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง เพราะระยะเวลาดังกล่าวอาจจะสั้นนานกว่าจะเลือกนายกรัฐมนตรี จัดตั้งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐมนตรีถวายสัตย์ปฏิญาณและคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวคณะรัฐมนตรี จะไม่มีการประชุม หรือมีการประชุมในลักษณะงานประจำที่มีใงานนโยบาย เช่น ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๒ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๒ และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๒ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงนำคณะรัฐมนตรี

7 ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. ๒๕๒๓ เล่มที่ ๘๗ ตอนที่ ๕๔

แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ๘ ระยะเวลาที่ไม่มีการประชุมคณะรัฐมนตรีหรือมีการประชุมในลักษณะงานประจำที่ไม่ใช่งานนโยบายจึงเริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๒ จนถึงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๒ เป็นเวลาประมาณ ๑ เดือนครึ่ง หรือกรณีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๓ และนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๓^๙ รวมระยะเวลาประมาณ ๑ เดือนที่ไม่มีการประชุมหรือมีการประชุมในลักษณะงานประจำที่ไม่ใช่งานนโยบายการบริหารราชการที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จึงไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาประกาศกระทรวง กฏกระทรวง หรือระเบียบกระทรวงต่าง ๆ การอนุมัติเงินงบประมาณที่มีวงเงินงบประมาณสูง เป็นต้น

อนึ่ง ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐบาลของฝ่ายบริหาร (Executive Government) ซึ่งมีหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างเด็ดขาด ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีไม่มีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นเมื่อได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีสามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ทันทีนับแต่เข้ารับหน้าที่ โดยไม่ต้องขอไปจนถึงวันแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อน เพราะรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ว่าต้องแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน แม้แต่การแถลงนโยบายก็ได้กำหนดไว้เป็นนัย ๆ เช่น ตามธรรมนูญ ๒๕๓๔ บัญญัติว่าให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติร่วมกำหนดนโยบายด้วย ดังนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุนได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งก็ได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อ

^๘ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๔ - ๔๓, หน้า ๒๔๗.

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๕.

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๔ และได้นำคณะรัฐมนตรี
แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ ปรากฏว่าก่อนการ
แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (๑ มีนาคม - ๔ เมษายน ๒๕๓๔)
มีการประชุมคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติ
และเห็นชอบให้ดำเนินการที่มีลักษณะเป็นงานนโยบายหลายประการ เช่น
การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติและ
เห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ 10

ก. อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาสารวจภาวะการทำงานของ
ประชากร พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่
สรรเสริญยิ่งดิเรกคุณาภรณ์ พ.ศ.

ข. อนุมัติการดำเนินการตามโครงการและงบประมาณปี ๒๕๓๕
ตามแผนของส่วนราชการต่าง ๆ

ค. อนุมัติเงินค่าทำขวัญแก่ทายาทของนักศึกษาพยาบาลที่เกิดอุบัติเหตุ
เรือล่มที่เขื่อนอุบลรัตน์เป็นจำนวนเงิน ๑,๕๕๐,๐๐๐ บาท และอนุมัติเงินกู้ระยะยาว
เพื่อฟื้นฟูสภาพเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ประสบภัยจากพายุไต้ฝุ่นเกย์วงเงิน ๒๕
ล้านบาทเศษ

จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ประชุมคณะรัฐมนตรี
และมีมติอนุมัติหลักการร่างกฎหมาย โครงการและเงินงบประมาณซึ่งเป็นการ
ดำเนินการในลักษณะงานนโยบายก่อนที่จะมีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ แต่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบและถูกควบคุมโดยสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะกระทำได้แม้ยังมิได้แถลงนโยบายก็ตาม

๕.๔ ผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตาม

10 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "ข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี",
ข่าวทำเนียบรัฐบาล (๒๖ มีนาคม ๒๕๓๔) : ๑ - ๑๒.

รัฐธรรมนูญไทยมี ๒ ระบบ คือ ระบบที่ต้องลงมติความไว้วางใจ และระบบที่ไม่ต้องลงมติไว้วางใจ

๑) ในระบบที่ไม่ต้องลงมติความไว้วางใจนั้น คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่แถลงนโยบายเพื่อให้รัฐสภารับทราบเท่านั้น ย่อมไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด เพราะเมื่อแถลงนโยบายเสร็จสิ้นคณะรัฐมนตรีก็เข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้

๒) สำหรับระบบที่ต้องลงมติความไว้วางใจ การแถลงนโยบายมิได้มีความหมายเพื่อที่จะให้รัฐสภาได้รับทราบรับรู้แนวนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติที่คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการในระหว่างการดำรงตำแหน่งเท่านั้น แต่การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีมีความหมายถึงการขอมติไว้วางใจจากรัฐสภาด้วยการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในระบบนี้จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีที่จะคงอยู่บริหารราชการแผ่นดินต่อไป ถ้าได้รับความไว้วางใจหรือจะต้องสิ้นสุดลงโดยยังมีได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินหากไม่ได้รับความไว้วางใจ

โดยปกติการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น มักจะไม่เป็นปัญหาแก่คณะรัฐมนตรีที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด อันแสดงถึงความยอมรับของรัฐสภาที่มีต่อคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไป การลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นการวัดเสถียรภาพของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ที่ผ่านมาในระหว่างเวลาที่ประเทศไทยใช้ระบบที่ต้องมีการลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีแทบทุกคณะล้วนได้รับความไว้วางใจให้เข้าบริหารประเทศได้ ยกเว้นคณะรัฐมนตรีที่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ และได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๔ เพื่อขอความไว้วางใจ¹¹ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓

¹¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ - ๔๓, หน้า ๑๘๗.

มาตรา ๑๔๔ แต่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ไม่สามารถหาเสียงสมาชิกสนับสนุน ได้ครบถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุม ผลการลงมติจึงไม่ได้รับ ความไว้วางใจให้เข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไป คณะรัฐมนตรีของหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช จึงต้องสิ้นสุดลงโดยยังมีได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินแต่ประการใด หนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๑ เมื่อรัฐบาลได้รับคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ ในการแถลงนโยบายตามมาตรา ๑๔๔ รัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตาม มาตรา ๑๔๗ โดยไม่มีการลาออกอีก ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติ เช่นเดียวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในขณะนั้นจะเป็นผู้รักษาการต่อไปซึ่งอาจจะเลือกในทางยุบสภาด้วยก็ได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช มิได้ยุบสภาแต่เลือก ในทางกราบถวายบังคมลาออก และโดยเหตุที่การกราบถวายบังคมลาออกให้มีผลตั้งแต่นั้น วันที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติจึงไม่มีปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้น หากครบวันกราบถวายบังคม ลาออกเป็นวันอื่นนอกจากนั้น เช่นถัดไปอีก ๑ วันจะเกิดปัญหาว่าจะกระทำได้หรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากระทำไม่ได้เพราะคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่สภาผู้แทน ราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว อันเป็นการออกจากตำแหน่งโดยบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญไม่ใช่ออกด้วยความประสงค์

๕.๕ ผลกระทบต่อการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีภายหลังการแถลงนโยบาย ต่อรัฐสภา

นอกจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะมีผลกระทบต่อการบริหาร ราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนการแถลงนโยบายแล้ว ภายหลังจากที่ได้แถลง นโยบายแล้ว การแถลงนโยบายและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาจะมีผล ต่อการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีในหลายประการ เช่น

๑. การอภิปรายซักถาม ตั้งข้อสังเกตของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับ นโยบายของคณะรัฐมนตรี ย่อมมีผลไม่มากก็น้อยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ข้อสังเกตบางประการเป็นประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีที่จะนำไปใช้เป็นแนวทาง ปฏิบัติต่อไป

๒. นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาเป็นเป้าหมายของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องนำไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลงานของรัฐบาลตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงต้องมีมาตรการที่จะต้องผลักดันให้นโยบายดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งมีแนวทางดำเนินการในหลายทาง ตัวอย่างเช่น มีการเร่งรัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้รีบเสนอโครงการหรือกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี หรือกรณีคณะรัฐมนตรีของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการประชุมชี้แจงและประสานนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาแก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ทบวง กรมทุกแห่ง ในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๔ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล¹² เพื่อเป็นการชี้แจงและประสานความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้นโยบายรัฐบาลสัมฤทธิ์ผลโดยได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอย่างดียิ่ง

๓. นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาส่งผลต่อการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีให้ต้องดำเนินการให้สำเร็จ มิฉะนั้นคณะรัฐมนตรีอาจจะถูกสมาชิกรัฐสภาเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ผู้เสนอญัตติ มักจะอ้างเสมอว่าคณะรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา เช่น กรณีนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ได้เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐบาลนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๔ โดยให้เหตุผลในการเสนอว่า "...รัฐบาลนี้ได้แถลงนโยบายต่อสภาฯ ว่า จะปรับปรุงภาษีอากรให้ถูกต้องตามหลักวิชาการมานานแล้ว แต่รัฐบาลก็หาได้ทำตามนโยบายที่ได้แถลงไว้แล้วไม่ ..." ¹³ หรือกรณีนายควง อภัยวงศ์ เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลว่า "... ๔. ในด้านการต่างประเทศ รัฐบาล

¹² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานการประชุมชี้แจงและประสานนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา แก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ทบวง กรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๓๔) หน้า ๑.

¹³ จเร พันธุ์เปรื่อง, "การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาไทย" รัฐสภาสาร ๑๑ (พฤศจิกายน ๒๕๒๔) : ๗.

ไม่อาจสร้างความเชื่อถือกับนานาประเทศตามนโยบายที่แถลงไว้ ... ในด้าน
การศึกษาของชาติ รัฐบาลไม่ปรับปรุงและดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้ ..."¹⁴

กล่าวโดยสรุป การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีทั้งก่อนและหลังการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
กล่าวคือ

ก่อนการแถลงนโยบายต่อรัฐสภามีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี และ
คณะรัฐมนตรีที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานนโยบายที่จะต้อง
รับผิดชอบต่อรัฐสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับ
ราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อน แต่ในกรณีที่เป็นรัฐบาลของฝ่ายบริหาร
(Executive Government) คณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ
คณะรัฐมนตรีสามารถบริหารราชการแผ่นดินในอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์
นับแต่วันที่ได้รับหน้าที่ ไม่ต้องรอให้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อน นอกจากนี้
การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในระบบที่ต้องลงมติความไว้วางใจ
หากคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจในการแถลงนโยบายจะมีผลให้
คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงโดยยังไม่ทันได้เข้ารับบริหารราชการแผ่นดินเลย

สำหรับภายหลังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะมีผลกระทบต่อ
การบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้
ต่อรัฐสภา มิฉะนั้นอาจถูกสมาชิกรัฐสภายื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
เพราะเหตุไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่แถลงต่อรัฐสภาได้