บทที่ 2

ความทั่วไปเกี่ยวกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รูปแบบสถาบันฝ่ายบริหาร

วิชานิติศาสตร์เห็นว่า "รัฐ" มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของรัฐ และเห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" (Sovereignty) โดยรัฐแต่ละรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำการต่าง ๆ 3 ประการด้วยกัน คือ การนิติบัญญัติ (Legislative Function) ซึ่งได้แก่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่สมาชิกทุกคนในรัฐ การบริหาร (Executive Function) ซึ่งได้แก่การบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติกำหนดไว้ และการตุลาการ (Judicial Function) ซึ่งได้แก่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรหรือพลเมืองด้วยกันเอง หรือระหว่างราษฎรหรือพลเมืองกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย[1]

อย่างไรก็ตาม รัฐแม้จะมีฐานะเป็นบุคคล แต่ก็เป็นบุคคลในแง่นามธรรมหรือ"นิติบุคคล"เท่านั้น หาได้มีตัวตนและมีชีวิตจิตใจดังเช่น"บุคคลธรรมดา"ไม่ ดังนั้น รัฐจึงย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่าง ๆ ทั้งสามประการ

---

[1]วรพจน์ วิศรุตพิชญ์," "ศาลปกครอง" กับ หลักการแบ่งแยกอำนาจ", วารสารกฎหมายปกครอง 13 (สิงหาคม 2537): 45.

ดังกล่าวข้างต้นได้ด้วยตนเอง รัฐจำต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นอย่างน้อยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่าง ๆ ทั้งสามประเภทนี้แทนรัฐและในนามของรัฐ บุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐและในนามของรัฐนี้ ผู้แต่งตำรากฎหมายมหาชนเรียกว่า "องค์กรของรัฐ"(Organ of State)[2]

รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่าง ๆ โดยทางองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ได้ ดังเช่นในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแต่ลำพังเพียงพระองค์เดียว หรืออาจแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยไปรวมศูนย์ (Concentration) อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง กล่าวคือ มีการกระจาย (distribution) การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกัน โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กรนั้นอาจจะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะควบคุมซึ่งกันและกัน หรือในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดองค์กรของรัฐนั้น ๆ และลักษณะของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ นี้เองที่ได้มีการนำมาใช้วิเคราะห์รูปแบบการปกครองของรัฐ เป็นระบบรัฐสภา (parliamentary system) ระบบประธานาธิบดี (presidential system) และระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี (semi parliamentary - semi presidential system)

สำหรับรูปแบบสถาบันฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี นั้น มีลักษณะสำคัญดังนี้

---

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

1. สถาบันฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

ลักษณะสำคัญของสถาบันฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา (parliamentary system) มีดังนี้

1.1 ในระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหาร (the executive) จะประกอบด้วยประมุขของรัฐ (Chief of State or Head of State) และคณะรัฐมนตรี (the Cabinet) ซึ่งประมุขของรัฐอาจเป็นพระมหากษัตริย์ เช่น ประเทศอังกฤษ ไทย และญี่ปุ่น* ฯลฯ หรือเป็นประธานาธิบดี เช่น ประเทศอินเดีย

---

*ภายใต้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ฐานะขององค์จักรพรรดิ (the tenno: the Emperor) เป็นเพียงสัญญลักษณ์ของชาติ มิได้ทรงเป็นประมุขของรัฐ (Head of State) เหมือนกับพระมหากษัตริย์ของประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาประเทศอื่น ทั้งนี้ เพราะภายใต้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น รัฐบาล (Seifu: Government) เท่านั้น ที่เป็นตัวแทนของประเทศซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี องค์จักรพรรดิของญี่ปุ่นทรงได้รับการยกย่องในฐานะเป็นประมุขของประเทศเพื่อจุดประสงค์ทางการทูต(Yosiyuki Noda, Introduction to Japanese Law, English Translated and Edited by Anthony H. Angele (University of Tokyo Press, Forth Printing, 1980), p. 69. และ เคน อีทาชากา, Gates to Japan ... it's people and society ประตูสู่ญี่ปุ่น ...สังคมและการเมือง, แปลโดย สุนันทา เหล่าจัน และฉันทนา จันทร์บรรจง (กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2534), หน้า 33)

และสิงคโปร์ ฯลฯ ส่วนคณะรัฐมนตรี (the Cabinet) นั้น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด* เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 46 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีนายหนึ่งและรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 146 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช

---

*รัฐมนตรีและตำแหน่งที่เทียบเท่ารัฐมนตรีในคณะรัฐบาลของอังกฤษนั้นจะมีประมาณ 80-125 คน แตกต่างกันไปตามกาลสมัย ประกอบไปด้วย (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Departmental Ministers) ที่เป็นหัวหน้ากระทรวงและมีความรับผิดชอบสูงและมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายและการบริหารของคณะรัฐบาล มีชื่อเรียกเป็นทางการว่า "Secretary of State" แต่บางตำแหน่งอาจจะมีชื่อเรียกเฉพาะ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เรียกว่า "Chancellor of Exchequer" (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ไม่ได้เป็นหัวหน้ากระทรวง (Non-Departmental Ministers) มีชื่อเรียกเป็นทางการเรียกว่า "Minister of State" ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีหัวหน้ากระทรวงที่สำคัญ ๆ และบางครั้งอาจเป็นหัวหน้ากระทรวงเล็ก ๆ (3) รัฐมนตรีกระทรวงที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (Law Officers of the Crown) (4) รัฐมนตรีช่วยว่าการ (Junior Ministers) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีชื่อเรียกตามลักษณะหัวหน้ากระทรวงที่ตนเป็นผู้ช่วย และ (5) ผู้ควบคุมวินัยของ

พรรครัฐบาล (Whip) ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาล และมีฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรีด้วย เช่น ตำแหน่ง Treasurer of the Household (Deputy Chief Whip) และตำแหน่ง Commissioners of the Treasury เป็นต้น (สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527), หน้า 102-105) สำหรับรัฐมนตรีที่จะได้เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีอังกฤษนั้น คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นหัวหน้ากระทรวง (Departmental ministers) และรัฐมนตรีที่มิได้เป็นหัวหน้ากระทรวง (non Departmental) บางตำแหน่ง ส่วนจำนวนรัฐมนตรีที่จะเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีของอังกฤษนั้นแตกต่างกันไปซึ่งขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี (เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ (พระนคร: เจริญผลการพิมพ์, 2502), หน้า 122) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีของอังกฤษจะมีจำนวนสมาชิกขึ้นลงอยู่ในระหว่าง 16 ถึง 23 คน เช่น คณะรัฐมนตรีในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1945 ซึ่งมีเชอร์ชิล (Churchill) เป็นนายกรัฐมนตรีมีสมาชิก 16 คน และคณะรัฐมนตรีในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1962 ซึ่งมีแมคมิลลัน (Macmillan) เป็นนายกรัฐมนตรีมีสมาชิก 21 คน (Daalder, Cabinet Reform in Britain 1914-1963 (Stanford: Stanford University Press, 1963), pp. 134-135) หรือคณะรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1972 ซึ่งมีเอ็ดเวอร์ด ฮีท (Edward Heath) เป็นนายกรัฐมนตรี มีสมาชิก 19 คน (Central Office of Information, London, List of United Kingdom Ministers (Quote No.R. 565/72/4,December,1972) อ้างถึงในสุกิจจา กรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เน้นเรื่องพื้นฐานอำนาจการเมือง องค์การ และอำนาจหน้าที่",หน้า 156)

2538 มาตรา 164 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน เป็นต้น ส่วนภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ฉบับปี ค.ศ. 1946 มาตรา 66 ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี (naikaku sori-daijin) คนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่น (kokumu daijin) ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 1967 ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นไม่เกิน 20 คน ในจำนวนนี้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Ministers of State) จำนวน 12 คน ที่เหลือเป็นรัฐมนตรีลอย (minister without portfolio) ทำหน้าที่ประธานสำนักงานต่าง ๆ ที่มีฐานะสำคัญ[3]

1.2 หลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบบรัฐสภา ก็คือ ประมุขรัฐ (Chief of State) จะใช้อำนาจบริหารแต่เพียงในนาม การปฏิบัติการใด ๆ ของประมุขรัฐจะมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐบาล และต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้น การดำเนินงานทุกอย่างของรัฐบาลอังกฤษทำไปในพระปรมาภิไธยของกษัตริย์ ซึ่งหากจะกล่าวกันอย่างแท้จริงแล้ว ถือกันว่ารัฐมนตรีอังกฤษทุกคนได้รับอำนาจจากสถาบันกษัตริย์[4] สำหรับประเทศไทยนั้น

---

[3] เชียน ธีระวิทย์, ระบบการปกครองของญี่ปุ่น (ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ไทยวัฒนาพานิช, 2511), หน้า 72. และ Yosiyuki Noda, Introduction to Japanese Law English Translated and Edited by Anthony H. Angele (University of Tokyo Press, Fourth Printing, 1980), p. 94.

[4] เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ (พระนคร: เจริญผลการพิมพ์, 2502), หน้า 8.

รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับก็ได้บัญญัติรองรับหลักการนี้ไว้เช่นกัน โดยบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมาจากปวงชนชาวไทยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

1.3 ในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญยิ่งของการปกครอง ซึ่งผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองของอังกฤษบางท่านมีทรรศนะว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นแกนกลางของระบบรัฐธรรมนูญและการปกครองของประเทศเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองซึ่งรวมเอาอำนาจในการบริหารกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลให้อยู่ ณ ศูนย์กลางเดียวกัน ทำให้ระบบรัฐบาลของอังกฤษมีความเป็นเอกภาพ ทรรศนะดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง และท่านเหล่านั้นได้ลงความเห็นว่า การปกครองในระบบรัฐสภาของอังกฤษเป็นรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government)[5] ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

---

[5]เช่น Sir. Ivor Jennings, Cabinet Government (3 rd ed., Cambridge: Cambridge University Press. 1959), p.1. Patrick Gordon Walker, The Cabinet (London: Collins Clear - Type, 1972). p.11. Hans Daalder, Cabinet Reform in Britain 1914 - 1963 (Stanford: Stanford University Press, 1963), pp.3-5. Karl Loewenstein, British Cabinet Government (New York: OXford University Press, 1967). และ Arthur Berriedale Keith, The British Cabinet System (London: Stevens and Sons,Limited, 1939), p. 1.

จะเป็นองค์กรกำหนดและตัดสินใจขั้นสุดท้ายในนโยบายที่จะเสนอต่อรัฐสภา เป็นองค์กรควบคุมการบริหารของชาติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และเป็นองค์กรแจกจ่ายและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในทางที่จะเกิดความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ[๘] ประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาที่เข้มแข็งมากที่สุดประเทศหนึ่งในเอเชีย ก็ได้ยึดถือหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน (The Constitution of Japan, 1946) มาตรา 65 ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี (cabinet) ของญี่ปุ่นเป็นองค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจบริหาร และสำหรับประเทศไทยก็เช่นกัน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

1.4 คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาบริหารกิจการของรัฐในรูปของคณะบุคคล (collective body) โดยยึดหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) ซึ่งมีหลักการว่า รัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงทุก ๆ คนในคณะรัฐมนตรีต้องยอมรับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงต้องร่วมกันปกป้องนโยบายของคณะรัฐมนตรีในรัฐสภา รวมทั้งดำรงอยู่ในตำแหน่งหรือออกจากตำแหน่งพร้อม ๆ กัน ซึ่งในปัจจุบันตาม

---

[๘] John P. Mackintosh, The British Cabinet, 2nd ed. (London: Steven & Sons, Limited, 1968), p. 3-11. และ Jennings, Cabinet Government (1959), p. 232.

รัฐธรรมนูญของอังกฤษก็ยังคงยึดถือหลักการนี้อยู่[7] แม้ว่าจะมีปัญหาการอภิปรายกันอยู่เสมอในหมู่ผู้เชี่ยวชาญการเมืองสหราชอาณาจักรว่า คณะรัฐมนตรีโดยส่วนรวมเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจขั้นสุดท้ายหรือไม่ และทรรศนะในเรื่องนี้ได้แยกออกเป็นสองทรรศนะใหญ่ ๆ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคณะรัฐมนตรีเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าอำนาจการตัดสินขั้นสุดท้ายแท้ที่จริงอยู่ที่นายกรัฐมนตรี ฮาโรลด์ วิลสัน อดีตนายกรัฐมนตรีและรัฐบุรุษของสหราชอาณาจักรมีทรรศนะว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงที่สุดในการปกครอง ซึ่งตามทรรศนะของรัฐบุรุษผู้นี้เป็นตัวอย่างของตัวแทนของผู้ที่ยึดในหลักการที่ว่า นายกรัฐมนตรีมีฐานะ "เป็นหนึ่งในหมู่คนที่เท่าเทียมกัน" (First Among Equals) กล่าวคือ แม้ว่านายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลและเป็นประธานหรือหัวหน้าคณะรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีก็มิได้เป็นผู้บงการให้คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลจะต้องปฏิบัติการตามความเห็นของตน นายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็น "นาย" ของรัฐมนตรีอื่น ๆ ในคณะรัฐมนตรีแต่เป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำและผู้ประสานงาน และบทบาทของนายกรัฐมนตรีในเรื่องเหล่านี้มีขอบเขตจำกัด และจะถือว่าเป็นการบงการไม่ได้ นอกจากนี้ การที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลมีอภิสิทธิ์ในการแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีก็มิได้หมายความว่านายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจดังกล่าวโดยเด็ดขาด

ส่วนทรรศนะแย้งในเรื่องอำนาจของคณะรัฐมนตรีได้แก่ ข้อวิจารณ์ที่ว่าคณะรัฐมนตรีนั้นหาได้มีอำนาจที่แท้จริงในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไม่ แต่เป็นเพียงตรายาง (Rubber Stamp) ประทับให้ความชอบธรรมแก่นายกรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง

---

[7] R.E.C. Jewell, The British Constitution (London: The English University Press, 1964), p. 83.

ประเทศที่แท้จริงนั้นก็คือนายกรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่เป็นผู้นำ หัวหน้า ผู้ประสานงานนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาล นโยบายที่สำคัญ ๆ มักจะริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรี บางกรณีนายกรัฐมนตรีอาจจะหารือกับคณะรัฐมนตรี แต่บุคคลที่จะได้รับการปรึกษาจากนายกรัฐมนตรีก็มีเฉพาะบุคคลที่ใกล้ชิดที่เรียกว่าคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) เท่านั้น ถ้าหากความคิดริเริ่มมาจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล ในขั้นสุดท้ายแล้วก็จะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี การที่คณะรัฐมนตรีจะมีส่วนในการริเริ่มนโยบายหรือมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีที่เสนอความคิดเห็นและสถานการณ์ เมื่อใดที่นายกรัฐมนตรีมีฐานสนับสนุนในรัฐบาล รัฐสภา จากพรรคและประชาชนเข้มแข็ง อิทธิพลของนายกรัฐมนตรีก็จะมาก และความจำเป็นที่จะต้องประนีประนอมกับสมาชิกในคณะรัฐมนตรีก็ลดน้อยลง ในทางกลับกันถ้าฐานสนับสนุนอำนาจของนายกรัฐมนตรีไม่ค่อยเข้มแข็ง นายกรัฐมนตรีก็จะต้องรับฟังความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีมากขึ้น[๙]

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น ก็ได้ถือหลักการว่าคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นบริหารกิจการของรัฐในรูปของคณะบุคคล (collective body)[๑๐] โดยยึดหลักการรับผิดชอบต่อรัฐสภาร่วมกัน (collective responsibility)[๑๐]

---

[๙]สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527), หน้า 114-115.

[๑๐]Pacific Basin, Modern Legal Systems Cyclopedia, volume two (New York: William S. Hein & co.,1989), p. 2.70.18.

[๑๐]The Constitution of Japan, 1946. Article 66 para.3.

เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 170 ก็ได้บัญญัติว่าในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี อันอยู่ในหลักการเดียวกับคณะรัฐมนตรีของอังกฤษด้วยเช่นกัน

1.5 การปกครองในระบบรัฐสภามิได้แบ่งแยกสถาบันคณะรัฐมนตรีและสถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) โดยยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) อย่างเคร่งครัดเหมือนกับระบบประธานาธิบดีของสหัฐอเมริกา แต่ได้ถือหลักความเกี่ยวโยงแห่งอำนาจ (fusion of powers) ซึ่งเป็นหลักความเข้าใจและความร่วมมือกันอย่างดีระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ[11] โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) กล่าวคือ รัฐมนตรีทั้งคณะและแต่ละคนต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาและอยู่ในตำแหน่งเท่าที่รัฐสภายังคงให้ความไว้วางใจอยู่เท่านั้น เมื่อรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจ (votes of no confidence) รัฐมนตรีทั้งคณะหรือแต่ละคน แล้วแต่กรณี ต้องออกจากตำแหน่ง" และใน

---

[11] เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ (2502), หน้า 6-7.

"เป็นประเพณีสืบเนื่องมาจากการที่ Sir Robert Walpole ซึ่งถือกันว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (the prime minister) ในความหมายปัจจุบันเป็นคนแรก ได้ลาออกจากตำแหน่งในปี ค.ศ. 1742 เมื่อเขาไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญได้ (แสงโสม เกษมศรี, ม.ร.ว., ประวัติศาสตร์สากลยุคปัจจุบัน (ค.ศ. 1453-1914) (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 259)

ขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะเสนอให้ประมุขรัฐ (พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี) ซึ่งไม่จำต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ประกาศยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่งไปใหม่ก่อนที่จะครบอายุของสภาได้[12]

2. สถาบันฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดี

การปกครองในระบบประธานาธิบดี (presidential system) เริ่มต้นขึ้นในสหรัฐอเมริกาในปลายศตวรรษที่ 19 และได้มีวิวัฒนาการจนกระทั่งได้รับความนิยมอยู่ไม่น้อยในปัจจุบัน โดยเฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศที่หลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นและประเทศที่มีการปฏิวัติล้มล้างประมุขของรัฐที่เป็นกษัตริย์ ได้นำรูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาไปใช้ บรรดาประเทศในอเมริกาใต้ล้วนมีรูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดีทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เลือกศึกษารูปแบบสถาบันฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาเพื่อเป็นตัวอย่างเปรียบเทียบกับสถาบันฝ่ายบริหารในระบบการปกครองอื่น

ลักษณะสำคัญของสถาบันฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

2.1 คำว่า "executive" ในความหมายของสหรัฐอเมริกาหมายถึง ประธานาธิบดีแต่ผู้เดียว จึงเป็นลักษณะ individual หรือ singular ต่างกับระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษซึ่งเป็นรูป plural หรือ collective[13]

---

[12] Ivor Jennings, Cabinet Government, 3rd ed. (London: Cambridge University Press, 1961), p. 492.

[13] จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2514), หน้า 306.

ดังนั้น ประมุขของรัฐและประมุขของรัฐบาลในระบบประธานาธิบดีจึงเป็นบุคคลเดียวกัน คือ ประธานาธิบดี

หลักการที่ให้สถาบันฝ่ายบริหารอยู่ในรูป individual เช่นนี้ ก็เนื่องมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (framers) มีความเชื่อในการมี "ผู้นำเพียงคนเดียว" ที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนทั้งประเทศ และมอบให้ผู้นำประเทศนั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของประเทศ และรับผิดชอบในการบริหาร[14] ในหนังสือ The Federalist Papers อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน กล่าวว่า

"บรรดานักการเมืองและรัฐบุรุษซึ่งมีชื่อเสียงที่สุดในเรื่องการมีหลักการที่ถูกต้องและทรรศนะที่ยุติธรรมได้ประกาศตนสนับสนุนการมีฝ่ายบริหารคนเดียวและฝ่ายนิติบัญญัติหลายคน พวกเขามีความเห็นอันชอบด้วยเหตุผลมากที่เดียวว่าอำนาจ (power) นั้นเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นที่สุดของฝ่ายบริหาร และถือว่าเรื่องนี้เข้าได้ดีที่สุดกับกรณีที่อำนาจอยู่ในมือของคนคนเดียว ในขณะที่พวกเขาก็เห็นชอบด้วยเหตุผลพอ ๆ กันว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเข้าได้ดีที่สุดกับภาระการพิจารณาและเรื่องของปัญญา และน่าจะได้รับความไว้วางใจของประชาชน และเป็นหลักประกันของเอกสิทธิ์และผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างดีที่สุด ... โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว การตัดสินใจ กิจกรรม การรักษาความลับและความฉับไวนั้น จะสะท้อนลักษณะการดำเนินงานของคนคนเดียวได้ชัดเจนกว่าการดำเนินงานของคนจำนวนมากกว่า และคุณสมบัติเหล่านี้จะลดลงในอัตราส่วนเดียวกันกับที่จำนวนคนเพิ่มมากขึ้น ..."

---

[14] อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย (จัดพิมพ์โดยสถาบันนโยบายศึกษา โดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2537), หน้า 20.

แฮมิลตันยังได้กล่าวต่อไปว่า "เมื่อใดก็ตามที่คนสองคนหรือมากกว่านั้นต้องเข้าเกี่ยวข้องในกิจกรรมหรือการงานอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้ว ก็มีอันตรายเป็นพิเศษในเรื่องการแข่งขันและแม้แต่การเป็นปรปักษ์กันและกันเป็นการส่วนตัว ความบาดหมางที่ขมขื่นที่สุดมักจะเกิดขึ้นมาจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเกิดจากสาเหตุเหล่านี้ทั้งหมดร่วมกัน เมื่อใดก็ตามที่ความบาดหมางเหล่านี้เกิดขึ้นมา ความน่าเคารพนับถือก็จะลดน้อยลง สิทธิอำนาจจะอ่อนแอและทำให้แผนการและการดำเนินงานของผู้ที่แตกแยกกันนั้นหันเหไปหมด และถ้าเป็นคราวเคราะห์เกิดกรณีนี้ขึ้นกับตำแหน่งสูงสุดทางการบริหารของประเทศซึ่งประกอบด้วยคนหลายคน ก็อาจจะหน่วงเหนี่ยวหรือขัดขวางมาตรการที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในยามฉุกเฉินวิกฤตที่สุดของรัฐ และที่ร้ายยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ชุมชนอาจจะแยกสลายออกเป็นกลุ่มเฉพาะที่รุนแรงที่สุดที่จะยากจะประสานคืนดีกันได้ โดยแต่ละกลุ่มต่างก็เข้าเป็นพวกกับบุคคลต่าง ๆ กันที่ประกอบกันขึ้นเป็นฝ่ายบริหาร"[15] และ "เห็นได้ชัดเจนจากข้อพิจารณาเหล่านี้ว่า การมีผู้บริหารหลายคนนั้นมีแนวโน้มที่จะลิดรอนประชาชนจากหลักประกันภัยอันใหญ่ยิ่งที่สุดสองประการที่พวกเขาน่าจะได้รับจากการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมาอย่างสัตย์ซื่อ ประการแรก การเหนี่ยวรั้งโดยมติมหาชนซึ่งย่อมสูญเสียประสิทธิภาพไปเพราะจำนวนคนที่มากทำให้เกิดการแบ่งแยกในการตำหนิมาตรการที่เลวและทั้งความไม่แน่นอนว่าคำตำหนินั้นควรจะตกอยู่กับใคร และประการที่สองโอกาสที่จะค้นพบด้วยความสะดวกและด้วยความแจ่มชัดถึงการประพฤติมิชอบของคนบางคนที่พวกเขาไว้ใจ เพื่อจะได้ปลดออกจากตำแหน่งหรือเพื่อให้มี

---

[15]อเลกซานเดอร์ แฮมิลตัน เจมส์ เมดิสัน และจอห์น เจย์, เดอะเฟเดอรัลลิสต์เปเปอร์ : เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน, แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์ กับคณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 508, 510.

การลงโทษอย่างจริงจังในกรณีที่อาจมีการลงโทษได้"[16]

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองโดย "บุคคลเพียงคนเดียว" โดยอาศัยการให้เหตุให้ผล (reasons) และอาศัยการวิเคราะห์จากหลักรัฐศาสตร์ ดังเช่นผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (framers) ได้ใช้ในปลายศตวรรษที่ 19 นี้ มิได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ได้มีมาตั้งแต่ในยุคสมัยโบราณ (antiquity) แล้ว ในหนังสือ The Republic เปลโต้ (Plato, 428-347 ก่อนคริสต์ศักราช) ได้เสนอรูปแบบของผู้ปกครองว่า ควรให้ราชาปราชญ์ (Philosopher King) ผู้ทรงปัญญาสามารถรู้ซึ้งถึงความจริงเป็นผู้ปกครอง เปลโต้เห็นว่า สิ่งชั่วร้ายจะหายไปจากรัฐหากว่านักปรัชญาได้เป็นกษัตริย์หรือกษัตริย์มีความรู้ปรัชญาอย่างดีเลิศ และนักปรัชญาเท่านั้นจึงจะมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเป็นผู้ปกครองและนำความยุติธรรมมาสู่รัฐได้[17] อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวเป็นเรื่องของอุดมคติ แต่จุดประสงค์อันแท้จริงของเปลโต้นั้น เปลโต้ต้องการให้อำนาจในการปกครองขึ้นอยู่กับคณะบุคคลหรือกลุ่มคนจำนวนพอสมควรมากกว่าที่จะอยู่ในคนเพียงคนเดียว เพราะเขาเห็นว่าคน ๆ เดียว อาจใช้อำนาจไปในทางไม่สุจริตกดขี่อาณาประชาราษฎรและแสวงประโยชน์ใส่ตน ดังนั้น การปกครองโดยคณะนักปราชญ์ซึ่งมีจำนวนมากพอสมควรจะปลอดภัยกว่าและจะประกันความยุติธรรมและความสุขของประชาชนได้แน่นอนกว่า[18]

---

[16]เรื่องเดียวกัน, หน้า 513.

[17]สุขุม นวลสกุล, "ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง" ใน ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง และความคิดเชิงทฤษฎีการเมืองในพุทธศาสนา, สุขุม นวลสกุล และบรรพต วีระสัย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2521), หน้า 51-52.

[18]เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

อริสโตเติล (Aristotle, 384-322 ก่อนคริสต์ศักราช) ก็เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่มีความเชื่อในรัฐที่ปกครองโดยคนคนเดียวและมีวัตถุประสงค์เพื่อความสุขของประชาชนทั้งหมด[19] อย่างไรก็ตาม อริสโตเติลมิได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับจำนวนคนมากนัก แต่ได้มุ่งเน้นว่ารัฐบาลในอุดมคติของเขาคือ รัฐบาลโดยคนดี (virtuous man) ไม่ว่าจะคนเดียว น้อยคน หรือมากคน เพราะถ้าเป็นคนดีแล้วก็ไม่มีปัญหาว่า รัฐบาลจะไม่ดีแม้รูปจะเป็นอย่างไรก็ตาม[20]

ในยุคสมัยกลาง (middle ages) เป็นยุคที่กษัตริย์เรืองอำนาจ นักปราชญ์หรือนักคิดในสมัยนั้นจึงได้พยายามเสนอแนวความคิดหรือทฤษฎีเอาใจกษัตริย์ เช่น ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (The Theory of the Divine Origin of the State) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า รัฐเป็นการบันดาลและเจตนารมณ์ของพระเจ้า มนุษย์ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างรัฐแต่เป็นเพียงองค์ประกอบของรัฐเท่านั้น และด้วยเหตุนี้ การปกครองรัฐจึงเป็นอำนาจของพระเจ้า ซึ่งหมายความว่า ผู้ปกครองรัฐจะต้องได้รับอาณัติจากพระเจ้า ผู้ปกครองรัฐจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของพระเจ้า การละเมิดอำนาจของผู้ปกครองรัฐมีโทษและมีบาป ดังนั้น ประชาชนในรัฐจะต้องเชื่อฟังและเคารพผู้ปกครองรัฐโดยดุษณี[21] หรือกรณี ฌอง โบแดง (Jean Bodin, นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ค.ศ.1530-1596) ได้เสนอ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ (State Sovereignty Theory) เพื่อสนับสนุนความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ ซึ่งโบแดงได้อธิบายทฤษฎีนี้ไว้ สรุปได้ว่า อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของรัฐมิใช่ของ

---

[19] เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

[20] เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. ทฤษฎีการเมืองและสังคม (พระนคร: โรงพิมพ์สังคมศาสตร์, 2506), หน้า 56.

[21] จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 36-37.

ราษฎร ผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจึงควรเป็นกษัตริย์เพราะเป็นประมุขของรัฐ[22] หรือกรณีที่โธมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes นักปราชญ์ทางการเมืองของอังกฤษ ค.ศ. 1588-1679) ได้เสนอแนวความคิดทางการเมืองสนับสนุน ความมีอำนาจสูงสุดของผู้ปกครอง ไว้ในหนังสือที่ฮอบส์ได้แต่งขึ้นในปี ค.ศ. 1651 ชื่อ Leviathan ว่า เดิมมนุษย์อยู่ในภาวะธรรมชาติ ต่างคนต่างอยู่ ไม่มีกฎเกณฑ์ และระเบียบ ชีวิตมนุษย์จึงเต็มไปด้วยความว้าเหว่ (solitary) ยากจน (poor) สกปรก (nasty) และโหดร้าย (brutish) สภาพเช่นนี้ จึงอยู่ในลักษณะที่ว่า อำนาจคือธรรม (might is right) ทำให้มนุษย์จำต้องมีรัฐบาลหรือที่เรียกว่า "อธิปัตย์" ด้วยการทำสัญญาร่วมกันมอบอำนาจให้รัฐบาล แต่รัฐบาลไม่ได้เป็นคู่สัญญาของประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนรัฐบาลกระทำการใด ๆ แม้ว่าจะเป็นการละเมิดผิดสัญญาหรือเป็นการใช้อำนาจเกินไป ประชาชนก็ไม่อาจจะปลดออกได้ รัฐบาลหรือพระมหากษัตริย์จึงอยู่เหนือกฎหมาย[23] แนวความคิดในยุคสมัยกลางจึงมิได้อาศัยการให้เหตุให้ผล (reasons) โดยความบริสุทธิ์ใจ

ในปลายยุคสมัยกลางและต้นยุคสมัยใหม่ (modern times) เป็นยุคการช่วงชิงอำนาจปกครองระหว่างกษัตริย์กับบรรดาขุนนางและชนชั้นกลาง ทำให้เกิดรูปแบบการปกครองในลักษณะการประสานประโยชน์กันระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าว โดยฝ่ายพระมหากษัตริย์ยังคงมีอำนาจในการบริหารราชการบ้านเมืองอยู่ แต่อำนาจในการออกกฎหมายไปอยู่ในมือของสภาซึ่งประกอบด้วย

---

[22]วิษณุ เครืองาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2417), หน้า 79-80.

[23]จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 38-39.

ตัวแทนของบรรดาขุนนางและชนชั้นกลาง และต่อมาโดยที่การบริหารบ้านเมืองมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น กษัตริย์เพียงพระองค์เดียวไม่สามารถที่ดำเนินการแต่เพียงลำพังได้ จึงต้องตั้งคณะบุคคลขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานช่วยเหลือในรูปของคณะที่ปรึกษา จนในที่สุดคณะที่ปรึกษากษัตริย์ก็ได้วิวัฒนาการมาเป็นคณะผู้บริหารบ้านเมืองรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของปวงชน เป็นการปกครองในรูปของระบบรัฐสภา ซึ่งในระยะแรก ระบบรัฐสภาประกอบด้วยอำนาจ 2 ขั้ว อำนาจแต่ละขั้วมี "ที่มา" แตกต่างกันและต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ซึ่งนักวิชาการเรียกระบบนี้ว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (dualist) กล่าวคือ "คณะรัฐมนตรี" จะเป็นบุคคลของพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและเข้ามาบริหารประเทศแทนพระมหากษัตริย์(ที่เรียกกันว่ารัฐบาลของพระมหากษัตริย์) และจะมี "สภา" ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาควบคุมดูแลและให้ความเห็นชอบแก่พระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีอากรหรือตรากฎหมายที่จะใช้บังคับกับราษฎร ฯลฯ ดังนั้น องค์กรทั้ง 2 ฝ่ายจึงต่างควบคุมซึ่งกันและกัน แต่ต่อมาในระยะหลัง ระบบรัฐสภาดังกล่าวได้เปลี่ยนมาเป็นระบบรัฐสภาแบบมีขั้วอำนาจเพียงขั้วเดียว ซึ่งนักวิชาการเรียกว่าเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (monist) ระบบนี้เกิดขึ้นเพราะการวิวัฒนาการที่สืบเนื่องมาจาก "อำนาจของพระมหากษัตริย์ในอดีต"ได้ลดลง และพระมหากษัตริย์ได้ยินยอมแต่งตั้งให้บุคคลที่ได้รับความนิยมจากสภามาเป็นรัฐมนตรีของพระองค์เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี(ของพระองค์)กับสภา จนกระทั่งกลายเป็น "หลักการ" ที่ยอมรับกันว่า พรรคการเมืองใดหรือกลุ่มพรรคการเมืองใดที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา พรรคการเมืองนั้นหรือกลุ่มพรรคการเมืองนั้นก็จะเข้ามาเป็นรัฐบาลและบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจในการบริหารของคณะรัฐมนตรีและอำนาจในรัฐสภาจึงตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน และไม่มีการควบคุมกัน(ตามความเป็นจริง de facto) อันเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จไม่มีขอบเขต (parliamentarian

omnipotence)[24] การใช้ "อำนาจรัฐ" โดยกลุ่มพรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาโดยปราศจากการถ่วงดุลตามความเป็นจริงดังกล่าว จึงเกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐโดยอ้างความเป็นผู้แทนของประชาชน และด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (framers) ได้หันมามอบหมายความไว้วางใจให้แก่ผู้นำประเทศ (ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ) เพียงคนเดียว

2.2 ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเป็นอิสระจากรัฐสภา เพราะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และประธานาธิบดีและรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาดังเช่นคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของอังกฤษ กล่าวคือ รัฐสภาไม่อาจลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีได้ และในทางกลับกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจที่จะยุบรัฐสภาได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากระบบการปกครองในระบบประธานาธิบดีได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (sovereignty) ของรัฐแทนรัฐ คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ แต่ละองค์กรต่างเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตนและจะไม่เข้าไปก้าวก่ายในการให้อำนาจของกันและกัน

หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานำมาใช้ให้เหตุให้ผลในการกำหนดรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกานี้มิใช่เป็นแนวคิดที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่ได้มีปรากฏอยู่แล้วในหนังสือของนักปรัชญาเมธีครั้งโบราณหลายท่าน เช่น Aristotle, Bodin, Pufendorf และ Locke แต่

---

[24] อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชั่นแนลลิสม์(Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย, หน้า 21.

นักปราชญ์เหล่านี้ไม่ได้วางหลักและเหตุผลที่ชัดเจนไว้ นักปราชญ์ที่ได้เสนอแนวคิดได้ดีและมีความชัดเจนกว่านักปราชญ์คนอื่น ๆ ก็คือ มองเตสกิเออ (Montesquieu นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส, ค.ศ. 1689-1755) โดยมองเตสกิเออได้เดินทางไปทั่วยุโรปและศึกษาการเมืองอยู่ที่อังกฤษนานถึงปีครึ่ง หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1744 มองเตสกิเออได้เขียนวรรณกรรมสำคัญของโลกเล่มหนึ่งออกมา คือ "L'Esprit des Lois" โดยมองเตสกิเออได้เน้นวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศ ออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ (Puissance législatif) อำนาจปฏิบัติการในสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนหรืออำนาจบริหารตามความเข้าใจในเวลาต่อมา (puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens) และอำนาจปฏิบัติการในสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่งหรืออำนาจตุลาการตามความเข้าใจในเวลาต่อมา (puissance exécutrice des choses qui dépendent du Droit Civil) ก็เพราะมองเตสกิเออเห็นว่าหากบุคคลหรือองค์กรใดมีอำนาจดังกล่าวเกินกว่าหนึ่งอำนาจแล้ว ก็จะเป็นอันตรายต่อเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง[25] อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศที่มองเตสกิเออกล่าวนี้ไม่เคยมีอยู่ในอังกฤษเลย แต่แนวความคิดนี้เป็นหลักการสำคัญอันหนึ่งของการปฏิวัติฝรั่งเศส และได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายฉบับของหลายประเทศในตอนปลายศตวรรษที่ 18 ตลอดจนได้ปรากฏอยู่ในหนังสือ Commentaries on Law of England, 1765. ของแบล็คสโตน (Blackstone) ซึ่งปรากฏรายละเอียดว่า ถ้าหากองค์การที่ใช้อำนาจออกกฎหมายและองค์การที่รักษากฎหมายหรือปฏิบัติตามกฎหมายอยู่ภายในกำมือของอำนาจใดอำนาจหนึ่งแต่

[25]ชาญชัย แสวงศักดิ์, พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538), หน้า 63-64.

เพียงอำนาจเดียวแล้ว สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะถูกบีบคั้นอย่างทารุณ ในปี 1489 สภาร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ประกาศว่า ประเทศที่ไม่บัญญัติการแบ่งอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเลย ความเชื่อมั่นและยึดถือในหลักการนี้มีในหลายประเทศจนกลายเป็นสิ่งสากล และเชื่อกันว่า หลักการนี้เป็นส่วนที่ขาดมิได้ของรัฐบาลประชาธิปไตย

ในสหรัฐอเมริกาสมัยเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษนั้นได้ปรากฏว่ามีการแข่งขันกันระหว่างผู้ว่าราชการ (Governor) และสภาผู้แทนราษฎร (Assembly) ทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างอำนาจทั้งสองอย่างมาก ดังนั้นในอเมริกาตอนนั้น จึงได้มีการนิยมทฤษฎีควบคุมซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดสมดุลย์แห่งอำนาจ (Checks and Balances) เป็นอย่างมากในตอนที่มลรัฐต่าง ๆ ร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้มีการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1787 แนวความคิดของมองเตสกิเออและเบล็คสโตนก็กำลังกว้างขวางอยู่ในหมู่บุคคลชั้นผู้นำของมลรัฐและของอเมริกา ในหนังสือ The Federalist Papers เจมส์ เมดิสัน (James Madison) กล่าวว่า "การรวมเอาอำนาจทั้งหมดอันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ไว้ในมือเดียวกันไม่ว่าจะเป็นของบุคคลคนเดียว กลุ่มคนไม่กี่คนหรือหลายคน และไม่ว่าจะเป็นการสืบทอดอำนาจกันมา โดยการแต่งตั้งตัวเองหรือมาจากการเลือกตั้ง ก็อาจเรียกได้อย่างชอบธรรมว่าเป็นคำนิยามของระบบทรราชย์นั่นเอง"[๒๑] รัฐธรรมนูญของมลรัฐแมสซาจูเซตส์ (ปี 1780) ประกาศว่า "ในการปกครองมลรัฐนี้ อำนาจนิติบัญญัติจะต้องไม่ใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการหรืออำนาจใด

---

[๒๑]อเลกซานเดอร์ แฮมิลตัน และคณะ, เดอะเฟเดอร์ลลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกา, แปลโดยสมบัติ จันทรวงศ์ และคนอื่น ๆ, หน้า 370.

อำนาจหนึ่งในสองอำนาจนี้ อำนาจบริหารจะต้องไม่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการหรืออำนาจใดอำนาจหนึ่งในสองอำนาจนี้ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงอุดมคติที่จะมีรัฐบาลโดยกฎหมายไม่ใช่รัฐบาลโดยบุคคล" และศาลสูงของสหรัฐอเมริกาในคดี Killbourne v. Thompson ได้กล่าวถึงทฤษฎีการแบ่งอำนาจนี้ไว้ในคำพิพากษาว่า "เป็นที่เชื่อกันว่า การแบ่งอำนาจนั้นเป็นส่วนที่ดีที่สุดของระบบการปกครองอเมริกันทั้งการปกครองของสหรัฐและของมลรัฐ คือ มีการแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ และอำนาจหน้าที่แต่ละอำนาจเหล่านี้จะต้องมีข้าราชการสังกัดแต่ละอำนาจเป็นผู้ใช้ โดยมีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ของแต่ละอำนาจไว้ชัดเจนและแน่นอน"

นักนิติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกาบางคน เช่น Woodrow Wilson, Herbert Croly และ Frank Goodnow ได้โจมตีการแบ่งแยกอำนาจอันเด็ดขาด (pure doctrine) ว่าไม่มีเหตุผลในทางวิชาการ และในทางปฏิบัติย่อมไม่ทำให้บังเกิดผลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประสบการณ์ขององค์กรอิสระ (regulatory commissions) ซึ่งตั้งขึ้นในช่วง New Deal ได้ถูกโจมตีว่าเป็นการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ ในปี ค.ศ. 1938 James M. Landis โต้แย้งข้อกล่าวหาต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการทางปกครอง (administrative process) โดยเห็นว่า กรณีเป็นความไม่สามารถของระบบการแบ่งแยกอำนาจรัฐบาลเป็น 3 ประการที่จะเข้ามาเกี่ยวพันกับปัญหาของสังคมอุตสาหกรรม รูปแบบคณะกรรมการอิสระเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคมอุตสาหกรรมที่การแบ่งแยกอำนาจแบบล้าสมัยของมองเตสกิเออได้ประสบความล้มเหลว[27]

---

[27]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "หลักรัฐธรรมนูญนิยมและการแบ่งแยกอำนาจ," วารสารกฎหมายปกครอง 2 (สิงหาคม 2526): 38-39.

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีเสียงโต้แย้งคัดค้าน แต่ในที่สุด รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ก็ยังคงจัดองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในรูปที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะในระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ[๒๒] ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความคิดของมองเตสกิเออ* ได้มีอิทธิพลต่อ

---

[๒๒] Hauriou (Andre), Gicquel (Jean), et Gelard (Patrice), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 6* edition, Editions Montchrestien, Paris, 1975, pp.238-239.

*ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ได้เป็นที่ยอมรับกันว่า การแบ่งแยกอำนาจตามทัศนะของมองเตสกิเออ ก็คือ การแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีองค์กรต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่และเป็นอิสระซึ่งกันและกัน (สมภพ โหตระกิตย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), เล่ม 2 (พระนคร: น่าเชียการพิมพ์, 2512), หน้า 58) และนักนิติศาสตร์ที่ได้วิจารณ์และวิเคราะห์แนวความคิดของมองเตสกิเออในลักษณะดังกล่าวได้อย่างดีที่สุด คือ ศาสตราจารย์ ฟรองซีส-ปอล เบนัวต์ (Francis-Paul Bénoit) แห่งมหาวิทยาลัยแรนส์ (Rennes) ประเทศฝรั่งเศส โดยท่านได้กล่าวว่า ในตอนต้นบทที่ 6 ที่มองเตสกิเออกล่าวว่า "อำนาจ" (power) 3 อำนาจนั้น ความจริงแล้ว มองเตสกิเออมุ่งหมายถึง "หน้าที่" (functions) 3 หน้าที่ มากกว่า ... สิ่งที่มองเตสกิเออคิดค้นขึ้นมาก็คือ การวิเคราะห์หน้าที่ทั้งสาม(หน้าที่ในการออกกฎหมาย หน้าที่ในการบริหาร และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี) ซึ่งจะต้องแยกต่างหากจากกัน โดยมองเตสกิเออได้เสนอแนะว่าเป็นการสมควรแล้วที่จะจัดให้หน้าที่ในทางนิติบัญญัติกับหน้าที่ในทางบริหารแยกต่างหากจากกัน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ความเป็นมาและปรัชญาของกฎหมายมหาชน", วารสารกฎหมายปกครอง 4 (ธันวาคม 2528): 550)

การจัดองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐแบบที่เรียกว่า "ระบบประธานาธิบดี" เป็นอย่างมาก

2.3 การเป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาไม่ขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากในรัฐสภา แต่ขึ้นอยู่กับการได้คะแนนนิยมของตนเอง ทั้งนี้ เพราะมีการเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งประธานาธิบดีโดยเฉพาะแยกออกจากการเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการเลือกตั้งของฝ่ายตุลาการ ประธานาธิบดีอาจสังกัดพรรคซึ่งมีที่นั่งในรัฐสภาน้อยกว่าพรรคฝ่ายตรงข้ามซึ่งแพ้การเลือกตั้งประธานาธิบดีก็ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะระบบพรรคไม่สัมพันธ์กับความเป็นประธานาธิบดีแบบกระชับแน่นอย่างกรณีคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ[29]

2.4 ในระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ ฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็น dependent แต่ในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็น independent ซึ่งรัฐมนตรีทุกคนเป็นผู้ช่วยหรือเป็นเพียงเลขานุการของประธานาธิบดีไม่มีอำนาจเป็นเอกเทศ รัฐมนตรีไม่มีอำนาจรับนโยบายจากรัฐสภามาปฏิบัติ แต่รับผิดชอบต่อประธานาธิบดี รัฐมนตรีเพียงมีหน้าที่รับคำสั่งหรือนโยบายจากประธานาธิบดีมาปฏิบัติเท่านั้น รัฐมนตรีมิได้ประกอบเป็นคณะและไม่มีนายกรัฐมนตรี[30]

---

[29]สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, เอกสารการสอนชุดวิชาหลักรัฐศาสตร์และการบริหาร เล่ม 1 หน่วยที่ 1-8 (จัดพิมพ์โดยฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2525), หน้า 150.

[30]อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: ทิพย์อักษรการพิมพ์, 2524), หน้า 568.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. สถาบันฝ่ายบริหารในระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี

การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี (semi parliamentary - semi presidential system) เกิดจากความล้มเหลวของระบบรัฐสภาในฝรั่งเศส ทั้งนี้ เนื่องจากการเมืองในประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบมากพรรคซึ่งเป็นลักษณะที่ตรงกันข้ามกับในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นระบบสองพรรค โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น ความเป็นปัจเจกชนนิยมของชาวฝรั่งเศส การที่ผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ได้รับเลือกตั้งไม่สามารถยอมรับระเบียบวินัยขององค์กรการเมือง ความไม่ไว้ใจรัฐ การถือศาสนาเป็นเรื่องใหญ่กว่าการเมือง และการเน้นคุณค่าของฝ่ายซ้ายซึ่งมีความสัมพันธ์กับแนวความคิดในเรื่องความก้าวหน้าและแนวโน้มของราษฎรที่จะไม่ไว้วางใจรัฐเป็นต้น[31] ซึ่งนับแต่ต้นสาธารณรัฐที่ 3 จนถึงอวสานของสาธารณรัฐที่ 4 รัฐบาลฝรั่งเศสขาดเสถียรภาพเป็นอย่างมาก จากปี ค.ศ. 1876 ถึงปี ค.ศ. 1958 (เว้นช่วงระยะปี ค.ศ. 1940 - 1944) ประเทศฝรั่งเศสมีรัฐบาลถึง 119 ชุด ด้วยกัน แต่ละชุดโดยเฉลี่ยแล้วบริหารประเทศได้ไม่ถึง 8 เดือน ซึ่งผลสะท้อนของการขาดเสถียรภาพเรื้อรังดังกล่าวก็คือ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ก็แต่ในระยะสั้น โดยไม่อาจจะแก้ปัญหาและดำเนินนโยบายระยะยาวได้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในทางรักษาอำนาจแทนที่จะบริหารประเทศ[32]

---

[31]จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป - อังกฤษ ฝรั่งเศส เบเนลักซ์, หน้า 53-54.

[32]เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55.

ศาสตราจารย์ อมร จันทรสมบูรณ์ ได้แสดงทรรศนะ[33] ไว้ว่า ระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสในระยะเวลานั้น เป็นระบบรัฐสภาแบบ "monist" เช่นเดียวกับประเทศภาคพื้นยุโรปอื่น ๆ แต่นักวิชาการมิได้ให้ความสนใจแก่ระบบรัฐสภาแบบ monist มากนัก เพราะนักประชาธิปไตยของประเทศในยุโรปมีความเชื่อในหลักประชาคมของรุสโซ (ค.ศ. 1712 - 1778 หรือ พ.ศ. 2255 - 2321) และมีความเห็นในทางอุดมคติ (idealist) คือ มีความเชื่อว่า ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งคงจะเลือกบุคคลที่ดีที่สุดและมีความสามารถดีที่สุดเข้ามาเป็นสมาชิกสภา และเชื่อว่าบุคคลที่ดีที่สุดนั้น เมื่อได้รับเลือกให้เข้ามาอยู่ในรัฐสภาแล้ว ก็จะใช้ความสามารถโดยสุจริตทำหน้าที่ของตนในรัฐสภาอย่างดีที่สุด รวมทั้งทำการคัดเลือกผู้ที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดไปเป็นรัฐมนตรีเพื่อทำการบริหารประเทศ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า "รัฐสภาและรัฐบาลตามความเชื่อในทางอุดมคติ" ไม่อาจเกิดขึ้นได้ตามความจริงเพราะขัดกับพฤติกรรมของมนุษย์ (ส่วนใหญ่) ทางสังคมวิทยา ความจริงจะปรากฏว่าสมาชิกสภาจะรวมตัวกันเข้าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และภายในกลุ่มผลประโยชน์นั้นเอง ก็จะมีผู้ที่มีอิทธิพลอยู่ภายในกลุ่มผลประโยชน์นั้นอีกชั้นหนึ่ง และสมาชิกสภาจำนวนหนึ่งก็จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลเหล่านั้น มากบ้างน้อยบ้างตามแต่ฐานะและสภาวการณ์ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากพรรคหรือจากบุคคลดังกล่าวทั้งในด้านการเงินและการสนับสนุนในด้านอื่น ๆ เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง และด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีผลทำให้ระบบรัฐสภาแบบ monist ของประเทศภาคพื้นยุโรป(ซึ่งรวมถึงประเทศฝรั่งเศสด้วย) หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) มีความล้มเหลว

---

[33]อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย, หน้า 24-25.

ศาสตราจารย์ อมร จันทรสมบูรณ์ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า[34] ประธานาธิบดีเดอโกลก็ได้มองเห็น "จุดอ่อน" นี้และได้เสนอคำแนะนำแก่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อปรับปรุงระบบรัฐสภาเป็นแบบ rationalized system แต่นักการเมืองของประเทศฝรั่งเศสในขณะนั้นยังต้องการที่จะใช้ระบบรัฐสภาแบบเดิม ๆ และสงวนอำนาจ omnipotence ของตน(สมาชิกสภา)ไว้ โดยไม่ยอมฟังคำแนะนำของประธานาธิบดีเดอโกล จนกระทั่งต่อมารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946-1958) ประสบความล้มเหลว โดยคณะรัฐมนตรีของฝรั่งเศสในระยะนั้นจะอยู่ในตำแหน่งโดยเฉลี่ยประมาณคณะละ 8-9 เดือนเท่านั้น สมาชิกสภาต่างผลัดกันล้มรัฐบาลเพื่อเปลี่ยนตัวเข้ามาเป็นรัฐมนตรี รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของประเทศได้ จนเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง รัฐสภาจึงต้องขอให้ประธานาธิบดีเดอโกลซึ่งได้ไปอยู่ในชนบทและเลิกยุ่งเกี่ยวกับการเมือง กลับเข้ามาแก้ปัญหาประเทศในต้นปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ในลักษณะกึ่งปฏิวัติ คือ รัฐสภาถูกบีบบังคับโดยสถานการณ์ให้ต้องมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีเดอโกลเข้ามาเป็นรัฐบาลและมอบหมายให้รับผิดชอบยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และประธานาธิบดีเดอโกลก็ได้มอบให้นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงในขณะนั้น ชื่อ Michel Debre (ซึ่งเคยเขียนหนังสือเกี่ยวกับแนวความคิดใหม่ในการเขียนรัฐธรรมนูญ ชื่อว่า Refaire une Democratic, un pouvoir, un Etat ซึ่งหากจะแปลตามความหมาย ก็คือ "จงทำประชาธิปไตยให้เป็นหนึ่งอำนาจ และหนึ่งรัฐ") กับได้แต่งตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ (avant-project) เสนอต่อรัฐบาลและนำร่างนั้นมาให้ "คณะกรรมาธิการที่ปรึกษา" (constitutional consultative committee) ที่รัฐสภาแต่งตั้งพิจารณาให้ข้อคิดเห็นในร่างรัฐธรรมนูญนั้นเพื่อนำมาปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้น

---

[34]เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

ประธานาธิบดีเดอโกลก็ได้นำรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาสมัยใหม่มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และใช้บังคับในปลายปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) อันเป็นสาธารณรัฐที่ 5 ของประเทศฝรั่งเศส ในขณะนี้

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958) ได้ปรับปรุงรูปแบบและกลไกของระบบรัฐสภาแบบเดิม (แบบ monist) มาเป็นระบบรัฐสภาสมัยใหม่ที่เรียกกันว่า rationalized parliamentary system[36] สำหรับระบบรัฐสภา(ใหม่)ของประเทศฝรั่งเศส นั้น ได้เน้นบทบาทของ "ผู้นำ" กล่าวคือ ได้เพิ่มอำนาจทางบริหารให้แก่ประธานาธิบดีมากขึ้น เพื่ออาศัยความเป็น"ผู้นำ" ของประธานาธิบดีมาเป็นกลไกกำกับการทำงานของ "คณะรัฐมนตรี" และ "รัฐสภา" ในระบบรัฐสภา จนกระทั่งนักวิชาการเรียก ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสว่า "ระบบกึ่งประธานาธิบดี" (semi-presidential system)[36] แต่ตามตำราของไทยเรียกระบบนี้ว่า "ระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี" (semi parliamentary-semi presidential system)[37]

---

[36]เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

[36]เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

[37]สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, เอกสารการสอนชุดวิชาหลักรัฐศาสตร์และการบริหาร เล่ม 1 หน่วยที่ 1-8, หน้า 151. โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 57. และวิษณุ วรัญญู, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Seperation des pouvoirs) เป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครองชนิดต่าง ๆ" วารสารนิติศาสตร์ 19 (กันยายน 2532): 174-175.

ลักษณะสำคัญของระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส มีดังนี้

3.1 ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสเป็นผู้กำกับงานของคณะรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีฝรั่งเศสจะร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรีด้วยเพื่อรับรู้การกระทำต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีและให้คำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรี แต่ประธานาธิบดีไม่มีสิทธิออกเสียงในการประชุมของคณะรัฐมนตรี (le Conseil des Ministre) ประธานาธิบดีจะมีอำนาจสำคัญเฉพาะตัวเป็นกลไกถ่วงดุลกับอำนาจของรัฐสภาและของคณะรัฐมนตรี คือ มีอำนาจ "ยุบสภา" ภายหลังที่ได้ปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองแล้ว โดยไม่ต้องมีนายกรัฐมนตรีลงนามกำกับ และในทางปฏิบัติถือกันว่า ประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเลือกและเปลี่ยนตัวบุคคลที่จะเป็น "นายกรัฐมนตรี" ได้ตามที่ตนเห็นสมควร[38]

3.2 คณะรัฐบาลของฝรั่งเศส (le Gouvernement) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี[39] แต่รัฐมนตรีจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี[40] มีอำนาจหน้าที่กำหนดและอำนวยการนโยบายของชาติ[41]

---

[38]อมร จันทรสมบูรณ์, <u>คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย</u>, หน้า 27.

[39]รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958, มาตรา 8.

[40]คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในคดี Companie marchande de Tunisie, ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1915.

[41]รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958, มาตรา 20.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และในการดำเนินการเพื่อบริหารประเทศนั้น จะมีการประชุมสถาบันฝ่ายบริหาร ใน 3 กรณีด้วยกัน คือ[42]

3.2.1 การประชุมของคณะรัฐมนตรี (Le Conseil des Ministre) ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประธานที่ประชุม[43] และมีนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีทุกคนเข้าร่วมประชุม เป็นการประชุมในระดับที่สำคัญที่สุดและจะมีการประชุมเป็นประจำเหมือนกับการประชุมคณะรัฐมนตรีของไทย เพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา แต่เรื่องทุกเรื่องที่จะนำเข้ามาปรึกษาหารือกันในที่ประชุมแห่งนี้ ส่วนใหญ่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะได้มีการปรึกษาหารือกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเสร็จแล้วก่อนการนำเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา

3.2.2 การประชุมของคณะรัฐบาล (Le Conseil de Cabinet) ซึ่งเป็นการประชุมระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีต่าง ๆ โดยมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม และเรื่องที่จะนำมาประชุมในกรณีนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองลงมาจากการประชุมคณะรัฐมนตรี (Le Conseil des Ministre) แต่การประชุมในลักษณะนี้จะมีไม่บ่อยครั้งนัก

---

[42] Andre Hanriou, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, (Paris: Editions Montchrestien, 1972), p. 438-484. อ้างถึงในสุวิมล สังขพันธุ์, "สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 209.

[43] รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5), ค.ศ. 1958, มาตรา 9.

3.2.3 การประชุมที่เรียกว่า "Les Conseils Ministerial" หรือ "Les Conseils Restreints" ซึ่งอาจเทียบได้กับการประชุมคณะกรรมาธิการคณะรัฐมนตรี (the Cabinet Committee) ของอังกฤษหรือคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจของไทย การประชุมลักษณะนี้เป็นการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมและมีรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงเข้าร่วมประชุม

3.3 รัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา[44] คือ อาจถูกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ซึ่งมี 3 กรณีด้วยกัน ดังนี้

(1) กรณีนายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่ารัฐบาลขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจรัฐบาลในเรื่องแผนงานหรือนโยบายทั่วไป

(2) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และ

(3) กรณีการเสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ

และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือไม่เห็นชอบกับแผนงานหรือคำแถลงนโยบายทั่วไปของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะต้องยื่นใบลาออกจากตำแหน่งของคณะรัฐบาลต่อประธานาธิบดี

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศในเอเชียประเทศหนึ่งที่ได้นำเอาแนวความคิดการจัดองค์กรสถาบันฝ่ายบริหารในลักษณะเดียวกับสถาบันฝ่ายบริหารในระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมาใช้ รัฐธรรมนูญของประเทศ

---

[44]รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส(สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958, มาตรา 49 และมาตรา 50.

เกาหลีใต้ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) เป็นรัฐธรรมนูญในรูปแบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภา (rationalized system) แต่เน้นลักษณะของ "ผู้นำคนเดียว" ในระบบประธานาธิบดีมากกว่าประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ประเทศเกาหลีใต้กำหนดให้ประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี โดยห้ามสมัครรับเลือกตั้งใหม่ (single term limit) ซึ่งจากบันทึกคำอธิบายหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ชี้แจงว่า การที่กำหนดเช่นนั้น ก็เพื่อให้ประธานาธิบดีทำงานให้เต็มที่เพื่อส่วนรวม โดยไม่ต้องกังวลต่อการรักษาคะแนนเสียงเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป[45]

ตามรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายอย่างใกล้ชิดโดยเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง แต่ในขณะเดียวกันเกาหลีใต้ได้ให้สภา(สภาเดียว วาระ 4 ปี และไม่มีการยุบสภา) เป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกตัวบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรี และประเทศเกาหลีใต้มีคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในฐานะที่เป็น "คณะผู้บริหาร" ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานภายใต้นโยบายของประเทศที่กำหนดโดยประธานาธิบดี นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ควบคุม "คณะผู้บริหาร" โดยสามารถปลด"นายกรัฐมนตรี" และ"รัฐมนตรี" ได้ด้วยการลงมติให้ปลดนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดแล้วเสนอมติดังกล่าวไปยังประธานาธิบดีเพื่อมีคำสั่งถอดถอน[46]

---

[45] อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย, หน้า 17.

[46] เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

การจัดองค์กรสถาบันฝ่ายบริหารของประเทศเกาหลีใต้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1987 นี้ มิได้มีขึ้นเป็นครั้งแรก เพราะรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ฉบับแรกที่ใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 ก็อยู่ในแนวทางนี้อยู่แล้ว แม้ว่าจะไม่มี "สาระ" สมบูรณ์เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1987 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน[47]

ความเป็นมาของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

คำว่า "นายกรัฐมนตรี" มีใช้ครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส โดยในปี ค.ศ. 1624 (พ.ศ. 2167) บาทหลวงฝรั่งเศสผู้หนึ่ง คือ บาทหลวงริเชอลิเอร์ (Cardinal due de Richeliere) ได้รับยกย่องว่าเป็น Premier ministre ต่อมา เมื่อบาทหลวงริเชอลิเอร์ถึงแก่อนิจกรรม บาทหลวงมาซาแรง (Cardinal Mazarin) ได้สืบตำแหน่งนี้ต่อมา แต่เมื่อบาทหลวงมาซาแรงถึงแก่อนิจกรรมในปี ค.ศ. 1661 (พ.ศ. 2204) ก็ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนี้ต่อไปอีก เนื่องจากพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ได้ทรงปกครองประเทศโดยไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี[48]

แต่สำหรับตำแหน่ง "นายกรัฐมนตรี" ตามความหมายในปัจจุบันนั้นถือกำเนิดในประเทศอังกฤษ โดยในรัชสมัยของพระเจ้ายอร์จที่ 1 (George I, ค.ศ. 1714-ค.ศ. 1727 หรือ พ.ศ. 2257- พ.ศ. 2270) เนื่องจากพระองค์ทรงเป็นเจ้าชายแห่งแฮนโนเวอร์ (Hanover) ในเยอรมัน สืบเชื้อสายจาก

---

[47] เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

[48] สารานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 15 ธรรมวัตร-นิลเอก (กรุงเทพฯ: ไพศาลศิลป์การพิมพ์, 2527), หน้า 9606-9607.

เจ้าหญิงอังกฤษ จึงไม่ทรงรู้ขนบธรรมเนียมการเมืองของอังกฤษ และไม่ทรงสามารถพูดหรือเข้าใจภาษาอังกฤษ อีกทั้งพระองค์ไม่ทรงสนพระทัยในกิจการบ้านเมือง พระองค์จึงต้องทรงพึ่งพาเสียงสนับสนุนของสภาองคมนตรี ทำให้สมาชิกสภาองคมนตรีค่อย ๆ มีอำนาจมากขึ้น กลายสภาพเป็นเสมือนคณะรัฐบาล (Cabinet) นอกจากนั้น พระองค์ทรงติดต่อกับประธานองคมนตรี (President of the Council) โดยตรง ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้นำพรรคการเมือง "วิก" (Whig) และได้รับการสนับสนุนจากตระกูลใหญ่ ๆ ของคณะนักปฏิวัติด้วย โดยการนำกระแสพระบรมราชโองการไปแจ้งต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และนำความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีไปกราบบังคมทูลอยู่เนือง ๆ จึงทำให้ประธานสภาองคมนตรีมีอิทธิพลยิ่งขึ้นในสภาองคมนตรี จากอำนาจหน้าที่ที่เจริญก้าวหน้ามาด้วยวิธีนี้ ทำให้ประธานองคมนตรีก้าวไปสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันแท้จริง กระทั่ง เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) ได้รับเลือกตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงการคลังในปี ค.ศ. 1721 (พ.ศ. 2264) และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นคนแรก จริงอยู่ได้มีการกล่าวกันว่า ฮาร์เลย์ (Harley) สแตนโฮป (Stanhope) ซุนเดอร์แลนด์ (Sunderland) ได้รับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นพวกแรก แต่ก็มิได้มีหลักฐานยืนยันว่าบุคคลทั้งสามนี้มีอำนาจและตำแหน่งเช่นเดียวกันกับ เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล นักประวัติศาสตร์ส่วนมากจึงไม่เห็นพ้องด้วยว่าบุคคลทั้งสามนี้ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นพวกแรก[๔๐]

ในระยะเวลาที่เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล อยู่ในอำนาจ ท่านได้สร้างแบบฉบับของระบบคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับการปฏิบัติสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เช่น

---

[๔๐] เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ, (2502), หน้า 5-6.

หลักการนายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่มีเสียงสนับสนุนในสภาสามัญ หรือหลักการที่กษัตริย์ทรงเลือกนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีเลือกรัฐมนตรีคนอื่น ๆ เองเพื่อเสนอให้กษัตริย์ทรงแต่งตั้ง[๕๐]

อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอังกฤษนับแต่เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล เป็นต้นมา ยังไม่มีกฎหมายรับรองอย่างเป็นทางการจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1832 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูป ค.ศ. 1832 (the Reform Act of 1832) ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จำกัดเอกสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ให้ต้องแต่งตั้งผู้นำพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี[๕๑] ต่อมาในปี ค.ศ. 1905 พระเจ้าเอ็ดเวิดที่ 7 (Edward VII, ค.ศ. 1901-ค.ศ. 1910 หรือ พ.ศ. 2444- พ.ศ. 2453) ได้มีพระบรมราชโองการรับรองให้ผู้ที่เป็น "นายกรัฐมนตรี" มีสิทธิเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทได้ก่อนคนอื่น และในปี ค.ศ. 1937 ในรัชสมัยของพระเจ้ายอร์จที่ 6 (George VI, ค.ศ. 1936- ค.ศ. 1952 หรือ พ.ศ. 2479- พ.ศ. 2495) ได้มีกฎหมาย "The Minister of the Crown Act of 1937" ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ

---

[๕๐]สุกิจจา กรุฌานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เน้นเรื่อง พื้นฐานอำนาจการเมือง องค์กร และอำนาจหน้าที่", หน้า 9.

[๕๑]คณิน บุญสุวรรณ, การเมืองการปกครองอังกฤษ, งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, อันดับที่ 56, 2523 แปลจาก How Britain is Governed, Second Edition by Jack Harvey (Macmillan Education Ltd, 1975), หน้า 143-144.

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตลอดจนเงินเดือนของรัฐมนตรีและของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านขึ้นเป็นครั้งแรก[52]

สำหรับประเทศไทยนั้น ในปี ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2427 หรือ ค.ศ. 1884) ได้มีกลุ่มพระราชวงศ์ ขุนนาง และข้าราชการที่อยู่ในยุโรปได้ร่วมเข้าชื่อถวายความคิดเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 คำกราบบังคมทูลฯถวายความคิดเห็นดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเสนอแนะแนวทาง เทคนิค การบริหารราชการบ้านเมือง โดยเสนอให้มีการตั้งคณะรัฐมนตรี (cabinet) ขึ้น แบบคณะรัฐมนตรีในระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่กำลังใช้อยู่ในประเทศอังกฤษในขณะนั้น[53] แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ประชาชนชาวไทยยังมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและมีความสนใจการปกครองบ้านเมืองไม่มากพอที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองได้ พระองค์จึงมิได้ทรงรับมาปฏิบัติ แต่ได้ทรงดำเนินรัฐประศาสโนบายเพื่อเป็นการปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปทีละน้อย โดยพระองค์ได้ทรงมอบหมายให้สมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการ

---

[52]สุกิจจา กรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เน้นเรื่อง พื้นฐานอำนาจการเมือง องค์กร และอำนาจหน้าที่", หน้า 108-109.

[53]อรรฆย์ ฟองสมุทร, "ระบบคณะรัฐมนตรีไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 29-30.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ต่างประเทศในเวลานั้น ยกร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม[54] ขึ้น โดยได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ซึ่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กล่าวถึงพระบรมราชานุภาพของกษัตริย์ การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐ และการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะของงานบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ[55] แต่อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็มิได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด และแม้ว่าบรรดากลุ่มพระราชวงศ์ชุนนางและข้าราชการที่ได้ร่วมกันถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ในปี ร.ศ. 103 แต่แนวคิดที่เสนอนั้น ได้เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธานของคณะรัฐมนตรีโดยมิได้เสนอให้มีตำแหน่ง "นายกรัฐมนตรี" แต่อย่างใด นอกจากนี้บทบัญญัติในร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม นั้นก็ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธานฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐมนตรีสภา) ประธานฝ่ายบริหาร (เสนาบดีสภา) และประธานฝ่ายตุลาการ (องคมนตรีสภา) ด้วยพระองค์เอง ยังมิได้มีการเสนอให้มีตำแหน่ง "นายกรัฐมนตรี" ด้วยเช่นกัน

---

[54]นักวิชาการหลายท่านเห็นว่า ร่างกฎหมายนี้แท้จริงแล้วก็คือร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง และบางท่านเห็นเลยต่อไปว่า น่าจะเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย (วิษณุ เครืองาม, "บทวิเคราะห์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม" วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์ ฉบับพิเศษ รวมบทความทางวิชาการ อนุสรณ์ศาสตราจารย์ หยุด แสงอุทัย: 175)

[55]วิษณุ เครืองาม, "บทวิเคราะห์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม", : 192.

ตำแหน่ง "นายกรัฐมนตรี" ได้มีการนำมาใช้ในประเทศไทยโดยแท้จริง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ และมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แบบเดียวกับรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาของอังกฤษ แต่ในขณะที่ใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นการชั่วคราวนั้น ยังมิได้ใช้ชื่อหัวหน้าคณะรัฐบาลว่า "นายกรัฐมนตรี" แต่ใช้ชื่อว่า "ประธานคณะกรรมการราษฎร" จนกระทั่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 41/2475 วันจันทร์ ที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 ซึ่งมีระเบียบวาระการประชุมเพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ปรึกษาพิจารณาเสร็จแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติให้ใช้คำว่า "นายกรัฐมนตรี" แทน "ประธานคณะกรรมการราษฎร"[๕๕] และร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานให้ใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับแรก ซึ่งมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีนายหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย จึงถือได้ว่าประเทศไทยได้มีสถาบัน "นายกรัฐมนตรี" อย่างแท้จริงนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

---

[๕๕]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2475, หน้า 573.

คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี

1. คุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี

การที่จะกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีไว้หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติแตกต่างกัน ซึ่งอาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท ดังนี้[57]

1.1 ประเภทที่ไม่มีบัญญัติไว้เลยในรัฐธรรมนูญ ประเภทนี้ถือว่าควรจะให้เป็นไปตามสถานการณ์ทางการเมือง ในขณะที่พรรคการเมืองมีความขัดแย้งกันถึงขนาดที่จะปรองดองกันตั้งรัฐบาลไม่ได้ก็ดี หรือในขณะที่ประเทศเข้าอยู่ในวิกฤตกาลอันจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก็ดี ซึ่งการที่ไม่บัญญัติคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีไว้ ย่อมจะทำให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลภายนอกที่เหมาะสมได้ เช่น รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นต้น

1.2 ประเภทที่บัญญัติคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีไว้ ที่รัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ นิยมบัญญัติไว้ มีดังนี้

1.2.1 คุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีที่ว่าจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ เป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุด เพราะตามระบอบการปกครองในระบบ

---

[57]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ (จัดพิมพ์เผยแพร่โดยงานบริการค้นคว้า ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2534), หน้า 126-127.

รัฐสภาถือหลักการว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลภายนอก เพราะถือว่าผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาอยู่ในวงการเมือง ก็ควรจะเข้ามาโดยวิถีทางได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง นอกจากนี้ ยังช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินตรงต่อเจตจำนงของราษฎรยิ่งขึ้น เพราะบุคคลเช่นว่านั้นย่อมอยู่ในฐานะที่จะทราบว่า ราษฎรมีความต้องการอย่างไร ซึ่งหลักการนี้มาจากธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ของอังกฤษ โดยในทางทฤษฎี แม้ว่าพระมหากษัตริย์ของอังกฤษจะทรงมีอำนาจที่จะเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติอภิสิทธิ์ของพระองค์ถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งได้ยึดถือปฏิบัติมาตั้งแต่ ค.ศ. 1923 (พ.ศ. 2466)[๕๘] และประเทศที่นำเอารูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษไปใช้ก็ได้ยึดถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวนี้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 67 ที่ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาโดยการลงมติของรัฐสภา และประเทศไทยก็ได้นำหลักการนี้มาใช้ในครั้งแรกโดยได้กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 47 ซึ่งบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร แต่ต่อมาเมื่อได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขึ้นใหม่ในปีพุทธศักราช 2489 หลักการนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกยกเลิกไป จนกระทั่งหลังจากเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 และประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้นำหลักการดังกล่าวกลับมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่งในมาตรา 177 แต่

---

[๕๘] สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 98-99.

รัฐธรรมนูญ 2517 ก็ใช้อยู่เพียง 2 ปีเท่านั้น ด้วยเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยการนำของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช 2519 พุทธศักราช 2521 และพุทธศักราช 2534 ก็ได้ยกเลิกหลักการนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งภายหลังเกิดเหตุการณ์พฤษาวิปโยคในปี 2535 ได้มีการเรียกร้องให้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มากที่สุด และรัฐสภาได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เพื่อกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีให้ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในที่สุดรัฐสภาได้ลงมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2535 และนายอนันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 กันยายน 2535 เป็นต้นไป[๕๐] นับเป็นเวลาถึง 16 ปี ประเทศไทยจึงได้มีหลักการนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ยังคงหลักการนี้ไว้ในมาตรา 163

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้ ทำให้อย่างน้อยที่สุดนายกรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติ

---

[๕๐]ดนัย ไชยโยธา และนันโท อ่อนเจริญ, วิวัฒนาการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2536), หน้า 108-109.

และไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร[๑๐] และอาจจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามนอกเหนือไปจากคุณลักษณะและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 165 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ ซึ่งสูงกว่าอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในมาตรา 111 ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

1.2.2 ในรัฐธรรมนูญของบางประเทศได้กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นนายกรัฐมนตรีไว้ เช่น

1.2.2.1 มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้นานมาแล้ว สองสามประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภาไม่ยอมให้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภานิติบัญญัติ เช่น นอรเวย์ ลักเซมเบอร์ก และเนเธอร์แลนด์ สำหรับประเทศไทยได้เคยนำหลักการห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 139 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้" และรัฐธรรมนูญแห่ง

---

[๑๐]สำหรับรายละเอียดของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่สนใจสามารถศึกษาได้จากวิทยานิพนธ์ของนายศรัณยู โพธิรัชตางกูร เรื่อง "คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 16 ซึ่งบัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมิได้..."

1.2.2.2 ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่จะแยกการเมืองกับข้าราชการประจำ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เกือบทุกฉบับยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 จะบัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง

1.2.2.3 ลักษณะต้องห้ามที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดการ กรรมที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัทหรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรมิได้ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958 มาตรา 23 ที่บัญญัติว่า "ความเป็นสมาชิกของรัฐบาล ย่อมขัดแย้งกับ ฯลฯ การเป็นผู้แทนการค้าหรือองค์การวิชาชีพใด ๆ ในระดับชาติ การดำรงตำแหน่งทางราชการหรือกิจกรรมวิชาชีพ" หรือรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 66 ที่ได้บัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของสหพันธ์จะไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีเงินเดือน หรือดำเนินการค้าหรือประกอบวิชาชีพ และจะไม่เป็นผู้จัดการหรือโดยปราศจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนเป็นกรรมการในการประกอบการใด ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อค้ากำไร" สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทยนั้น ก็ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามทำนองเดียวกันนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 143 พุทธศักราช 2517 มาตรา 180 พุทธศักราช 2519 มาตรา 16 พุทธศักราช 2521 มาตรา 149 พุทธศักราช 2534 มาตรา 163 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 167 ด้วยเช่นกัน

2. วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี

ในปัจจุบันมีวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี 3 วิธีใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

2.1 โดยการเลือกตั้งโดยอ้อม วิธีการนี้จะต้องผ่านขั้นตอนอื่นก่อนที่จะดำเนินการแต่งตั้งได้ ขั้นตอนเช่นว่านั้นอาจเป็นไปโดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน แล้วให้สมาชิกเหล่านั้นลงมติว่าจะให้ใครเป็นนายกรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 67 ได้วางหลักเกณฑ์ในการเลือกนายกรัฐมนตรีไว้ว่า การเลือกนายกรัฐมนตรีจะต้องกระทำในหมู่บรรดาสมาชิกของรัฐสภาโดยมติของรัฐสภาอย่างเป็นทางการ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเลือกผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว แต่สภาที่ปรึกษาไม่เห็นพ้องด้วยกลับไปเลือกผู้อื่นเป็นนายกรัฐมนตรี และไม่อาจตกลงกันได้โดยคณะกรรมาธิการร่วมระหว่างสภาทั้งสอง (Joint Committee) หรือสภาที่ปรึกษาไม่ได้ลงมติภายในเวลา 10 วัน หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรที่เลือกผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นมติของรัฐสภา ดังนั้น ในทางปฏิบัติอำนาจในการตัดสินใจเลือกนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นจึงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ยังมีวิธีการเลือกตั้งโดยอ้อมอีกวิธีหนึ่งคือโดยการให้มีองค์กรที่เกี่ยวกับการสรรหาหรือเลือกสรรผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่อาศัยเสียงของประชาชนโดยตรง[๕๑]

---

[๕๑]สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, เอกสารการสอนชุดวิชาหลักรัฐศาสตร์และการบริหาร เล่ม 1 หน่วยที่ 1-8, หน้า 181.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2 โดยการแต่งตั้ง วิธีการนี้ใช้ในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ* โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาสามัญ และมอบให้นายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยปกติเป็นหัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมาก หรือบุคคลที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นได้

2.3 โดยการยึดอำนาจ (usurpation) เป็นวิธีการในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาประเทศ ซึ่งมีการยึดอำนาจด้วยวิธีการที่เรียกว่า "รัฐประหาร" หรือ "การปฏิวัติ" เมื่อยึดอำนาจได้แล้ว ก็ตั้งตนเองเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเอง

สำหรับประเทศไทยนั้น ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรทุกฉบับ ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และทุกฉบับมิได้บัญญัติวิธีการสรรหานายกรัฐมนตรีไว้ เพียงแต่บัญญัติตัวบุคคลผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไว้เท่านั้น

รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 พุทธศักราช 2511 พุทธศักราช 2517 และพุทธศักราช 2521

---

*ในบางตำรา อธิบายว่า วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของอังกฤษเป็นวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง (democratie directe) (สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ Constitutional Law (กรุงเทพฯ: บริษัทประชาชน จำกัด, 2526), หน้า 44)

รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ประธานพฤฒสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

และกรณีที่อยู่ในช่วงการใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะมีสภาเดียวที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ฯลฯ เป็นต้น

จากการที่รัฐธรรมนูญไทยกำหนดแต่เพียงผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไว้เท่านั้น ส่วนวิธีการที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (ประธานรัฐสภา ซึ่งอาจได้แก่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร) จะใช้ในการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะเสนอให้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น ในบางยุคก็ปรากฏว่าประธานรัฐสภาใช้วิธีการชาวเสียงสมาชิกในสภา โดยเฉพาะในปี 2517 ซึ่งมีการลงมติในสภาให้ตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี หรือในปี 2523 ที่มีการชาวเสียงในสภาเป็นเหตุให้พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนถึงรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย

ชุณหะวัณ ได้ใช้วิธีการให้หัวหน้าพรรคการเมืองแต่ละพรรคทำจดหมายลงลายมือชื่อตนแสดงการสนับสนุนผู้ใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น[๘๒]

แต่ในปัจจุบันนับแต่การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนกันยายน 2535 พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ยอมให้พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อพรรคประชาธิปัตย์สามารถรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภาก็ได้นำรายชื่อนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และครั้งหลังสุด การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนกรกฎาคม 2537 นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งมีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดก็ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีในทำนองเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ประเทศไทยเกิดวิกฤตการณ์ในทางการเมือง พระมหากษัตริย์ไทยจะทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เช่น ทรงแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากจอมพลถนอม กิตติขจร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเดินทางออกไปนอกประเทศ

---

[๘๒] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร "รายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร (เล่ม 1)" (มิถุนายน 2536), หน้า (36).

เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และทรงแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ภายหลังเกิดเหตุการณ์ระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 เป็นต้น และนอกจากนั้น วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยในอดีตนั้นได้มีการใช้วิธีการโดยการยึดอำนาจหลายครั้ง เช่น พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ได้เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกภายหลังที่ "คณะราษฎร" ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 พันเอก พระยาพหลพยุหเสนาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2476 โดยการทำรัฐประหารรัฐบาลของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา และจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 หลังจากการทำรัฐประหารรัฐบาลของจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นต้น

<u>วาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี</u>

ตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 มาตรา 45 กำหนดวาระการอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้คราวละ 4 ปี ในประเทศอังกฤษกำหนดไว้ให้สมาชิกสภาสามัญอยู่ในตำแหน่งวาระละ 5 ปี และประเทศไทยได้กำหนดไว้ 4 ปี) แต่ในทางปฏิบัติวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นแบบไม่ตายตัว ซึ่งต่างกับตำแหน่งประมุขฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีที่เป็นแบบตายตัว ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่อาจอยู่ในตำแหน่งได้จนครบวาระมีดังนี้ คือ

1. <u>เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออกด้วยความสมัครใจหรือถึงแก่กรรม</u> ซึ่งหลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่รัฐธรรมนูญของทุกประเทศได้บัญญัติไว้ เพราะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้ กรณีที่

นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งโดยวิธีการนี้ สำหรับประเทศอังกฤษ พรรครัฐบาลจะเลือกหัวหน้าพรรคขึ้นใหม่ และหัวหน้าพรรคคนใหม่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและทำการจัดตั้งรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีขึ้นทำหน้าที่บริหารแทน แต่สำหรับญี่ปุ่นและไทยนั้นเนื่องจากการปกครองเป็นแบบระบบหลายพรรคและรัฐบาลอยู่ในรูปของรัฐบาลผสม เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออกหรือถึงแก่กรรมจึงต้องมีการสรรหานายกรัฐมนตรีกันใหม่ สำหรับญี่ปุ่น ตามทางปฏิบัติพรรคที่ได้จัดตั้งรัฐบาลจะเลือกหัวหน้าพรรคขึ้นใหม่แล้วหาเสียงสนับสนุนให้หัวหน้าพรรคคนใหม่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ประเทศไทยนั้นจะเปิดโอกาสให้กับพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับสอง ดำเนินการเพื่อจัดตั้งรัฐบาลก่อน เมื่อสามารถหาเสียงสนับสนุนได้เกินกึ่งหนึ่ง หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับเสนอชื่อทูลเกล้าฯถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ แต่ถ้าไม่สามารถหาเสียงสนับสนุนได้ ก็จะต้องให้พรรคการเมืองที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถัดลงไปมีโอกาสดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลแทน

2. <u>เมื่อนายกรัฐมนตรีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี</u> ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่รัฐธรรมนูญของทุกประเทศบัญญัติไว้เช่นกัน สำหรับประเทศไทยนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไว้ทุกฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 172 ประกอบมาตรา 173 บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ คือ

(1) ขาดจากสัญชาติไทย

(2) เป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ

(3) เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช ฯลฯ

(5) เป็นบุคคลหูหนวกและเป็นใบ้

(6) เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง

(7) เมื่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีพ้นจากสมาชิกภาพ

3. เมื่อถูกศาลพิพากษาให้จำคุก ทั้งนี้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน (Public office is a public trust) ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งของประเทศไทยด้วย จึงได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกต้องพ้นจากตำแหน่งไป

4. เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบบนี้ แต่สำหรับประเทศที่ยังคงใช้ระบบรัฐสภาแบบเก่า (monist) ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย วิธีการนี้จะใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

5. เมื่อพรรครัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในมติสำคัญในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะมีทางเลือกอยู่สองทาง คือ ลาออก หรือเสนอให้ประมุขของรัฐ (พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี) ประกาศยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

6. เมื่อนายกรัฐมนตรีกระทำการในสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ห้ามนายกรัฐมนตรีรับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทาน

นั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีไปกระทำการดังนั้นเข้า นายกรัฐมนตรีก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ แต่มีปัญหาว่าองค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่านายกรัฐมนตรีกระทำการในสิ่งที่ต้องห้ามดังกล่าว เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ แต่โดยหลักการแล้วเมื่อไม่ได้บัญญัติไว้เช่นนี้ก็จะต้องถือว่าสภามีหน้าที่วินิจฉัย

7. <u>เมื่อประมุขของรัฐมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง</u> ซึ่งกรณีนี้แม้ว่าในทางทฤษฎี ประมุขของรัฐมีอำนาจที่จะถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ก็ได้มีบทบัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวนี้ไว้ แต่ในทางปฏิบัติ โดยที่ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาอยู่ในฐานะที่ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา และการกระทำต่าง ๆ ของประมุขของรัฐจะต้องมีผู้ลงนามรับผิดชอบแทน โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ววิธีนี้คงจะเกิดขึ้นได้ยาก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย