

### บทที่ 3

## การกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการควบคุมบังคับบัญชา

### ประเทศอังกฤษ

#### 1. วิวัฒนาการและความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ

คณะรัฐมนตรี (cabinet) ของประเทศอังกฤษพัฒนามาจากระบบการปกครองของนอร์มันซึ่งเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ สถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่กษัตริย์นอร์มันริเริ่มขึ้นได้แก่ มหาสภา (The Great Council หรือ Magnum Concillium) มีสมาชิกประกอบด้วย ขุนนาง เสนาบดี และขุนนางเจ้าของที่ดิน และผู้นำทางศาสนาที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ในกิจการนิติบัญญัติ การบริหาร และการยุติธรรม (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2529 : 1-2) โดยสถาบันที่สำคัญส่วนใหญ่ของรัฐบาลกลางอังกฤษ ได้แก่ การเกิดขึ้นของ Exchequer และ Treasury ในศตวรรษที่ 12 ศาลคอมมอนลอว์ (Common Law Courts) ในศตวรรษที่ 13-14 ศาล Chancery ในตอนปลายศตวรรษที่ 13 ถึงศตวรรษที่ 14 และสภาขุนนาง (House of Lords) ตอนปลายศตวรรษที่ 14 ส่วนสภาองคมนตรี (The Privy Council) ยังคงเป็นสถาบันที่มีมาต่อเนื่องจากคณะที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้ปรากฏออกมาในศตวรรษที่ 13 และ 14

#### 2. ความรับผิดชอบทางอาญาของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

หลักการตรวจสอบและรับผิดชอบทางอาญา คือ วิธีการกล่าวหาข้าราชการการเมืองที่ใช้อำนาจไปในทางที่ผิดทุกจริตประพฤตินมิชอบต่อประชาชนหรือทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาได้นำมาใช้แก่

รัฐมนตรี โดยกระบวนการกึ่งตุลาการ (semi-judicial process) โดยหลัก  
 ที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถกระทำความผิดในทางกฎหมาย ดังนั้น คณะที่ปรึกษา  
 ของพระมหากษัตริย์ จึงต้องรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาที่ผิดพลาด โดยมีสภา  
 สามัญ (House of Commons) เป็นผู้กล่าวโทษทางอาญาตั้งแต่ระดับสูงถึงต่ำ  
 (high crimes and misdemeanours) และสภาขุนนาง (House of Lords)  
 เป็นผู้ตัดสิน เรียกว่า "อิมพีชเมนต์ (Impeachment) บุคคลที่จะถูกใช้  
 วิธีการดังกล่าวนอกจากรัฐมนตรีแล้ว ยังรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาด้วย  
 (Stanly A. De Smith, 1973 : 169)

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา ทำให้ความรับ  
 ผิดชอบของรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์มั่นคงขึ้น ในขณะที่สภาสามัญ เริ่มมีบทบาทใน  
 การให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี การปฏิเสธหรือถ่วงความสับสนของสภา  
 สามัญจะเป็นสัญญาณเตือนภัย และทำให้ความเชื่อถือของประชาชนต่อรัฐบาลสั้น  
 คลอน อิมพีชเมนต์จึงเป็นการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้ซึ่งเป็นเจ้าของความไว้วางใจ  
 ของสภาสามัญ จึงกล่าวได้ว่าอำนาจทั้งสองอย่างของสภาสามัญ คือการ  
 ไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐมนตรีและการอิมพีชเมนต์ได้ปรากฏผลสำเร็จ แม้ว่า  
 การอิมพีชเมนต์รัฐมนตรีอาจจะต้องลงมติในรัฐสภา แต่แทบจะไม่มีกรณีฟ้องร้อง  
 เพื่อตัดสินในกรณีดังกล่าวเลยในทางปฏิบัติ (Karl Loewenstein, 1967)  
 ทุกวันนี้วิธีอิมพีชเมนต์ในประเทศอังกฤษดูเหมือนจะเลิกไปเองโดยปริยาย (เดือน  
 บุญนาค, 2477 : 34) ถึงแม้ว่าจะไม่เคยมีการประกาศยกเลิกจากทางราชการ  
 ก็ตาม

### 3. ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีอังกฤษในปัจจุบัน

ศตวรรษที่ 19 เป็นศตวรรษที่มีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการ  
 เมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอังกฤษอย่างมาก ในทาง  
 การเมืองความคิดเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการปกครองได้แพร่

หลายในหมู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ศูนย์แห่งอำนาจได้เคลื่อนมาอยู่ที่รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี แต่สถาบันดังกล่าวยังไม่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนรวม สภานางซึ่งประกอบด้วยสมาชิกโดยการสืบสายโลหิตยังคงมีอำนาจและอิทธิพลอยู่มาก (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2529 : 24-25) ปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเสียใหม่ โดยรัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า Reform Act of 1832 หรือ Representation of the People Act 1832 ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

3.1 ขยายสิทธิเลือกตั้งเปิดโอกาสให้ชนชั้นกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจและอุตสาหกรรมได้มีส่วนในการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับพวกเจ้าของที่ดิน

3.2 ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิของตนได้โดยปราศจากการแทรกแซงของระบบอุปถัมภ์ และระบบผูกขาดหรืออิทธิพลอื่น ๆ สามารถตัดสินใจโดยเสรีในการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ตนชอบ

3.3 กษัตริย์และชนชั้นปกครองถูกตัดทอนอำนาจ จึงไม่อาจจะใช้อิทธิพลได้อย่างเคย สภาสามีญจึงมีความเป็นอิสระ และมีลักษณะเป็นตัวแทนประชาชนมากขึ้น ส่วนคณะรัฐมนตรีมีอิสระไม่ต้องขึ้นต่อกษัตริย์อีกต่อไป แต่รับผิดชอบต่อสภาสามีญ ทั้งนี้ กษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้ากลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามีญ

3.4 การปฏิรูป ค.ศ. 1832 เป็นแรงผลักดันสำคัญให้กลุ่มการเมืองเปลี่ยนรูปเป็นพรรคการเมืองที่มีการจัดองค์การทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองมากขึ้น

3.5 การเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองอย่างสำคัญภายหลัง ค.ศ. 1832 สภาสามีญ (House of Commons) เป็นสถาบันที่มีอำนาจมาก ซึ่งรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามีญ และจะอยู่ในอำนาจได้เท่าที่สภาสามีญให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา กษัตริย์ไม่อาจจะแต่งตั้ง

นายกรัฐมนตรีหรือถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้

เมื่อพรรคการเมืองเริ่มมีความมั่นคงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (solidarity) ในตอนปลายศตวรรษที่ 19 รัฐบาลจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจของสภาสามัญ (House of Commons) แต่ต้องรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นคณะรัฐบาล จึงเท่ากับว่าอำนาจในการเลือกรัฐมนตรีเป็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Cecil S. Emden, 1959 : 160) อันเป็นผลจากการขยายสิทธิเลือกตั้งของประชาชนให้กว้างขวางออกไป ภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งตาม Reform Act of 1832 โดยรัฐสภาอังกฤษได้ผ่านกฎหมาย The Representation of the People Act 1918 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (สมบุรณ์ สุขสำราญ, 2529 : 28-29)

3.1 ยกเลิกคุณสมบัติการมีทรัพย์สินหรือการพิจารณาคุณสมบัติจากอัตราภาษีที่เสีย ซึ่งกฎหมายฉบับใหม่นี้บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมั่งมีฐานะอยู่ในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 6 เดือน และได้ลงทะเบียนผู้มีสิทธิไว้ด้วย

3.2 คงให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยจะได้สิทธิมีตัวแทนในรัฐสภาโดยอัตโนมัติ

3.3 ให้สิทธิเลือกตั้งแก่สตรีที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป ต่อมาในปี ค.ศ. 1928 ลดลงมาเป็น 21 ปี

3.4 กำหนดจำนวนเงินที่ใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

ต่อมารัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมายแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย The Representation of the People Act 1918 ในสาระสำคัญของกฎหมายเลือกตั้งและระบบการเลือกตั้งอีกหลายประการ ในปี ค.ศ. 1948 ซึ่งมีหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้ (สมบุรณ์ สุขสำราญ, 2529 : 29)

3.1 ให้ยกเลิกหลักการมีผู้แทนของมหาวิทยาลัยในสภาสามัญ

3.2 ให้ยกเลิกการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินขององค์การธุรกิจ และ

การให้สิทธิเลือกตั้งแก่องค์การธุรกิจ

3.3 ให้มีการจัดสรรจำนวนผู้แทนให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร

3.4 ให้สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์แก่ผู้เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้ง ไม่ว่าจะ เป็นพลเรือน ทหาร และผู้ทพพลภาพที่ไม่สามารถออกเสียง ณ หน่วยเลือกตั้งได้

#### 4. หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ

Sir William Ivor Jennings (1969) ได้กล่าวว่า มติคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง รัฐมนตรีแต่ละคนที่ไม่ได้ลาออก ต้องรับผิดชอบในมติดังกล่าว และไม่มีสิทธิที่จะพูดในภายหลังว่า ที่เขาได้เห็นด้วยเพื่อเป็นการประนีประนอม หรือเป็นเพราะเขาถูกชักจูงโดยเพื่อนร่วมคณะรัฐมนตรี (1969 : 277)

Karl Lowenstien (1967 : 277) ได้ให้คำนิยามว่า มติคณะรัฐมนตรี ควรจะได้รับความสนับสนุนและความเคารพอย่างภักดีจากคณะรัฐมนตรี ในฐานะเป็นการตัดสินใจของคณะรัฐบาลทั้งหมด

๕

Geoffrey Marshall (1984 : 25) ได้กล่าวว่า ขรรคมเข็มนปฏิบัติของความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) ประกอบด้วย 3 กฎเกณฑ์ด้วยกันคือ

4.1 กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (confidence rule) เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไซในการดำรงอยู่ในตำแหน่งของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลสูญเสียความไว้วางใจจากสภาสามัญ (House of Commons) แล้ว รัฐบาลมีสิทธิเลือกทางออกอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ลาออก หรือไม่ก็กราบบังคมทูลแนะนำให้กษัตริย์ทรงยุบสภาสามัญเสีย

4.2 กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (unanimity or solidarity rule) เป็นสิทธิที่สืบเนื่องในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีต่อคณะ

รัฐมนตรี ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีที่แสดงออกต่อสาธารณชน เป็นสิ่งที่ผู้เลือกตั้งคาดหวังกัน และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่มั่นคงในความสัมพันธ์กับฝ่ายค้าน

#### 4.3 กฎเกณฑ์การรักษาความลับ (confidentiality rule)

โดยเหตุที่รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในหน่วยงานกระทรวงที่เขารับผิดชอบอยู่ ดังนั้น ในการตัดสินใจทุกครั้งซึ่งได้กระทำไปในนามของรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าในขณะที่ได้มีการตัดสินใจดังกล่าว รัฐมนตรีจะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในเนื้อหาของเรื่องนั้น แต่เพียงได้มาทราบข้อเท็จจริงภายหลัง โดยการสอบถามข้าราชการซึ่งได้ตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวแทน รัฐมนตรีผู้นั้นยังคงต้องรับผิดชอบ แต่การบังคับของธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องนี้มีน้อยมาก (Stanly A. De Smith, 1973 : 176) อย่างไรก็ตาม ในสมัยต่อมาได้มีการนำเอากฎเกณฑ์ 'parameters' มาใช้เป็นคำสั่งควบคุมการเปิดเผยในการติดต่อหรือการอภิปรายซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ (1970 : 58-59) คือ

4.3.1 การอภิปรายในคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการของรัฐมนตรี (cabinet committees)

4.3.2 การติดต่ออื่น ๆ ระหว่างรัฐมนตรีด้วยกัน หรือระหว่างรัฐมนตรีและข้าราชการเกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์ หรือปฏิบัติตามนโยบาย

4.3.3 การอภิปรายเกี่ยวกับการแต่งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือบรรจุสำหรับตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

การปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาความลับของรัฐมนตรีอังกฤษ ในปัจจุบันนี้เป็นรูปแบบที่ยึดหลักใน The Report of the Radcliffe Committee of Privy Councillors on Ministerial Memoirs ที่มีหลักการสำคัญว่า รัฐมนตรีไม่ควรเปิดเผยการติดต่อในระหว่างคณะรัฐมนตรีเป็นระยะเวลา 15 ปี หลังจากที่เกิดเหตุการณ์ได้ปรากฏขึ้น ถ้าหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือจะเป็นผลเสียหายแก่ความสัมพันธ์

กับต่างประเทศ ซึ่งหลักเกณฑ์อันนี้ได้ใช้รวมถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการ และรัฐมนตรีกับที่ปรึกษาของเขาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกด้วย (Marshall, 1984 : 61)

5. ความผูกพันของหลักความรับผิดชอบร่วมกันในรูปธรรมเนียมปฏิบัติ  
ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional convention) เป็นส่วนสำคัญที่รัฐบาลอังกฤษได้แสดงออกมาในทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ ซึ่งได้ก่อให้เกิดเป็นทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของอังกฤษ ดังนั้น ธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) จึงเป็นกฎเกณฑ์ความประพฤติทางรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่กฎหมาย และมีชื่อเรียกได้หลายชื่อ เช่น maxim' practices' customs' usages' precepts' และ conventions' เป็นต้น

Albert Venn Dicey (1964 : 3) ได้กล่าวว่า "ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมาย แต่มีผลผูกพันในการปฏิบัติใกล้เคียงกับกฎหมายถึงแม้ว่า จะไม่ทั้งหมดก็ตาม และได้รับความเคารพมากเช่นเดียวกับกฎหมายที่ออกมาเป็นส่วนใหญ่ และมากกว่าสิ่งอื่น ๆ ทั้งหลาย แต่ลักษณะการบังคับของกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้อาศัยอำนาจศาลเป็นผู้บังคับ

ส่วนนักกฎหมายคนอื่น ผู้ซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์ข้อสมมติฐานของ Dicey ที่อธิบายเกี่ยวกับการเชื่อฟังธรรมเนียมปฏิบัติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดย Sir Ivor Jennings (1969 : 140) ได้ให้เหตุผลว่า "ธรรมเนียมปฏิบัติถูกเชื่อฟังเพราะว่า ถ้าหากมีการละเมิดไม่เชื่อฟังธรรมเนียมปฏิบัติแล้วความยุ่งยากทางการเมืองจะติดตามมา"

Geoffrey Marshall (1987 : 6) ให้ความเห็นว่า "การที่มีผู้เชื่อฟังธรรมนิยมปฏิบัติก็เพราะว่า ถ้าหากไม่เคารพเชื่อฟังธรรมนิยมปฏิบัติแล้ว จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย หรือโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจมีการโต้แย้งได้ว่า ในกรณีที่มีการละเมิดธรรมนิยมปฏิบัติ กฎหมายหรือโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญหลายครั้ง จะมีผลที่ไม่เหมือนกัน จึงทำให้เข้าใจได้ว่าการฝ่าฝืนธรรมนิยมปฏิบัติทางการเมือง บางครั้งอาจจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของธรรมนิยมปฏิบัติอันนั่นเอง และธรรมนิยมปฏิบัติไม่ใช่สิ่งที่ถูกเชื่อฟังเสมอไป แต่เป็นเพราะบุคคลที่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อันนั้น ทำไปเพราะพวกเขาเชื่อฟังและเชื่อว่าถูกบังคับโดยกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม ที่ไม่ใช่กฎหมายดังกล่าว หรือเป็นความเคยชินจากความเชื่อว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องเชื่อฟัง หรือต้องการหวังผลประโยชน์บางอย่างในกฎเกณฑ์อันนั้น ส่วนผู้ที่ไม่เชื่อฟังธรรมนิยมปฏิบัติ ก็จะมีปฏิบัติที่แตกต่างกันไปอีกอย่างหนึ่ง เพราะพวกเขาไม่เคารพว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่บังคับให้พวกเขาเชื่อฟังได้ หรือต้องการเปลี่ยนแปลงธรรมนิยมปฏิบัติดังกล่าว หรือหลีกเลี่ยงที่จะเชื่อฟังธรรมนิยมปฏิบัติดังกล่าว" โดยสรุปธรรมนิยมปฏิบัติที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษนั้น เป็นกฎเกณฑ์ของการปฏิบัติในทางการเมือง สำหรับกษัตริย์ รัฐมนตรี ข้าราชการ นักการเมือง ฯลฯ และบุคคลดังกล่าวต้องถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่กฎเกณฑ์เหล่านี้มิได้มีค่าเป็นกฎหมาย แต่จะมีผลบังคับในทางการเมือง

#### 6. ประเภทของธรรมนิยมปฏิบัติ

Geoffrey Marshall (1984 : 81) ได้แบ่งประเภทของธรรมนิยมปฏิบัติโดยพิจารณาจากสิทธิ (rights) อำนาจ (powers) และหน้าที่ (duties) ของธรรมนิยมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นองค์การทางศีลธรรม ซึ่งโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (Geoffrey Marshall, 1984 : 7-8)



6.1 ธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นหน้าที่บังคับ (duty-imposing convention) โดยพิจารณาในฐานะที่เป็นหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติ ที่จะต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติประเภทนี้ ถ้าหากฝ่าฝืนหรือละเมิดหน้าที่ดังกล่าว ก็จะมีวิธีการบังคับตามมา เช่น หลักความไว้วางใจ (confidence rule) เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นกฎหมายแท้ ๆ ของรัฐธรรมนูญ แต่มีผลบังคับในทางการเมือง

6.2 ธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้อำนาจปรึกษา entitlement-conferring convention) เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ แต่ให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติได้รับการปรึกษาหรือก่อนที่จะตัดสินใจ ซึ่งผู้ปฏิบัติอาจจะตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม มีธรรมเนียมปฏิบัติบางเรื่องไม่สามารถจัดอยู่ในประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติใด เช่น หลักการรักษาความลับในคณะรัฐมนตรีอังกฤษที่มีการรั่วไปยังสื่อมวลชน จากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละบุคคลอย่างจงใจ ซึ่งถ้าหากพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจากทางพื้นฐานประวัติศาสตร์ ก็จะพบว่าหลักการรักษาความลับดังกล่าว ได้วิวัฒนาการมาจากหน้าที่ขององคมนตรีอังกฤษ ที่จะต้องให้คำสาบานที่จะรักษาความลับต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งก็กล่าวได้ว่า เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่มีหน้าที่บังคับ (duty-imposing convention)

ปัญหาการจัดประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติว่าจะอยู่ในประเภทใดนั้น กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ ก็คือองค์การทางการเมืองที่มีอำนาจในขณะนั้น การตัดสินใจขององค์การทางการเมืองดังกล่าวไปในทางหนึ่งทางใด ย่อมก่อให้เกิดเป็นแบบอย่างให้องค์การทางการเมืองในสมัยต่อ ๆ มาพิจารณาว่า ควรที่จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไปหรือไม่ ซึ่งไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้เองไม่ว่าจะจัดกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้อยู่ในประเภทใดก็ไม่ทำให้สถานะของกฎเกณฑ์ดังกล่าวเปลี่ยนจากธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) เป็นกฎหมาย (legal rule) ไปได้ ดังนั้น การจัดแบ่งประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติอาจจะได้รับประโยชน์ในแง่การทำให้เกิดความเข้าใจความแตกต่างเบื้องต้นในระหว่างกฎเกณฑ์ดังกล่าว

7. ความหมายของคำว่า "รัฐมนตรี" ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน

ในประเทศอังกฤษนั้น รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีไม่ได้เป็นคำที่มีความหมายอันเดียวกัน รัฐบาลจะเป็นคำที่มีความหมายกว้าง คือมีความหมายรวมถึงรัฐมนตรีประเภทต่าง ๆ และรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกันไป ประกอบขึ้นเป็นฝ่ายบริหาร คำว่า "คณะรัฐมนตรี" ก็คือ คณะกรรมาธิการของรัฐบาล ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก คณะรัฐมนตรีจะประชุมร่วมกันสัปดาห์ละ 4-5 ชั่วโมง เพื่อทำหน้าที่กำกับและประสานงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล (สนธิ เตชานันท์, 2529 : 175)

รัฐมนตรีของประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็นหลายประเภท หน่วยราชการระดับกระทรวงแห่งหนึ่ง ๆ ของประเทศอังกฤษจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (minister) หรือ หัวหน้าสำนักงาน (secretary of state) คนที่จะเป็นผู้กำกับราชการ Minister ได้แก่ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้ากระทรวง (ministry) ส่วน secretary of state ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน (office)

มีตำแหน่งบางตำแหน่งซึ่งไม่ได้เป็นตำแหน่งที่บังคับบัญชากระทรวง เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเคยมีหน้าที่สำคัญ แต่ปัจจุบันยังไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งโดยเฉพาะ ตำแหน่งดังกล่าวได้แก่ ตำแหน่ง first secretary to the treasury อันเป็นตำแหน่งที่เป็นทางการของนายกรัฐมนตรี สำหรับตำแหน่งอื่น ๆ ที่อยู่ในข่ายนี้ได้แก่ ตำแหน่งประธานสภาองคมนตรี (lord president of the council) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมรธาธร (lord privy seal), paymaster-general และ chancellor of the duchy of lancaster ซึ่งปัจจุบันสำนักงานนี้จะรวมเข้ากับสำนักงานระดับรัฐมนตรีอื่น ๆ บางสำนักหรือไม่ก็รวมอยู่ในรัฐบาล เพื่อที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไปบางเรื่อง ซึ่งเป็นอำนาจ

หน้าที่ของรัฐบาล โดยปกติสมาชิกอาวุโสของพรรคที่เป็นรัฐบาล มักจะได้รับการมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ (สนธิ เตชานันท์, 2529 : 177)

รัฐมนตรีว่าการของแต่ละกระทรวง (minister) ทั้งหมดจะมีเพียงจำนวนครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี (cabinet) ส่วนรัฐมนตรีที่เหลือนั้นจัดอยู่ในประเภทรัฐมนตรีนอกคณะรัฐมนตรี (ministers outside the cabinet) รัฐมนตรีว่าการของแต่ละกระทรวง (minister) จะมีรัฐมนตรีชั้นรอง (junior minister) เป็นผู้ช่วยหนึ่งหรือสองคน ซึ่งจะมีตำแหน่ง parliamentary secretaries ในขณะที่หัวหน้าสำนักงาน (secretaries of state) จะมี parliamentary under secretaries of state เป็นผู้ช่วย ความแตกต่างระหว่างตำแหน่ง parliamentary secretaries และ parliamentary under secretaries of state นั้นมีแต่เพียงชื่อของตำแหน่งเท่านั้น ส่วนเงินเดือนของตำแหน่งทั้งสองนี้เท่ากัน ตำแหน่งของหัวหน้าผู้คุมเสียงของรัฐบาล (chief government whip) ก็คือตำแหน่ง parliamentary secretary to the treasury ส่วนผู้ช่วยชั้นอาวุโสดำรงตำแหน่ง lord commissioners (R.M. Pumett, 1968 : 186)

รัฐมนตรีประเภทที่ 3 ก็คือ ministers of state ซึ่งเป็นตำแหน่งที่รองจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน ตำแหน่งนี้มีสภาพและเงินเดือนสูงกว่าตำแหน่งรัฐมนตรีระดับรองอื่น ๆ ซึ่งได้รับการตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1955 แรกเริ่มเดิมทีนั้น ตำแหน่งนี้ตั้งขึ้นเฉพาะกระทรวงที่มีขอบข่ายรับผิดชอบทางด้านพื้นที่ที่กว้างขวาง อันมีผลให้รัฐมนตรีต้องเดินทางออกนอกกรุงลอนดอนเป็นเวลานาน ๆ ด้วยเหตุผลนี้ผู้ดำรงตำแหน่ง minister of state จึงมักจะได้แก่ ขุนนาง เพราะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมประชุมสภาทุกครั้ง

รัฐบาลในความหมายกว้าง ๆ นั้น ยังรวมไปถึงตำแหน่ง parliamentary private secretaries ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน โดยทำหน้าที่เป็นเลขานุการและช่วยเหลือกิจการทั่ว ๆ ไปที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา ซึ่งสามารถจำแนกระดับชั้นของรัฐมนตรีออกได้ดังต่อไปนี้ คือ (สนธิเทศานันท์, 2529 : 177-178)

7.1 นายกรัฐมนตรี

7.2 รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี

7.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า (non-cabinet minister)

7.4 รัฐมนตรีระดับรองประเภท ministers of state

7.5 รัฐมนตรีระดับรองประเภท parliamentary secretaries, junior minister

สำหรับรัฐมนตรีลอย (minister-without-portfolio) อาจอยู่ในประเภทที่ 7.2 หรือ 7.3 ก็ได้ ส่วนขั้นตอนในการแต่งตั้งรัฐมนตรี ในประเทศอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติอยู่ว่าพระมหากษัตริย์จะต้องโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญเสียก่อน เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงดำเนินการตั้งรัฐมนตรีเพื่อประกอบเป็นคณะรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งในปัจจุบันนี้ ตำแหน่งรัฐมนตรีที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีและไม่อยู่ในคณะรัฐมนตรี จะได้แก่ตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (179-180)

7.1 สมาชิกคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย prime minister and first lord of the treasury, and minister for the civil service, lord president of the council, lord chancellor, chancellor of the exchequer, chancellor of the duchy of lancaster, lord privy seal, secretary of state for defence,

secretary of state for education and science, secretary of state for the environment, secretary of state for foreign and commonwealth affairs, secretary of state for the home department, secretary of state for scotland, secretary of state for wales, secretary of state for the social services, secretary of state for trade and industry and president of the board of trade และ minister of agriculture fisheries and food

7.2 รัฐมนตรีที่ไม่อยู่ในคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย paymaster-general, minister of posts and telecommunications, minister of aviation supply, minister for housing and construction, minister for industry, minister for local government and development, minister for overseas development, minister for trade, minister for transport industries, chief secretary to the treasury, financial secretary to the treasury, minister without portfolio และ parliamistary secretary to the treasury (chief whip)

7.3 รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ด้านกฎหมาย (law officers) ประกอบด้วย attorney-general, lord advocate, solicitor-general และ solicitor-general for scotland

อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐบาลอังกฤษประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่า สมาชิกของคณะรัฐบาลประเภทไหนที่จะต้องรับผิดชอบในนโยบายของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ซึ่งมีผู้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ ดังนี้

Stanly A. De Smith (1973 : 169) กล่าวว่า "รัฐมนตรีทุกคนไม่ว่าพวกเขาจะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ตาม ต่างก็ต้องรับผิดชอบทางการเมือง โดยตั้งอยู่ภายในกรอบของกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบดังกล่าว"

Glyn Parry (1979 : 94) กล่าวว่า "ในระบบรัฐบาลของอังกฤษ ความคิดในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกในคณะรัฐมนตรี (members of the cabinet) และรัฐมนตรี (the ministry) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกคณะรัฐบาล (member of the government) กับรัฐสภา"

Richard Edward Coxhead Jewell (1975 : 104) กล่าวว่า "หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี (doctrine of collective ministerial responsibility) หมายความว่า สมาชิกทั้งหมดของคณะรัฐบาลต้องยอมรับการตัดสินใจที่กระทำในนามของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ รัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ (minister of the crown) ต้องปกป้องนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภาและในที่สาธารณะทั่วประเทศ เพื่อความคงอยู่หรือล้มลงด้วยกันของคณะรัฐมนตรี"

นอกจากนี้ Sir William Ivor Jennings (1969 : 150-151) ได้กล่าวเสริม "คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไป (the whole policy) ของรัฐบาล ไม่ว่ามีมาก่อนคณะรัฐมนตรีหรือไม่"

จากคำนิยามทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า คำว่ารัฐมนตรี ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในประเทศอังกฤษนั้น มีความหมายถึงสมาชิกของคณะรัฐบาลอังกฤษทั้งหมด ซึ่งมีประมาณ 80-100 คน

8. ขอบเขตของคำว่า "นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

ตามธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ของอังกฤษ หัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ (House of Commons) จะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ให้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้รับมอบหมายให้จัดตั้งคณะรัฐบาลเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ใช้ในการบริหารงานปกครองประเทศ โดยปกติแล้วนโยบายของรัฐบาลจะร่างขึ้นตามแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นแนวนโยบายของพรรคที่เสนอต่อประชาชน ในการรณรงค์หาเสียง แต่มิได้หมายความว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดนโยบายทุกอย่างทุกขั้นตอนตามนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชน เพราะนโยบายของพรรคเป็นเพียงแนวนโยบายทั่วไป ซึ่งเป็นที่เข้าใจของประชาชนว่าเมื่อพรรคได้รับเลือกเป็นรัฐบาลจะดำเนินการบริหารไปในแนวใด และประชาชนอังกฤษก็ได้คาดคั้นว่า พรรคการเมืองจะต้องผูกพันกับนโยบายที่แถลงโดยเคร่งครัด ในการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่มีส่วนในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายที่สำคัญจริง ๆ ควรจะมีเพียง 5-10 คน ในจำนวนคณะรัฐมนตรีประมาณ 20 คน ซึ่งเรียกว่า "คณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนรายละเอียดของนโยบายเหล่านั้น หรือที่เรียกว่า นโยบายอันดับรองเป็นการตัดสินใจที่มาจากข้าราชการชั้นปกครอง ในระดับกลางและระดับต่ำลงไป ได้ถูกเสนอผ่านการกลั่นกรองขึ้นไปสู่ระดับสูง ตั้งแต่หัวหน้าประจำของกระทรวง รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับความสำคัญของเรื่อง (Robert McKenzie, 1967 อ้างใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2529)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายของรัฐบาลจะออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ หรือกฎระเบียบต่าง ๆ และแถลงการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็น เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนี้ยังรวมถึงมติของคณะรัฐมนตรีในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงาน หรือการให้ความเห็นชอบในการกระทำของรัฐมนตรีที่เกินอำนาจหรือมิได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี

โดยสรุปนโยบายทั่วไปของรัฐบาลอังกฤษ จึงรวมทั้งนโยบายที่ รัฐบาลได้แถลงต่อสภาสามัญ และการกระทำของคณะรัฐมนตรี ที่ได้ให้ความเห็นชอบในการกระทำที่เกินอำนาจหรือมิได้รับมอบหมายของรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ยินยอมรับการกระทำดังกล่าวแล้ว จึงทำให้เกิดหน้าที่ที่จะปฏิบัติต่อสิ่งนั้น เสมือนนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

### 9. องค์การที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะต้องรับผิดชอบ

ธรรมเนียมปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีอังกฤษปัจจุบันนี้ บทบาทของสภาสามัญ (House of Commons) ที่มีต่อคณะรัฐบาลในฐานะเป็นองค์การที่ควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป แต่มีผู้ให้ความเห็นว่า สภาสามัญเป็นเพียง "ตรายาง" เท่านั้น โดยให้เหตุผลว่า (Sir William Ivor Jennings, 1969 : 209)

9.1 สภาสามัญเป็นผู้ริเริ่มออกกฎหมาย ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกโดยปกติไม่ค่อยเกี่ยวกับเรื่องราวสำคัญและจะผ่านเป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีวางเฉยหรือเห็นชอบด้วย ส่วนในเรื่องอื่น ๆ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย ควบคุมเวลาของสภา และได้เงินตามที่ร้องขอ

9.2 พรรคลงมติตามแนวทางที่ได้ตัดสินใจไว้ก่อนแล้ว และเกือบไม่มีการลงมติข้ามพรรคหรือการไม่ออกเสียงของแต่ละฝ่าย ถ้าคณะรัฐมนตรีบังคับเสียงในการลงมติไม่ไว้วางใจเป็นที่แน่นอนว่ารัฐบาลจะได้เสียงข้างมาก

9.3 รัฐบาลพยายามมีความโน้มเอียงที่จะทำให้ทุกเรื่องเป็นการลงมติไว้วางใจ

ภายหลังการที่พรรคการเมืองมีฐานะมั่นคงมากขึ้น ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยพรรคให้เป็นแนวเดียวกัน ทำให้อำนาจของรัฐบาลไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการรักษาเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาสามัญเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับ การลงคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งในการเลือกตั้ง



สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีอังกฤษ จะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาสามัญ (House of Commons) ในรูปธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่ได้วิวัฒนาการมาอย่างยาวนานจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของอังกฤษ อันเป็นความรับผิดชอบโดยนิตินัย ส่วนในทางพฤตินัยนั้นคณะรัฐมนตรีอังกฤษจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (electorate)

### ประเทศไทย

#### 1. วิวัฒนาการและความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทย

ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปฏิรูปการปกครองของประเทศ เพื่อให้ประเทศทันสมัย อันเป็นวิธีการหลักเลี่ยงการล่าอาณานิคมของบรรดาประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งเดิมทีนั้นโครงสร้างการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะรวมกันอยู่ภายใต้สถาบันพระมหากษัตริย์เพียงสถาบันเดียว โดยผ่านคณะเสนาบดี ซึ่งมีอยู่ 6 ตำแหน่ง คือ อัครมหาเสนาบดีสมุหนายก และอัครมหาเสนาบดีสมุหกลาโหม กับเสนาบดีจตุสดมภ์อีก 4 ตำแหน่ง คือ เสนาบดีกรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา

การปฏิรูปโครงสร้างของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แยกโครงสร้างทางการเมืองออกเป็น 3 สาขา คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยให้แต่ละสาขามีอำนาจที่เฉพาะแน่นอน ต่อมาใน ร.ศ. 133 (พ.ศ. 2438) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติรัฐมนตรี และยกเลิกพระราชบัญญัติเคาน์ซิล ออฟ สเตต จ.ศ. 1236 ซึ่งตามพระราชบัญญัติรัฐมนตรี ร.ศ. 133 มีสมาชิก 2 ประเภท คือ เสนาบดี หรือผู้แทนเสนาบดี และรัฐมนตรีสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 12 นาย โดยที่รัฐมนตรีสภามีหน้าที่ถวายคำปรึกษาหารือข้อความซึ่งทรงพระราชดำริเห็นเป็นการสมควรที่จะให้ปรึกษาส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการ

ปริกษาร่างกฎหมาย (กรมศิลปากร, 2514 : 43)

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 พระองค์มีมนตรีที่ปรึกษาอยู่แค่เพียงสองคน คือองคมนตรี ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "ปรีวิเคาน์ซิล" และเสนาบดี โดยมีองคมนตรีนั้น ให้คำปรึกษากิจการพิเศษ ส่วนเสนาบดีสภา เป็นผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่าง ๆ (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2495 : 21)

โดยสรุป ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งสภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ ที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันนั้น ก็ได้ทำให้สภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ดังกล่าวมีส่วนเข้าร่วมในการรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด พระมหากษัตริย์ยังคงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดแต่เพียงพระองค์เดียว ดังนั้น คำว่าเสนาบดีกิติ รัฐมนตรี กิติ จึงมิได้มีความหมายอย่างเดียวกับคำว่า "เสนาบดี" หรือ "รัฐมนตรี" ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แต่ประการใด

## 2. การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในสมัยรัชกาลที่ 7 ประเทศไทยมีสภาการแผ่นดินทั้งหมด 3 สภา คือ (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2495 : 23-25)

2.1 อภิรัฐมนตรีสภา รัชกาลที่ 7 ได้ทรงตั้งสภานี้เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 มีหน้าที่ "สำหรับพระเจ้าแผ่นดินทรงปรึกษาราชการทั้งปวงเป็นนิตย์ เพื่อจะได้เป็นกำลังแก่การที่ทรงพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง" มีสมาชิกจำนวน 5 คน การประชุมของสภานี้ พระมหากษัตริย์ทรงประทับเป็นประธานหรือได้ทรงมอบให้ผู้สำเร็จราชการเป็นประธานต่างพระองค์

2.2 เสนาบดีสภา ได้มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว หน้าที่โดย

ทั่วไปของเสนาบดีสภาในฐานะเป็นสภาการแผ่นดินก็คือ เป็นสภาสำหรับพระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาหารือราชการอันกำหนดไว้เป็นหน้าที่ในกระทรวงนั้น สมาชิกของเสนาบดีสภาก็คือ เสนาบดี อภิรัฐมนตรี ราชเลขาธิการ ซึ่งมีตำแหน่งเท่าเสนาบดี การประชุมมีพระมหากษัตริย์หรือผู้สำเร็จราชการมาเป็นประธาน

2.3 สภากรรณการองคมนตรี รัชกาลที่ 7 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีขึ้น และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปริวัศาน์ซึล จ.ศ. 1236 ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้องคมนตรีที่ทรงตั้งมาแต่เดิมก็คงเป็นองคมนตรี แต่ไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกในสภากรรณการองคมนตรี ผู้ที่มีสิทธิจะต้องเป็น "กรรณการองคมนตรี" ที่รัชกาลที่ 7 ได้ทรงแต่งตั้งจากองคมนตรี

สภาการแผ่นดินทั้ง 3 สภา<sup>นี้</sup> ปรากฏว่า อภิรัฐมนตรีสภามีอำนาจมากกว่าสภาอื่น ๆ เพราะกิจการบางอย่างของบ้านเมืองในครั้งนั้น จะกระทำลงไปได้ก็จะต้องอาศัยความเห็นชอบของอภิรัฐมนตรีสภาเสียก่อน แต่รัชกาลที่ 7 ก็ยังทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่เพียงพระองค์เดียว

ต่อมาเมื่อคณะราษฎร ภายใต้การนำของพระยาพหลพลพยุหเสนา และคณะได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัชกาลที่ 7 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้วเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และได้ัญเชิญรัชกาลที่ 7 ขึ้นเป็นกษัตริย์ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนั้นหาได้ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นในทันทีไม่ กลับเป็นการโอนอำนาจจากกษัตริย์มาสู่คณะราษฎรซึ่งก่อการปฏิวัติ เป็นเหตุให้กลุ่มผู้ก่อการสามารถที่จะผูกขาดอำนาจการปกครองไว้ โดยไม่ได้ส่งต่อให้ประชาชนตามอุดมการณ์ที่ได้วางไว้ (ศักดิ์ ภาสขนิรันต์, 2514 : 23-25)

3. แนวความคิดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) และความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
 แนวความคิดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) เริ่มมีบทบาทในการกำหนดรูปแบบการปกครองในรัฐธรรมนูญของไทย ฉบับที่ 2 คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กร 3 ฝ่าย คือ สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และ ศาล (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ม.59) การกำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในรัฐธรรมนูญไทยดังกล่าวก็เป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญนานาชาติประเทศ ที่ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากคำอธิบายในหนังสือ "ว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย" (L'Esprit des lois) บรรพ 11 หมวด 6 ว่าด้วยรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ของมองเตสกีเยอ (Montesquieu) โดยกล่าวว่า "ในทุกรัฐมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ (puissance legislative) อำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (puissance executive, des choses qui dependent du droit des gens) และอำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (puissance executrice de celles (choses) qui dependent du droit civil)

สาระสำคัญของความคิดเห็นของมองเตสกีเยอ มีอยู่ว่า อำนาจทั้งสามในรัฐ ซึ่งได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการนั้น ควรจะมอบให้องค์กรต่าง ๆ เช่น สภานิติบัญญัติ คณะรัฐบาล และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้น อีกระยะต่างหากจากกัน ไม่ควรให้องค์กรดังกล่าวใช้อำนาจเกินกว่าหนึ่งอำนาจ (สมภพ โทตระกิตย์, 2515 : 52-53) ซึ่งมองเตสกีเยอ ได้เสนอความคิดเห็นการแบ่งแยกอำนาจได้ ดังนี้ (56-57)

- 3.1 ต้องมีองค์กร คือ สภานิติบัญญัติ รัฐบาลและศาล
- 3.2 มีหน้าที่ที่จะมอบหมายให้องค์กร เช่น หน้าที่ตรากฎหมายให้แก่ สภานิติบัญญัติ หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายให้แก่รัฐบาล หน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเกิด

จากการใช้กฎหมายให้แก่ศาล

### 3.3 มีอำนาจที่มอบหมายให้องค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเยอ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ความเข้าใจของนักกฎหมายไทยในสมัยเริ่มแรกที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังจะเห็นได้จาก หนังสือคำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของหลวงประเจิดอักษรลักษณ์ ที่ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "...อำนาจบัญญัติต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ได้แบ่งออกเป็น 3 อย่าง คือ อำนาจบริหาร คือ กษัตริย์และกรรมการราษฎร อำนาจนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร และอำนาจศาล..." (หยุด แสงอุทัย, 2511)

ดร. เตือน บุนนาค (2478: 263) ได้ให้ความเห็นในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจว่า "เป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจ มอบให้คณะบุคคลต่างคณะใช้โดยแต่ละฝ่ายมีอิสระต่อกันในการใช้อำนาจเหล่านั้น หากใช้เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดที่เด็ดขาด คงมีความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจเหล่านั้นอยู่บ้างมากหรือน้อยตามรัฐธรรมนูญของประเทศที่นำลัทธิการแบ่งแยกอำนาจไปใช้จะได้กำหนดไว้ เพราะการปกครองของประเทศจะดำเนินไปได้โดยสะดวกก็จำต้องให้อำนาจเหล่านั้นเกี่ยวโยงติดต่อกันและวิธีดำเนินการตามอำนาจนั้น ก็ต้องให้ประสานกันได้ มิฉะนั้นประเทศก็จะตั้งอยู่ไม่ได้"

นักทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญได้อธิบายระบบการปกครองระบบรัฐสภาของไทย (parliamentary government) ที่ได้วิวัฒนาการมาจากประเทศอังกฤษ ว่าจะต้องประกอบด้วยโครงสร้างหลัก 6 ประการ คือ (หยุด แสงอุทัย, 2515)

- 3.1 สมาชิกรัฐบาลโดยทั่วไป เป็นสมาชิกของรัฐสภาในขณะเดียวกัน
- 3.2 รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องประกอบด้วยผู้นำของพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งหรือจากสหพรรคที่กุมเสียงข้างมาก
- 3.3 โครงสร้างของรัฐบาลมีรูปแบบเป็นปรีชาปฏิบัติ โดยมีนายกรัฐมนตรีอยู่เบื้องบนโครงสร้างนั้น และเป็นหัวหน้ารัฐบาล
- 3.4 รัฐบาลจะดำรงอยู่ต่อไปตราบเท่าที่รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากเสียงสมาชิกข้างมากในรัฐสภา และความชอบธรรมที่รัฐบาลจะบริหารปกครองประเทศต่อไป ตราบเท่าที่รัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในรัฐสภา
- 3.5 รัฐบาลและรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหลัก และมีหน้าที่ร่วมกันที่จะดำเนินนโยบายหลักที่ได้กำหนดไว้โดยการออกกฎหมาย
- 3.6 รัฐบาลและรัฐสภาต่างมีอำนาจและต่างมีโอกาสที่จะควบคุมซึ่งกันและกัน โดยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) หรือรับผิดชอบส่วนตัวในนโยบายการเมือง และโดยกระบวนการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล กับอำนาจในการที่รัฐบาลจะยุบสภา และให้มีการเลือกตั้งใหม่

ในขณะที่นักทฤษฎีกฎหมายมหาชนบางท่านได้อธิบายว่า ระบบรัฐสภาจะต้องอยู่บนหลักการเพียงสามประการ คือ (Burdeav, อ้างใน ไพโรจน์ ชัยนาม, 2515 : 89-90)

- 3.1 ความเสมอภาคระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
- 3.2 ความร่วมมือระหว่างอำนาจทั้งสองนี้
- 3.3 มีวิธีการที่อำนาจทั้งสองนี้ ต่างจะที่ใช้แก่กันหรือซึ่งกันและกันได้ (ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอาจจะมีมีการยุบสภาได้)

ส่วนนักกฎหมายไทยบางท่านได้ให้คำนิยามของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (parleamentary government) ว่าจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน

แห่งการดำรงอยู่ขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารและองค์กรนิติบัญญัติ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์อื่นเป็นองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ (แก้วสรร อติโพธิ์, 2527 : 62-68)

3.1 ความเสถียรเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติโดยวิธีการดังต่อไปนี้

3.1.1 กำหนดให้องค์กรบริหารสามารถดำเนินการให้สภานิติบัญญัติพ้นไปจากตำแหน่งได้เมื่อมีความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อเสนอให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างทั้งสองฝ่ายได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดจากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยกระบวนการยุบสภานิติบัญญัติให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

3.1.2 กำหนดให้สภานิติบัญญัติถืออำนาจควบคุมฝ่ายบริหารไว้อย่างทัดเทียมกัน ในการทำให้ฝ่ายบริหารพ้นไปจากตำแหน่งได้ เมื่อขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หรือไม่เป็นที่ไว้วางใจในความสุจริตในการปกครองบริหารประเทศต่อไป ทั้งนี้ โดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่า การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากสภานิติบัญญัติมีมติ เช่นนั้นก็จะเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง

3.2 ความสัมพันธ์ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรทั้งสองอาจจำแนกได้เป็น 2 ประการด้วยกัน คือ

3.2.1 การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ โดยยอมให้ฝ่ายบริหารคือรัฐมนตรี สามารถชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ และยอมให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายให้ กับทั้งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง อาทิ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง แก่ฝ่ายบริหาร หรือจนกระทั่งให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนได้ ซึ่งข้อนี้มาจากเหตุผลในเรื่องประสิทธิภาพ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานเองย่อมรู้ปัญหาทางการบริหารและสภาพของข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีได้ทันการณ์ และมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงต้องยอมให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายขึ้นใช้ในกรณีจำเป็น เพื่อประโยชน์

แก่งานบริหารได้

3.2.2 การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานทางบริหารได้ โดยกระบวนการที่เรียกว่า "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน" ซึ่งหมายถึงการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ในอันที่จะตั้งกระทู้ถามการทำงานของบุคคลในฝ่ายบริหารหรือการเป็นผู้อนุมัติงบประมาณสำหรับฝ่ายบริหารหรือโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาศึกษาตรวจสอบ และเสนอแนะการทำงานของบริหารของรัฐสภาหรือเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า สถานิติบัญญัติ ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น น่าจะมีความใกล้ชิดและรับทราบปัญหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากประชาชนได้และย่อมอยู่ในฐานะตัวแทนที่แท้จริงในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายในการบริหารประเทศ

3.3 การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมทั้งสองอย่าง ต่อเนื่องสม่ำเสมอประกอบด้วยปรากฏการณ์ 3 ประการ กล่าวคือ

3.3.1 การให้การศึกษาย่างทั่วถึง และเพียงพอแก่ประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการคาดหวังให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเมือง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกระจายและส่งเสริมการศึกษาให้แพร่หลายกว้างขวางที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาภาคบังคับ อย่างน้อยที่สุด เพื่อให้ประชาชนมีความรู้พอสมควร สำหรับการใช้อำนาจอธิปไตยในการเป็นผู้ตัดสินใจในทางการเมืองของตน และให้โอกาสประชาชนในการได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น ตามความสามารถของแต่ละบุคคล

3.3.2 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารจากการอภิปรายในรัฐสภา และของการปฏิบัติตามแนวนโยบายที่พรรครัฐบาลให้ไว้ระหว่าง การเลือกตั้งทั่วไป ผลของการลงมติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชน ตลอดจนถึงสาระของการอภิปรายถึงความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องของสมาชิกในฝ่ายบริหาร อันเนื่องมาจากการ



ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นต้น โอกาสในการได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวของประชาชน จะมีขึ้นได้ก็โดยการรับรองสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน ในอันที่จะเสนอข่าวสารการเมืองต่าง ๆ ตามความเป็นจริง และโดยความรับผิดชอบของตน โดยได้รับหลักประกันภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลเอง จะต้องไม่กีดกันหรือจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่หรือโอกาสที่จะได้รับรู้ข่าวสารทางการเมืองของประชาชนไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ เว้นแต่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิในชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อป้องกันประโยชน์ของสาธารณชนโดยปกติ

3.3.3 การกำหนดรับรองให้ประชาชนมีสิทธิและโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระต่อระบบการเมืองของตน ทั้งนี้โดยการจัดการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ เป็นธรรมและเป็นความลับ และมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดรับรองการจัดให้มีการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ ภายใต้กรอบที่วางไว้โดยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการให้สิทธิและโอกาสในการที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองแก่ประชาชนในการที่จะได้อุปโภคสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้

4. ที่มาของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญไทย  
 หลักการแบ่งแยกหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีหลักการตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอยู่ว่า ฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารงานปกครองประเทศภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายของรัฐบาล เพื่อที่จะสามารถรักษาความไว้วางใจที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายให้ แท้จริงแล้วความรับผิดชอบของรัฐบาลเช่นนี้ ก็คือความรับผิดชอบต่อประชาชนนั่นเอง (แก้วสรร อติโพธิ, 2527 : 73-74)

หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาตรา 50 ที่บัญญัติว่า

"ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงกรม ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงกรมหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล"

เมื่อได้ศึกษาถึงรูปแบบการปกครองของไทยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันรัฐบาลต้องมาจากสภาและบริหารงานภายใต้ความไว้วางใจของสภา โดยที่สมาชิกของสภาเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่มีหลักการปกครองโดยระบบผู้แทนมาช้านานแล้ว และในศตวรรษที่ 18 หลักรัฐธรรมนูญอังกฤษได้แพร่หลายไปทั่วโลก โดยมีสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ได้คัดลอกหลักการดังกล่าวเอาไปใช้ (เดือนบุณนาค, 2478 : 62) ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่รับเอารูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษเข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยสามารถสังเกตเห็นได้จากบทบัญญัติหลาย ๆ มาตราในรัฐธรรมนูญของไทย ที่นำเอาขนบธรรมเนียมประเพณีของอังกฤษเข้ามาบัญญัติไว้ เช่น พระมหากษัตริย์หรือผู้แทนพระองค์ทรงเสด็จเปิดประชุมรัฐสภาสมัยแรก พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พระราชอำนาจยุบสภา และพระราชอำนาจอื่น ๆ อันได้แก่ การลงพระปรมาภิไธยก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ แต่งตั้งถอดถอนองคมนตรี ข้าราชการในพระองค์ การแต่งตั้งผู้พิพากษา การพระราชทานอภัยโทษให้แก่นักโทษ รวมทั้งการพระราชทานศักดิ์ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ให้แก่บุคคลต่าง ๆ เป็นต้น (สนธิ เตชานันท์, 2529 : 121-126)

## 5. หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี

หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติถึงหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีไว้ ซึ่งนักวิชาการได้อธิบายหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีไว้ดังนี้

5.1 หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีประกอบด้วย กฎเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดคือ กฎเกณฑ์ความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งความรับผิดชอบในทางการเมืองนั้นก็คือ คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเสมอ นโยบายหรือโครงการอย่างใดที่รัฐบาลกระทำไปนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็เป็นอันใช้ได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจไม่เชื่อถือนโยบายซึ่งรัฐบาลกระทำไปนั้นแล้ว รัฐบาลคือรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในนโยบายนั้น ๆ คือว่า สภาจะลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 มาตรา 41 และมาตรา 51 เมื่อสภาลงมติไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่งหน้าที่

5.2 หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีประกอบด้วยกฎเกณฑ์ 2 ประการ คือ หลักความไว้วางใจ และหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งสรุปดังต่อไปนี้คือ

5.2.1 คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภา เพราะคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยความไว้วางใจของรัฐสภา ฉะนั้น ถ้ารัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาลทั้งคณะ รัฐมนตรีทุกคนต้องพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่การลงมติไม่ไว้วางใจนั้น จะมีผลเป็นการเฉพาะตัว (วิษณุ เครืองาม, 2523 : 275-280)

5.2.2 หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หมายความว่า คณะรัฐมนตรีต้องพูดเป็นอย่างเดียวกันต่อภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อรัฐสภา

แม้ว่าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จะมีรัฐมนตรีบางคนแสดงความคิดเห็นแตกต่างกันก็ตาม มติของคณะรัฐมนตรีย่อมผูกพันรัฐมนตรีทุกคน หากไม่เห็นด้วยก็ควรลาออกไป มิใช่มาปฏิเสธความรับผิดชอบในภายหลัง (สมภพ โทตระกิตย์, 2515 : 122)

### 5.3 หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีประกอบด้วย

กฎเกณฑ์ 3 ประการ คือ กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และกฎเกณฑ์การรักษาความลับ สรุปได้ดังนี้ (หยุด แสงอุทัย, 2515 : 265-266)

5.3.1 คณะรัฐมนตรีจะต้องแสดงออกในฐานะที่มีความคิดเห็นเป็นเอกฉันท์ต่อพระมหากษัตริย์ รัฐสภาและประชาชน แม้ว่าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีอาจมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างไรก็ตาม แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติแล้วต้องถือว่า รัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยกันทุกคน และการที่จะนำกล่าวนอกที่ประชุม คณะรัฐมนตรีว่า ตนมีความคิดเห็นขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรี ย่อมถือว่าผิดมารยาท และถ้ารัฐมนตรีเห็นว่า ตนไม่สามารถจะร่วมรับผิดชอบในมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดก็ต้องลาออก มติของคณะรัฐมนตรีย่อมผูกมัดรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีคนใดจะอ้างในภายหลังว่า ตนไม่เห็นด้วยไม่ได้

5.3.2 ความรับผิดชอบร่วมกันมีเฉพาะนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น "นโยบายทั่วไป" หมายความว่า เป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การคลัง การต่างประเทศ การศึกษา ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งต้องถือว่าเป็นนโยบายหลัก (main policy) ไม่รวมถึงรายละเอียดปลีกย่อยของนโยบายนั้น ๆ

5.3.3 คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน ฉะนั้นรัฐมนตรีจึงต่างช่วยเหลือกัน ในกรณีจะปกปิดข้อผิดพลาดของเพื่อนรัฐมนตรีด้วยกัน และต่างช่วยกันอภิปรายในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตอบโต้กับสมาชิกของสภาดังกล่าว ในกรณีที่รัฐมนตรีคนหนึ่งทำผิดพลาดก็ดี หรือรัฐมนตรีปฏิบัติราชการโดยไร้สมรรถภาพก็ดี หรือได้มีพฤติกรรมเกิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งแสดงว่า การดำเนินงานของรัฐมนตรีคนหนึ่งนำผลร้ายมาให้แก่

ประเทศชาติจนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประชาชนอย่างรุนแรงก็ดี รัฐมนตรีอื่น ย่อมกระซิบบให้รัฐมนตรีผู้นั้นลาออกเสีย เพื่อแสดงว่าเป็นความผิดของรัฐมนตรีคน นั้นคนเดียว ทั้งนี้ เพื่อรักษาคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่พรรคการเมืองที่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีนั้นในที่สุด

5.3.4 การเปิดอภิปราย และการลงมติคณะรัฐมนตรี ต้อง ถือเป็นความลับ และรัฐมนตรีมีหน้าที่ไม่นำไปเปิดเผย เพราะฝ่ายค้านในสภาย่อม คอยสลับรับฟังว่า ได้มีความแตกแยกความคิดเห็นในคณะรัฐมนตรีบ้างหรือไม่

## 6. ความหมายของคำว่า "รัฐมนตรี" ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน

เนื่องจากองค์ประกอบและจำนวนของรัฐมนตรีระหว่างประเทศ อังกฤษ และประเทศไทยนั้นไม่เหมือนกัน อันเป็นผลจากวิวัฒนาการทาง ประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี และรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศนั้นแตกต่าง กัน ทำให้ความหมายและจำนวนของรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศนั้นต่างกัน

ประเทศไทยเราเริ่มรู้จักคำว่า คณะรัฐมนตรี (cabinet) ใน สมัยรัชกาลที่ 5 ดังจะเห็นได้จากบันทึกความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรที่เจ้านาย และขุนนางคณะหนึ่ง ได้ยื่นถวายต่อรัชกาลที่ 5 มีใจความสำคัญว่า ประเทศไทย ควรเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ มีการปกครองโดยความรับผิดชอบร่วมของคณะเสนาบดีคือ คาบิเนต (cabinet)

เมื่อประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 หลังจากนั้นเป็นต้นมา คำว่า "รัฐมนตรี" ได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับ ดังกล่าว ได้บัญญัติในเรื่องจำนวนและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี วิธีการเลือก รัฐมนตรีความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งหลักเหล่านี้ปรากฏสืบ

เนื่องต่อกันมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย เรียกผู้มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินว่า "คณะกรรมการราษฎร" และในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ก็ใช้คำว่า "คณะกรรมการราษฎร" แต่ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในสภาผู้แทนราษฎรได้มีผู้เสนอขอแก้ไขคำว่า "คณะกรรมการราษฎร" เป็นอย่างอื่น ได้มีการอภิปรายโต้เถียงกันในสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันมาก ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้แก้คำว่า "คณะกรรมการราษฎร" ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาเป็น "คณะรัฐมนตรี" (มณูญ บريسุกดิ์, 2521 : 4)

สำหรับการตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตั้งนายกรัฐมนตรี ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการตั้งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กราบบังคมทูลถวายรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลเดียวกันต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ทรงตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป

จำนวนรัฐมนตรีในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่จะกำหนดจำนวนสูงสุดและต่ำสุดเอาไว้ หรือกำหนดจำนวนสูงสุดเอาไว้อย่างเดียว หรือไม่ได้กำหนดจำนวนเอาไว้ ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่ได้จัดแบ่งประเภทของ รัฐมนตรีไว้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าจากกฎหมายอื่น ๆ พบว่า รัฐมนตรีมีอยู่หลายประเภท ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 8 วรรคสอง บัญญัติว่า "สำนักนายกรัฐมนตรี มี นายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ สำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้"

ข้อ 21 "ภายใต้บทบัญญัติข้อ 9 กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กระทรวง และจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติ ราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้..."

ข้อ 25 "ราชการส่วนใด ซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานไม่ เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นกระทรวง จะจัดตั้งเป็นทบวงสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง เพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวง เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงได้..."

นักวิชาการได้จัดประเภทของรัฐมนตรีในประเทศไทย ดังต่อไปนี้ (มณู บวิสุทธิ์, 2521 : 43)

- 6.1 นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี
- 6.2 รองนายกรัฐมนตรี มีขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2486
- 6.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ ในกิจการของกระทรวงนั้น
- 6.4 รัฐมนตรีว่าการทบวง มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบในทบวงนั้น ๆ

6.5 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามที่ได้รับมอบหมาย

6.6 รัฐมนตรีสั่งราชการ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะได้ลงมติมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้ใดผู้หนึ่งไปสั่งราชการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เมื่อเห็นว่าการชำนั้นมีมาก

6.7 รัฐมนตรี หรือกล่าวกันโดยทั่วไปว่า "รัฐมนตรีลอย" ในประเทศอังกฤษเรียกตำแหน่งนี้ว่า minister without portfolio กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ควบคุมกิจการในส่วนที่สำคัญบางอย่าง ในประเทศไทยก็เคยมีการแต่งตั้งมาแล้วหลายคนในบางสมัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 ที่ได้จัดแบ่งประเภทของข้าราชการการเมืองซึ่งมีตำแหน่งของรัฐมนตรีรวมอยู่ด้วยตาม มาตรา 3 (1) ถึง (8) อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงรัฐมนตรี

ตำแหน่งรัฐมนตรี ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 3 (1) ถึง (7) เป็นการกำหนดตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ส่วนคำว่า "รัฐมนตรี" ในมาตรา 3 (8) ของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 ดังกล่าวนั้น แม้ว่า ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดเอาไว้ก็ตาม แต่ตำแหน่ง "รัฐมนตรี" นี้ได้เคยมีการตั้งกันมาแล้วในคณะรัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมา หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใหม่ ๆ ถึงแม้ว่า ในรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน (คณะรัฐมนตรีชุดที่ 44) นี้จะไม่มีตำแหน่ง "รัฐมนตรี" ก็ตาม แต่ก็ยังมีกฎหมายบางท่านได้อธิบายถึงตำแหน่ง "รัฐมนตรี"



ว่าหมายถึง รัฐมนตรีที่ไม่ได้ว่าการกระทรวง หรือทบวง หรือประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เป็นตำแหน่งรัฐมนตรีลอย แล้วแต่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายงานให้ทำโดยเฉพาะ แนวความคิดในตำแหน่งรัฐมนตรีลอย เป็นการรับเอาความคิดในตำแหน่ง minister without portfolio ของประเทศอังกฤษเข้ามาใช้ในทางการเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมา

#### 7. ขอบเขตของคำว่า "นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติแบ่งความรับผิดชอบของรัฐมนตรีออกเป็น 2 ส่วน คือ

7.1 ความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรี จากถ้อยคำว่า "ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน"

7.2 ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี จากถ้อยคำว่า "...และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

สิ่งสำคัญคือ หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีว่าหมายถึงเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การคลัง การต่างประเทศ การศึกษา ฯลฯ ซึ่งต้องถือว่าเป็นนโยบายหลัก (main policy) ของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และไม่รวมถึงรายละเอียดปลีกย่อยของนโยบายนั้น ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา (หยุด แสงอุทัย, 2513 : 274)

นอกจากนี้ นักวิชาการท่านอื่นกล่าวว่า นโยบายทั่วไป ได้แก่ ข้อความที่คณะรัฐมนตรีเสนอไว้ต่อสภานิติบัญญัติหรือเรื่องที่ได้มีการพิจารณาปรึกษาลงมติกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่คำว่า "นโยบายทั่วไป" นี้ ไม่มีนิยามไว้ ณ ที่ใด แต่ตามที่เข้าใจกันคือ โครงการหรือวิธีการซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดหนึ่งมีอยู่ และ

ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ตลอดจนการปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายนั้น ทำให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีความคิดเห็นหรือท่าทีบางอย่างต่อปัญหาที่จะเกิดขึ้นเช่นนั้น ๆ ด้วย ดังนี้ รัฐมนตรีทุกคนจึงต้องรับผิดชอบร่วมกันในส่วนที่เรียกว่า "นโยบายทั่วไป" ความรับผิดชอบนี้เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองเท่านั้น (มณูญ บริสุทธี, 2521 : 75)

โดยสรุป นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา อันเป็นการประกาศแผนการหรือโครงการที่คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวจะดำเนินการบริหารปกครองประเทศตามแผนการหรือโครงการอันเป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบ และสอดคล้องติดตามการดำเนินงานของรัฐบาลว่า ได้ดำเนินการตามนโยบายทั่วไปที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายนิติบัญญัติที่คอยควบคุมสอดส่องการบริหารงานของรัฐบาลตามที่หลักความไว้วางใจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้แก่ฝ่ายบริหารโดยทั่วไปแล้วนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีมักจะเป็นการวางหลักการอย่างกว้าง ๆ เช่น นโยบายการเมืองและการบริหาร การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณานโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นนโยบายกว้าง ๆ ดังนั้น แม้ว่าในบางเรื่องที่นายกรัฐมนตรีจะไม่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีในภายหลังให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าหากมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจัดอยู่ในนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งของนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือแม้แต่เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือจากนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแล้ว มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวก็จัดได้ว่าเป็นนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือแม้แต่เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือจากนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ถ้าหากว่าได้มีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวในภายหลัง คณะรัฐมนตรีจะ

ต้องรับผิดชอบในนโยบายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน แม้แต่การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในการกระทำที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน เช่น พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ที่ประกาศออกไปนั้น ถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี เพราะได้มีการปรึกษากันในคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป เพราะหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงทำผิดไม่ได้" กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง จึงต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์เสมอ และการลงนามนี้ก็ถือว่ารัฐมนตรีทั้งคณะได้เห็นชอบด้วยและร่วมกันรับผิดชอบ

#### 8. องค์การที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มิให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อ

ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่าก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจก็ตาม ซึ่งเป็นหลักการที่นักวิชาการบางท่านเห็นว่า เป็นการเปิดโอกาสให้แก่คณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดิน เพราะนโยบายดังกล่าวรัฐสภาไม่สามารถทราบได้ว่าเหมาะสมและมีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงยังไม่สมควรที่จะให้รัฐสภาลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในขณะที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้เริ่มต้นบริหารราชการแผ่นดินเลย อันเป็นเหตุผลของสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากพอที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพของรัฐบาล

#### 9. วิธีการที่รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบร่วมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

"ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศด้วยกัน ดังนั้น ถ้าหากการบริหาร

ประเทศของคณะรัฐมนตรีเป็นไปด้วยดี นโยบายที่ใช้ในการปกครองประเทศก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาประเทศให้มีความมั่งคั่งสมบูรณ์แล้ว ก็ไม่มีเหตุการณ์ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องแสดงความรับผิดชอบแต่ประการใด ในทางตรงกันข้าม เมื่อเกิดมีความผิดพลาดขึ้นในนโยบายที่ใช้ในการปกครองประเทศ คณะรัฐมนตรีก็ต้องแสดงความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวต่อองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งก็ได้แก่สภาผู้แทนราษฎร

สำหรับในกรณีที่ เป็นรัฐบาลผสม พรรคการเมืองที่เข้าร่วมในรัฐบาลผสมไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่า ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น พรรคการเมืองของตนไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดหรือรัฐมนตรีในสังกัดของพรรคตนไม่ได้มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบดังกล่าว เพราะรัฐบาลผสมนั้น เกิดจากการตกลงระหว่างพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลเสี่ยงข้างมาก เพื่อดำเนินการปกครองประเทศ ความตกลงดังกล่าวมีผลผูกพัน เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับ เสมือนกฎหมายให้พรรคการเมืองทุกพรรคที่ เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกัน ในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศ ส่วนความผูกพันดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ดังนั้น ไม่ว่าจะรูปแบบของรัฐบาลจะมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม หรือ รัฐบาลพรรคการเมืองเดียวก็ต้องแสดงความรับผิดชอบในการบริหารประเทศ เช่นเดียวกัน ซึ่งก็พอจะจัดแบ่งวิธีการที่รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบร่วมกันได้ดังนี้

9.1 โดยการที่คณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะจากพรรคฝ่ายค้าน ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะรัฐบาลได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือในกรณีที่เกิดมีข้อบกพร่องในการดำเนินงาน รัฐมนตรีก็ต้องชี้แจงร่วมกันในที่ประชุมสภาว่าเกิดขึ้นเพราะเหตุใด มีแนวทางในการแก้ไขและป้องกันอย่างไร การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพัน

จากตำแหน่งไป ก็เพราะหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีนี้เอง

9.2 โดยการลาออกของคณะรัฐมนตรี อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดหรือบกพร่อง จนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายค้าน และประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นแล้วว่า เป็นความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศ ที่ไม่สามารถมองข้ามความผิดดังกล่าวไปได้

9.3 โดยการลาออกของนายกรัฐมนตรี โดยเหตุที่นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าหรือผู้นำของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การดำเนินนโยบายบริหารประเทศทั้งหมด ก็อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับของนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายทั้งหมด รัฐมนตรีจึงเป็นผู้รับมอบหมายหน้าที่ มาจากนายกรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่งจึงอยู่ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อนายกรัฐมนตรี ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตามแล้วแต่ ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีจึงเกิดขึ้น จึงมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย