

## บทที่ 2

### แนวความคิดว่าด้วยความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

#### 2.1 แนวคิดและสาระัตถะของการปกครองระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองมาร่วม 1,000 ปี โดยมีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปจากระบบฟิวดัล (Feudal System) ในสมัยคริสต์ศตวรรษ ที่ 12 คือระบบการถือครองที่ดิน ตามธรรมเนียมที่ถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ พระองค์ทรงอนุญาตให้พวกขุนนาง (Barons) ถือที่ดินจากพระองค์ เรียกว่า Tenants-in-Chief และพวกขุนนางก็ให้ราษฎรถือที่ดินทำกินอีกต่อหนึ่งเรียกว่า Vassals โดยมีข้อผูกพันว่าพวกนี้จะต้องรับใช้ขุนนางผู้ที่ให้ตนถือที่ดินด้วยการเป็นทหารหรือด้วยประการอื่น ส่วนพวกขุนนางก็ต้องส่งเงินสนับสนุนพระมหากษัตริย์ทำนองส่วยสาอากร หรือส่งทหารช่วยเหลือ<sup>1</sup> แล้วแต่ความต้องการของพระมหากษัตริย์ มาเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และ คณาธิปไตย ท้ายสุดเป็นประชาธิปไตย ในปัจจุบัน ตามลำดับ ทั้งนี้ยังคงรักษาสถาบันกษัตริย์และขุนนางไว้ได้อย่างเหนียวแน่น ในขณะที่หลายประเทศในยุโรปต้องล้มเลิกไป

ระบอบการปกครองของอังกฤษ เริ่มต้นจากระบอบกษัตริย์ โดยพวกแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxson) ซึ่งมีเชื้อสายเยอรมันจากสแกนดิเนเวียได้ข้ามช่องแคบเข้าไปตั้งรกรากในอังกฤษ ประมาณปี ค.ศ.449 และได้รวมกันเป็นกลุ่ม มีทั้งหมด 7 กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีหัวหน้าเป็นพระมหากษัตริย์ (King) ปกครองอยู่ โดยมีพวกขุนนางคอยให้คำแนะนำ ต่อมาทั้ง 7 กลุ่มได้รวมเป็นราชอาณาจักรเดียวกันและมีหัวหน้าคนเดียว คือ พระมหากษัตริย์องค์เดียวและมีคณะที่ปรึกษาเรียกว่า witenagemot เรียกย่อๆ ว่า witan ประกอบด้วยพวกขุนนางและพวกพระที่มีอิทธิพลและมีที่ดินมากมาย พระมหากษัตริย์จะเรียกประชุมคณะที่ปรึกษาดังกล่าวตามความต้องการ โดยในสมัยนี้หน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดได้แก่ เมือง (Town) ปกครองโดย Mote หรือ Town meeting และเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาอีกจำนวนหนึ่ง เจ้าหน้าที่ตำแหน่งหนึ่งที่สำคัญคือ Reeve หลายๆ เมืองรวมกันเป็นอำเภอ (Districts) เรียกว่า Hundreds หน่วยการปกครองที่สูงขึ้นไปอีกระดับหนึ่งคือ Shire ซึ่งมีฐานะเหมือนกับ County ผู้ปกครองของ Shire ได้แก่ Shire-Reeve

<sup>1</sup> ถาวร โพธิ์ทอง, "กำเนิดรัฐสภาอังกฤษ," วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 4 ตอน 1 (มิถุนายน 2515): หน้า 85.

ซึ่งวิวัฒนาการมาเป็น Sheriff<sup>2</sup> ต่อมาในกลางศตวรรษที่ 11 คือในปี ค.ศ. 1066 ดยุคแห่งนอร์ม็องดี ชาวนอร์แมน (Normans) ได้ยกทัพข้ามช่องแคบจากฝรั่งเศสมายึดเกาะอังกฤษได้สำเร็จ และได้สถาปนาตนเองเป็นกษัตริย์แห่งอังกฤษ พระนามว่า พระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ปกครองโดยยอมให้พวกที่อยู่มาก่อนปฏิบัติตามจารีตประเพณีที่มีอยู่แต่เดิมของพวกเขาชอนได้ แต่ในด้านการปกครองได้สร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่รัฐยิ่งขึ้น โดยมีการรวมอำนาจมาไว้ที่พระมหากษัตริย์ทั้งหมด พระองค์ได้ประกาศพระบรมราชโองการที่เสมือนเป็นรากฐานของการรวมอำนาจ คือการประกาศการปฏิญาณที่เรียกว่า Salisbury Oath ให้ขุนนางทุกคนในราชอาณาจักรอังกฤษถวายสัตย์ปฏิญาณต่อองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง<sup>3</sup>ว่าจะรบเพื่อราชบัลลังก์เท่านั้น พวกขุนนางซึ่งไม่อาจต่อต้านอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงได้ถูกลดทอนอำนาจลง และได้รวมตัวกันสร้าง Common Causes ขึ้นเพื่อต่อสู้กับพระมหากษัตริย์ ระบบการปกครองจึงได้เปลี่ยนจาก Absolutism มาเป็น Constitutional Monarchs และ Witan ได้ถูกเปลี่ยนมาเป็น Magnum Concillium หรือ Great Council ซึ่งประกอบด้วยขุนนางและพวกพระคอยให้คำแนะนำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ตามเดิม<sup>4</sup> นอกจากนี้ในสมัยของพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ยังได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษากษัตริย์ที่เรียกว่า Curia Regis หรือ The King's Court คอยทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คำปรึกษาพระมหากษัตริย์ในการบริหารประเทศ กล่าวกันว่าในสมัยของพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 การปกครองของอังกฤษเปลี่ยนไปอย่างมาก แต่ก็เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป

รัฐสภาอังกฤษ ได้ถือกำเนิดขึ้นมาในศตวรรษที่ 13 ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 เนื่องจากการปกครองบ้านเมืองของพระองค์ไม่เป็นที่พอใจของคนทั่วไปจนเกิดสงครามกลางเมืองขึ้น โดยมีหัวหน้าของพวก Baron ซึ่งมีอำนาจมากในสมัยนั้นคือ Earl Simon de Monfort เป็นผู้นำในการเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์ปรับปรุงระบบการปกครองโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร เมื่อตกลงกันไม่ได้ การรบจึงเกิดขึ้น โดยฝ่าย Baron ซึ่งนำโดย Simon de Monfort เป็นฝ่ายชนะในปี ค.ศ. 1264 ต่อมาในเดือนมกราคม ค.ศ. 1265 Simon de Monfort ได้เรียกประชุมสภาที่ปรึกษา (Great Council) โดยมีหมายเรียกไปยัง Baron 23 นาย และมีหมายไปยังหัวเมืองต่างๆ ให้ส่งผู้แทนไปเข้าร่วมประชุม คือแต่ละ County ให้ส่ง Knights

<sup>2</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, "แนวคำบรรยาย วิชาระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ," หน้า 1. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>3</sup> Edward McNall Burns, Western Civilization (New York: W.W. Norton Co., 1963), p. 329.

<sup>4</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, "แนวคำบรรยาย วิชาระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ," หน้า 2.

สำหรับ City ให้ส่ง Citizen สำหรับ Boroughs ให้ส่ง Burgesses โดยกำหนดให้ส่งไปหน่วยละ 2 คน<sup>5</sup> นับเป็นครั้งแรกที่มีการเรียกตัวแทนของเมืองต่างๆ จากท้องถิ่นเข้าร่วมประชุมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรึกษาหารือกันในเรื่องที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม จึงเรียกที่ประชุมนี้ว่า De Monfort's Parliament

อย่างไรก็ดี นักประวัติศาสตร์บางท่านเห็นว่า สภาที่ Simon de Monfort จัดให้มีขึ้นในปี ค.ศ.1265 นั้น ยังไม่มีลักษณะเป็น Parliament ที่แท้จริง โดยเห็นว่า Parliament ที่แท้จริง เพิ่งจะมีขึ้นในปี ค.ศ.1295 ในสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ซึ่งเป็นโอรสของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ทรงเรียกประชุมสภาเพื่อต้องการความเห็นชอบจากสภาในเรื่องการเงิน โดยครั้งนั้นนอกจากจะเชิญ Knights ,Citizen และ Burgesses มาประชุมแล้วยังเชิญผู้แทนของพระ (Lower clergy) มาร่วมด้วย ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่มีผู้แทนของชนกลุ่มต่างๆ มาร่วมประชุม สมบูรณ์ที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม Parliament ของอังกฤษจะเป็นสภาผู้แทนของราษฎรจริงๆ ต่อเมื่อมีการส่งราษฎรสามัญ(Commons) เป็นผู้แทนไปร่วมประชุมในคริสต์ศตวรรษที่14<sup>6</sup> ถึงกระนั้นก็ดี สภาของ Simon de Monfort ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดในการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษ โดยสถาบันที่ Simon de Monfort ริเริ่มขึ้นนั้นยังคงดำรงอยู่และมีวิวัฒนาการสืบมาจนถึงปัจจุบันนี้

จากการศึกษาดังกล่าวจึงพิจารณาได้ว่า ในตอนแรกรัฐสภาอังกฤษเป็นสถาบันที่สร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่คานอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นหลัก โดยทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเรียกเรื่องเงินของพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งในตอนหลังได้วิวัฒนาการมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภา อันเป็นระบบการปกครองที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

### 2.1.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาอังกฤษ

หากแบ่งประเภทของระบบการเมืองการปกครองในปัจจุบันโดยอาศัยวิธีการของนักรัฐศาสตร์คลาสสิก อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้<sup>7</sup>

<sup>5</sup> ถาวร โพธิ์ทอง, "กำเนิดรัฐสภาอังกฤษ," วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 4 ตอน 1 (มิถุนายน 2515) : หน้า 88.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>7</sup> โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518), หน้า 111.

ประเภทแรก ระบบการเมืองการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ ระบบเผด็จการหรือระบบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราช

ประเภทที่สอง ระบบการเมืองการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ โดยแต่ละอำนาจนั้นคานกันอยู่แต่ยังร่วมมือพึ่งพาอาศัยกัน เรียกว่าระบบรัฐสภา

ประเภทที่สาม ระบบการเมืองการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยอิสระไม่ขึ้นต่อกันและไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันมากนัก เพราะแต่ละอำนาจก็มีพื้นฐานที่มาจากประชาชนเหมือนกัน เรียกว่าระบบประธานาธิบดี

โดยในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภาเท่านั้น ว่ามีคุณลักษณะเป็นประการใด และแตกต่างจากระบบอื่นอย่างไร

ระบบรัฐสภาเป็นระบบการเมืองการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ โดยการแบ่งแยกอำนาจนี้หมายถึง การแบ่งแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งได้แก่ อำนาจอธิบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยองค์กรที่จัดให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิบัญญัติ คือ รัฐสภา องค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี และสุดท้ายองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล นอกจากนี้ ระบบการเมืองการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด และประเภทที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยที่อำนาจต่างๆ ยังร่วมมือพึ่งพาอาศัยกัน หรืออาจเรียกได้ว่าอำนาจต่างๆ ยังมีความเชื่อมโยงกันอยู่

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบรัฐสภาเป็นรัฐบาลรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นระบอบการปกครองที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทนเป็นรากฐานและมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเบา และในการนี้ได้มีการร่วมมือประสานงานกันระหว่างผู้บริหารกับรัฐสภา โดยที่อำนาจทั้งสองนี้ได้มีการติดต่อกันอยู่เป็นประจำโดยมีองค์กรอันหนึ่งเป็นสื่อกลาง คือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกับประมุขของรัฐในการอำนวยความสะดวกการปกครอง แต่ว่าการอำนวยความสะดวกการปกครองที่จะดำเนินไปได้ก็ต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาโดยตลอดไป เพราะคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา<sup>8</sup>

เมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการของรัฐบาลอังกฤษและหลักการสำคัญของการปกครองระบบรัฐสภาที่มีดังนี้ คือ พระมหากษัตริย์อันเป็นประมุขของประเทศมีอำนาจบริหารอย่างจำกัดและไม่ทรงต้องรับผิดชอบในทางการเมืองใดๆ โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิบัญญัติ คอยทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจบริหาร อันมีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศด้วยความระมัดระวัง หากรัฐสภาลงมติ

<sup>8</sup> Maurice Hauriou, *Precis de Droit constitutionnel*, 2<sup>eme</sup> Edition, Paris, 1929, p. 360. อ้างถึงในไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ(โดยสังเขป), พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พาณิชย์สุภผล, 2495), หน้า 287.

ไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็ต้องลาออก ซึ่งถือเป็นการแสดงความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา และในขณะเดียวกันก็มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันอยู่โดยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบสภา (ซึ่งก็เท่ากับเป็นการยุบฝ่ายบริหารเช่นกัน) เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินในการเลือกตั้งครั้งใหม่ จึงเห็นได้ว่า ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ เป็นระบบรัฐสภาอันเป็นผลผลิตโดยตรงจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ ที่อุดมด้วยลักษณะของการปกครองตามระบบรัฐสภาอย่างครบถ้วน กล่าวคือ เป็นระบบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภาสามัญซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากมีฝ่ายรัฐบาลที่ต้องคอยรับผิดชอบต่อทางการเมืองต่อรัฐสภาแทน และมีการถ่วงดุลอำนาจหรือควบคุมซึ่งกันและกัน ระหว่าง 2 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร โดยหากมีกรณีพิพาทกันในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารประเทศ รัฐบาลอาจถูกรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจจนมีผลทำให้รัฐบาลต้องลาออก ในทางกลับกันรัฐบาลก็อาจยุบสภาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ได้

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ว่าด้วยความร่วมมือกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ และ อำนาจบริหาร การร่วมมือกันนี้อาจเป็นการร่วมมือในระดับหน่วยงานหรือในระดับตัวองค์กร กล่าวคือ หน่วยงานต่างๆ ที่แยกกันอยู่ ต่างปฏิบัติตามหน้าที่เฉพาะของตนเอง โดยมีเงื่อนไขพิเศษอยู่ที่ว่า หน่วยงานหรืออำนาจต่างๆ จะต้องร่วมมือพึ่งพาอาศัยกันในกรณีที่ฝ่ายบริหารเข้าไปมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งบุคคลในคณะรัฐบาล รวมถึงการคงอยู่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งตั้งอยู่บนเงื่อนไขความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย การร่วมมือซึ่งกันและกันอีกประเภทหนึ่งนั้น ได้แก่ การร่วมมือในหน้าที่ คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>9</sup> เป็นต้น เนื่องจากระบบรัฐสภามีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว และมีคุณสมบัติแตกต่างจากระบบการปกครองอื่น ดังนั้น การจะตัดสินว่าประเทศใดปกครองโดยใช้ระบบรัฐสภาหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาถึงหลักการต่างๆ และรูปแบบของการปกครองควบคู่กันไปเสมอว่าเป็นไปตามหลักการและรูปแบบของระบบรัฐสภา หรือไม่ เพียงใด

<sup>9</sup> โกลินท์ วงศ์สุวรรณ, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 123-124.

### 2.1.1.1 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (The Doctrine of the Separation of Powers)

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นองค์ประกอบประการสำคัญในการสร้างความสมบูรณ์ให้แก่รัฐ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุด หรืออำนาจอทางกฎหมายที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ผู้ปกครองใช้ในการบริหารรัฐกิจ อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

อำนาจอธิปไตยภายใน (Internal Sovereignty) คืออำนาจอสูงสุดทางกฎหมายเหนือบุคคลทั้งหลาย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ภายในรัฐ

อำนาจอธิปไตยภายนอก (External Sovereignty) คืออำนาจที่เป็นอิสระจากการควบคุมภายนอก กล่าวคือรัฐมีเอกราช สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากการควบคุมหรือการแทรกแซงจากรัฐอื่น

ในประเทศอังกฤษ ในระยะแรกอำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์ เพราะพระมหากษัตริย์เป็นผู้สถาปนารัฐ จนกระทั่งหลังจกมีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจรัฐระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา และในที่สุดชัยชนะก็ตกอยู่กับรัฐสภา จึงเกิดความคิดใหม่ที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน พระมหากษัตริย์เป็นเพียงประมุขของรัฐ และไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารประเทศแต่อย่างใด ซึ่งจะไปแล้วแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น มีมาตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน ตามที่ซีเซโร (Cicero) ได้เคยกล่าวไว้ว่า “อำนาจอสูงสุดในรัฐหนึ่งๆ นั้นตกอยู่กับประชาชนทั้งหมดของรัฐ” อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องระบอบประชาธิปไตยเป็นอันมาก จนทำให้เกิดการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) ในปัจจุบันโดยให้รัฐบาลรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน นอกจากนั้นยังยอมรับให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงประชามติ (Referendum) อันเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นซึ่งโดยปกติมักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการขั้นสูงสุดของระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม อำนาจอธิปไตยมีเพียงหน่วยเดียว จะแบ่งแยกมิได้ หากแบ่งแยกก็เท่ากับว่าอำนาจอธิปไตยได้ถูกทำลายลง ดังนั้น ตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจจึงหมายถึง การแบ่งแยกการใช้อำนาจ กล่าวคือ เป็นการแบ่งอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่างๆ ได้ใช้ตามหน้าที่ ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ ถือเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) แต่มิใช่ว่าหลักการนี้เป็นหลักการเฉพาะของระบบรัฐสภาเท่านั้น ยังเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) ทั่วๆ ไป อันได้แก่ ระบอบประชาธิปไตยตามระบบ

ประธานาธิบดี (presidential democracy) และระบอบประชาธิปไตยแบบผสมกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (semi-parliamentary or semi-presidential democracy) อีกด้วย เนื่องจากเป็นแนวความคิดที่ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการนำมาใช้ปกครองบริหารประเทศ ซึ่งแนวความคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจนั้น นักปราชญ์ทางการเมืองหลายท่านล้วนเคยกล่าวถึง แต่นักปราชญ์คนสำคัญที่อธิบายให้เหตุผลในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจจนมีชื่อเสียงโด่งดังคือ จอห์น ล็อก (John Locke) และ มองเตสกีเยอ (Montesquieu) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 17

#### จอห์น ล็อก (John Locke) (ค.ศ. 1632- ค.ศ. 1704)

ท่านได้กล่าวไว้ในหนังสือ ชื่อ Second Treatise of Civil Government (ค.ศ. 1690) อธิบายเรื่องการแยกใช้อำนาจอธิปไตยว่า “ อำนาจอธิปไตยแยกออกได้เป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญาและสัมพันธไมตรี” โดยจอห์น ล็อก ไม่ได้พูดถึงอำนาจเกี่ยวกับตุลาการ แต่ได้แยกอำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศ คืออำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญาและสัมพันธไมตรีออกมาเป็นอีกอำนาจหนึ่งต่างหาก<sup>10</sup> จอห์น ล็อก ได้พยายามขยายแนวความคิดแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนเลือกองค์กรนิติบัญญัติมาก่อน และจากองค์กรนิติบัญญัติเลือกมาจัดตั้งฝ่ายบริหาร โดยเขาได้ยกให้องค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่เหนือกว่าองค์กรบริหารที่ถูกเลือกหรือได้รับความเห็นชอบมาจากองค์กรนิติบัญญัติ

จอห์น ล็อก ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ ควรอยู่กับสภานิติบัญญัติซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของปวงชน และอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ อำนาจออกกฎหมายกับการบังคับใช้กฎหมายไม่ควรอยู่ที่บุคคลคนเดียวเท่านั้น เพราะจะทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อยกเว้นการใช้บังคับกับตนเองหรืออาจออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้<sup>11</sup> กล่าวโดยสรุป จอห์น ล็อก ให้เหตุผลว่าอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจบริหารไม่ควรจะมีผู้ใช้อำนาจโดยบุคคลเพียงคนเดียว หรือองค์กรในการปกครองเพียงองค์กรเดียวเพราะหากอำนาจนั้นตกอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว ย่อมมีแนวโน้มว่าจะใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบหรือใช้อำนาจเกินส่วนได้เสมอ จึงควรแยกให้ม้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองต่างกัน

<sup>10</sup> วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, “การควบคุมฝ่ายบริหาร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 8.

<sup>11</sup> พีรศักดิ์ ภัทรปิติกุล, “ปัญหาว่าด้วยการยึดทรัพย์สินนักการเมืองตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) ฉบับที่ 26,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 13.

อย่างไรก็ดี จอห์น ล็อก เห็นว่า อำนาจที่สำคัญที่สุด ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สิน ส่วนอำนาจบริหาร ซึ่งหมายถึง อำนาจบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย จอห์น ล็อก ถือว่าเป็นอำนาจที่มีความสำคัญน้อยกว่าอำนาจนิติบัญญัติแต่ก็เป็นอำนาจที่จะขาดเสียมิได้ และได้มีผู้อธิบายว่า การที่จอห์น ล็อก มีความเห็นเช่นนั้นก็เพราะว่า จอห์น ล็อก ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและสถานการณ์ของประเทศอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 19 และจอห์น ล็อก มีความประสงค์จะเพิ่มอำนาจให้แก่สภานิติบัญญัติ<sup>12</sup>

มองเตสกีเออ (Montesquieu) (ค.ศ. 1689-ค.ศ. 1755)

เมื่อกล่าวถึงนักปราชญ์เจ้าทฤษฎีแห่งการแบ่งแยกการใช้อำนาจและหน้าที่ ย่อมต้องนึกถึงมองเตสกีเออ ท่านได้กล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจไว้ในหนังสือชื่อว่า “ว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย” (De l' Esprit des Lois) โดยกล่าวว่า “เมื่อใดก็ตาม บุคคลคนหนึ่งหรือองค์กรการปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจทั้งในทางออกกฎหมายและมีอำนาจในการบริหารแล้ว เมื่อนั้นเสรีภาพจะมีขึ้นไม่ได้เพราะเป็นที่น่าเกรงว่า จะมีการออกกฎหมายมาข่มขี่ประชาชนและดำเนินการใช้กฎหมายนั้นด้วยวิธีการทรราช....ทุกอย่างจะไร้ความหมายถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดเพียงผู้เดียวเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม อันได้แก่อำนาจในการออกกฎหมาย การบริหารและการพิจารณาคดีสินอรรถคดีต่างๆ ...”<sup>13</sup> ตามแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจของมองเตสกีเออนั้น ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสและการร่างรัฐธรรมนูญของอเมริกา รวมถึงในรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับในตอนปลายศตวรรษที่ 18 นอกจากนั้นยังปรากฏในมาตรา 16 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ความว่า “ไม่ว่าในสังคมใดก็ตาม หากไม่มีการค้ำประกันเสรีภาพของปวงชนและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแล้วไซ้ สังคมนั้นหากรัฐธรรมนูญไม่”<sup>14</sup>

เนื่องจากในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 อำนาจทั้งปวงเป็นของพระมหากษัตริย์ อำนาจจึงตกอยู่ในมือของบุคคลเพียงคนเดียว ฉะนั้น เพื่อเป็นประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง จึงควรแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดย

<sup>12</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า 50-51.

<sup>13</sup> “De l' Esprit des Lois” XI, 6 อ้างในโกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 117-118.

<sup>14</sup> โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 2.



กำหนดให้มือองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามแยกต่างหากจากกัน เพราะหากอำนาจรวมอยู่ในมือของบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว มักจะมีแนวโน้มในการที่จะใช้อำนาจนั้นไปในทางที่มีชอบ ซึ่งหลักสำคัญของการแยกใช้อำนาจของมองเตสกีเออนั้น มีว่า รัฐมีกิจกรรมอยู่ 3 ประเภท และมีการใช้อำนาจอยู่ 3 ชนิดเท่านั้น คือ

ประการแรก รัฐออกกฎหมายมาบังคับแก่การดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย คืออำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และใช้อำนาจเพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านเคารพในเอกราชอธิปไตยของประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นการปฏิบัติการตามความหมายอย่างกว้าง ซึ่ง มองเตสกีเออ เรียกอำนาจนี้ว่า อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจกรรมตามกฎหมายที่ตราขึ้นใช้โดยอำนาจนิติบัญญัติ และ

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคล เมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายและจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย กรณีนี้เป็นภารกิจในการปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ภารกิจนี้ต่างกับภารกิจที่สอง เพราะเป็นอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการตามกฎหมายแพ่ง ทั้งอำนาจที่สองซึ่งปัจจุบันเราเรียกว่า "อำนาจบริหาร" และอำนาจที่สาม ซึ่งปัจจุบันเราเรียกว่า "อำนาจตุลาการ" ต่างก็เป็นอำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายเหมือนกัน แต่ต่างกันตรงเงื่อนไขของการปฏิบัติการโดย "อำนาจบริหาร" เป็นอำนาจปฏิบัติการโดยตรงซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ "อำนาจตุลาการ" เป็นอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือมีการขัดแย้ง ทั้งนี้อำนาจบริหารเป็นอำนาจสำคัญและมีอำนาจในการริเริ่มปฏิบัติการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายก่อนอำนาจอื่นๆ นอกจากนี้ ความสำคัญของความเห็นของมองเตสกีเออ มีไช้อยู่ที่เรื่องการแยกใช้อำนาจ เพราะอำนาจนั้นอาจจะพิจารณาแบ่งแยกได้ตามลักษณะของเรื่อง แต่การแยกใช้อำนาจต้องหมายถึงการแบ่งองค์กรปฏิบัติการด้วย ทั้งนี้เพราะว่าถ้ามิได้มีการแบ่งแยกองค์กรปฏิบัติการ เสรีภาพของประชาชนก็ไม่มี<sup>15</sup> และตามแนวคิดของมองเตสกีเออ รัฐบาลที่ดีควรเป็นรัฐบาลสายกลาง (Moderate Government) กล่าวคือ เป็นรัฐบาลที่ให้อิสระเสรีภาพแก่ประชาชน ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด (Separation of Power) และใช้หลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance)

ความแตกต่างระหว่างแนวคิดของมองเตสกีเออ กับจอห์น ล็อก คือ มองเตสกีเออ ได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ว่าควรมีความเป็นอิสระแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ดังที่มองเตสกีเออได้กล่าวว่า "อำนาจตัดสินคดีนี้ไม่ควรมอบให้แก่คณะบุคคลใดเป็นการถาวร แต่ควรให้ใช้อำนาจนี้โดยผ่านกลุ่ม

<sup>15</sup> วชิรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, "การควบคุมฝ่ายบริหาร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า10-11.

บุคคลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่งของรอบปี ตามรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อประกอบเข้ากันเป็นศาลซึ่งตั้งอยู่เพียงความจำเป็นเรียกร้องเท่านั้น”<sup>16</sup> โดยมีได้เสนอให้แยกเป็นลักษณะขององค์กรใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะ เนื่องจากเขามองว่า อำนาจในการตัดสินคดีเป็นการเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวทำนองเดียวกับระบบลูกขุนของประเทศอังกฤษ ดังนั้นในทรรศนะของมองเตสกีเออจึงยังไม่มียุติธรรมการเป็นประจำเด่นชัด<sup>17</sup>

แนวคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของจอห์น ล็อก และ มองเตสกีเออ มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการเมืองการปกครองในยุคต่อมา โดยเฉพาะต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) พวกเขาเชื่อว่าการแบ่งแยกอำนาจเท่านั้นที่จะเป็นประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งอาจถูกคุกคามโดยรัฐ เนื่องการแบ่งแยกอำนาจมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และกำหนดให้มือองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามต่างกัน โดยอำนาจทั้งสามเป็นอิสระต่อกัน สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการคานอำนาจในตัวเองและป้องกันการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของผู้ปกครองที่อาจนำไปสู่การปกครองในระบอบเผด็จการได้

อย่างไรก็ดี ในช่วงแรกการแบ่งแยกอำนาจมีขึ้นเพื่อลดทอนอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภา ต่อมาเมื่อสถานการณ์การเมืองเปลี่ยนแปลงโดยรัฐสภามีอำนาจเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งกล่าวกันว่ารัฐสภาเป็นผู้อำนาจสูงสุดในรัฐ การแบ่งแยกอำนาจจึงมีขึ้นเพื่อลดทอนอำนาจของรัฐสภาไม่ให้ก้าวก่ายการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญของการแบ่งแยกอำนาจ มีดังนี้

ประการแรก มีการแบ่งหน้าที่เฉพาะหรือมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะอย่าง เช่น มีรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ มีรัฐบาลทำหน้าที่บริหาร มีศาลยุติธรรมทำหน้าที่ตุลาการ เป็นต้น

ประการที่สอง แต่ละหน่วยงานหรือแต่ละองค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะนั้นต่างก็เป็นอิสระต่อกัน ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถที่จะก้าวก่ายฝ่ายอื่นๆ ได้<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Montesquieu, De l'esprit des lois, livre XI, chapitre VI, para. 13 (1748) (Oeuvres Completes de Montesquieu, Roger Caillois edition 1951) อ้างถึงในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โทตระกิตย์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อมรินทร์พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2540), หน้า 311.

<sup>17</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 47.

<sup>18</sup> โกลิเออร์ วงศ์สุวรรณ, ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 118.

### การแบ่งแยกอำนาจ อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างเด็ดขาด เป็นการแยกให้อำนาจทั้งสาม คือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ มีอิสระต่อกัน ไม่ก้าวล่วงงานในหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ และศาลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยแต่ละองค์กรต้องไม่ล่วงล้ำการทำงานของอีกฝ่ายหนึ่ง และรัฐบาลไม่ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อรัฐสภา เพราะต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระ

อย่างไรก็ดี ในระบบประธานาธิบดีซึ่งเป็นระบบแห่งการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power) นั้น ฝ่ายนิตินบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการมีการแบ่งแยกอำนาจกันเกือบจะเด็ดขาดและมีการตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกัน โดยทั้งสามฝ่ายจะคอยถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขตของตนและทำหน้าที่ดำเนินงานของตน โดยเฉพาะ คือ รัฐสภามีหน้าที่ในทางนิตินบัญญัติแต่ผู้เดียว ประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีต่าง ๆ ไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย หรือเข้าร่วมอภิปราย ไต ๆ ในรัฐสภา ส่วนรัฐสภาก็ไม่มีอำนาจก้าวล่วงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และเนื่องจากประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอันเป็นฝ่ายนิตินบัญญัติ ทั้งสองอำนาจจึงต่างมีที่มาจากปวงชนเหมือนกัน ประธานาธิบดีจึงไม่มีอำนาจยุบสภา ส่วนรัฐสภาก็ไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารประเทศของประธานาธิบดี และไม่สามารถบีบบังคับให้ประธานาธิบดีต้องลาออกจากตำแหน่งได้ การดำเนินนโยบายในการปกครองประเทศจึงเป็นอำนาจของประธานาธิบดีโดยเฉพาะ แต่ในขณะเดียวกันทั้งสองฝ่ายก็มีอำนาจในการตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ประธานาธิบดีสามารถยับยั้ง (Veto) กฎหมายที่ฝ่ายนิตินบัญญัติตราออกมา และรัฐสภาก็มีอำนาจโต้แย้งการยับยั้งของประธานาธิบดีได้โดยการออกเสียงสองในสามของรัฐสภาลงมติให้ผ่านกฎหมายที่ถูกยับยั้งนั้นได้ สมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิที่จะไม่ยอมรับรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีของประธานาธิบดีได้ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิลงคะแนนเสียงฟ้องประธานาธิบดีต่อวุฒิสภาในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ และสมาชิกสภาสูงสามารถลงคะแนนเสียงมีมติปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ (Impeachment) จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบประธานาธิบดีไม่ใช่ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างเด็ดขาด เพียงแต่เป็นระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจ มากกว่าระบบรัฐสภาจนเกือบจะเด็ดขาด

2. การแบ่งแยกอำนาจแบบมีความร่วมมือซึ่งกันและกัน กล่าวคือ มิได้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ กับองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่เป็นการหลอมรวมเข้าด้วยกันระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิตินบัญญัติ โดยมีหลักว่าการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย มิได้ทำให้การร่วมมือกันต้องหมดสิ้นไปด้วย และมีแนวโน้มของการแบ่งแยกน้อยกว่าระบบประธานาธิบดี เพราะฝ่ายบริหารได้รับเลือกมาจากฝ่ายนิตินบัญญัติ ดังเช่น การปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษแม้จะมีการแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายก็ตาม แต่ทั้งสามองค์กรก็สามารถใช้อำนาจอย่างเชื่อมโยงกันได้ เช่น บุคคลที่เป็นฝ่ายบริหารก็เป็นผู้ที่มาจากฝ่ายนิตินบัญญัติ หรือฝ่ายนิตินบัญญัติก็ทำหน้าที่

ตุลาการได้ จึงกล่าวได้ว่า ระบบรัฐสภาของอังกฤษเป็นระบบแห่งการเชื่อมโยงอำนาจ (Fusion of Powers)

โดยหลักการ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจก่อให้เกิดระบบการปกครองที่ไม่นิยมการดำเนินมาตรการรุนแรง เพราะแต่ละอำนาจต่างก็ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการคานกันไปในตัว ในทางปฏิบัติ การแยกอำนาจนั้นใช้ในการลดอำนาจของบางองค์กรทาง การเมืองลง<sup>19</sup> โดยจุดมุ่งหมายประการสำคัญของการกระจายการใช้อำนาจอธิปไตยให้แก่องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกันเพื่อกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการนั้นก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของ ผู้มีอำนาจ อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบบรัฐสภามีได้เป็นไปตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจโดยแท้จริง แต่เป็นไปตามระบบของการเชื่อมโยงแห่งอำนาจ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

### 2.1.1.2 ทฤษฎีการเป็นผู้แทนหรือทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยหลักการระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองโดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่ประโยชน์ของประชาชน จึงต้องถือมติของปวงชนเป็นใหญ่ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจประชาธิปไตย เป็นผู้ใช้อำนาจจัดการปกครองโดยตนเอง ถือกันว่าเป็นการปกครองที่ดีที่สุดหรือเลวน้อยที่สุดในปัจจุบัน ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจในการปกครองนั้น ทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน กำเนิดหรือฐานันดรของบุคคลย่อมไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิแต่อย่างใด<sup>20</sup> โดยระบอบประชาธิปไตย แบ่งออกเป็น

ก. ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง หรือที่เรียกกันว่าเป็น “ประชาธิปไตยโดยตรง” กล่าวคือ ประชาชนทั้งหลายที่มีฐานะเป็นพลเมืองอย่างสมบูรณ์โดยประเพณีหรือกฎหมายมีส่วนร่วมในกระบวนการประชุมสมัชชาประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายและควบคุมทางการเมืองซึ่งเพิ่งจะเริ่มปรากฏขึ้นอย่างแท้จริงในคริสต์ศตวรรษที่ 13 ในภูมิภาคการปกครองที่เรียกว่า “Cantons” ต่าง ๆ ของสวิสเซอร์แลนด์ แต่รูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงเกิดขึ้นได้ไม่นานเพราะความเติบโตของประชาคมและความสลับซับซ้อนของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ได้ทำให้ความเป็นไปได้ที่ประชาชนทั้งหลายจะมาร่วมประชุมสมัชชาประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองแต่ละครั้งมีน้อยลง และรูปแบบดังกล่าวก็ค่อย ๆ เปลี่ยนไปเป็นการที่ผู้แทนของประชาชนมาใช้อำนาจในการดำเนินการปกครองแทนในเกือบทุกแห่งทั่วโลก และเชื่อกันว่ารูปแบบการปกครองในอุดมคติดังกล่าวมาแล้วคือระบอบประชาธิปไตยโดยตรงนั้น น่าจะเป็นรูปแบบที่เป็นผลิตผลของ/หรือที่ควรศึกษาโดยวิธีการทางประวัติศาสตร์มากกว่าที่จะ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

<sup>20</sup> ดิเรก ชัยนาม, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งปิสดาร์ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2492), หน้า 16.

นำมาใช้ในฐานะที่เป็นวิธีการทางการปกครองที่มีประสิทธิภาพ<sup>21</sup> วิธีนี้เดิมใช้อยู่ในประเทศกรีก ในปัจจุบันยังใช้อยู่ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์สำหรับในบางมลรัฐ กล่าวคือ ถึงปีราษฎรก็มาประชุมกันพิจารณาออกกฎหมายหรือการจัดระเบียบบริหารราชการ เสร็จแล้วก็เป็นที่กรรมการของมลรัฐที่จะทำงานต่อไปตามนั้น วิธีนี้ใช้ได้ผลดีเฉพาะท้องที่มีพลเมืองน้อย ถ้าท้องที่มีพลเมืองมาก ก็ย่อมเป็นการยากที่จะใช้วิธีมาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงไม่นิยมใช้การปกครองโดยราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และหันมาใช้ระบอบการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน<sup>22</sup>

ข. ระบบการปกครองแบบมีผู้แทน (Representative Government) หรือระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) คือระบบการปกครองที่ยอมให้เจตจำนงของประชาชนทั้งหลายเป็นสิ่งที่ทรงอำนาจสูงสุดอยู่เช่นเดิม แต่โดยที่ประชาชนได้เติบโตขึ้นกว่าเดิมการให้คนจำนวนมากมารวมกันเพื่อตัดสินใจร่วมกันในปัญหาทางการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่ได้ ดังนั้นจึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาระบบการมีผู้แทนของประชาชนขึ้นเพื่อให้ผู้แทนรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติโดยการออกเสียงแทนในเรื่องต่างๆ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมดซึ่งย่อมเป็นการแสดงออกทางสถานะของผู้มีอำนาจสูงสุดของประชาชนทั้งหลาย ได้เช่นเดิม<sup>23</sup> แนวความคิดเรื่องการเมืองการมีผู้แทนนั้น แรกเริ่มเดิมทีเป็นความคิดของชนชั้นมั่งมีผู้มีบทบาทในสังคมทางเศรษฐกิจและการเมืองในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งจัดได้ว่าเป็นเพียงพวกเสรีนิยม หาได้เป็นนักประชาธิปไตยอย่างแท้จริงไม่ เนื่องจากมีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิประชาชนในการออกเสียงเลือกตั้ง และการลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการเปิดโอกาสให้ชนชั้นของชนชั้นเข้าไปมีบทบาทในการบริหารประเทศในนามของประชาชนได้สะดวกยิ่งขึ้น โดยชนชั้นมั่งมีได้อ้างว่าประชาชนไม่มีการศึกษาที่ดีพออันจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศได้ จึงควรให้มีการเลือกผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้มีความรู้เข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารประเทศ โดยแม้ในช่วงแรกประชาชนจะยังไม่มีศักยภาพในการเลือกตัวแทน เพราะยังไม่มีความรู้ในเรื่องการเมืองการปกครองที่ดีเท่าที่ควร แต่หลักการนี้ก็ได้กลายมาเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา ยิ่งไปกว่านั้นการก่อเกิดของระบบการปกครองแบบมีผู้แทนในรัฐสภานี้ เป็นที่มาของ

<sup>21</sup> วรวิทย์ กนิษฐเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521), หน้า 23-24.

<sup>22</sup> ศักดิ์ ไทยวัฒน์, คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 5.

<sup>23</sup> แก้วสรร อติโพธิ และสุพล ลีนดิไกรพจน์, "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 14, ฉบับที่ 3: หน้า 64.

แนวคิดอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) ซึ่งประเทศอังกฤษถือปฏิบัติมาจนทุกวันนี้

ระบบการปกครองโดยมีผู้แทน (Representative Government) เป็นระบบที่ยอมให้ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจทางการเมืองการปกครองของตนโดยกระบวนการการเลือกตั้งอย่างเสรี แม้จะยังคงมีปัญหาว่าระบบการมีผู้แทนนี้จะสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนซึ่งเคยเป็นผู้ดำเนินการปกครองด้วยตนเองได้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์เพียงใด และมีผู้พยายามเสนอความคิดเห็นโดยผ่านแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ มากมายถึงความชอบธรรมของระบบการมีผู้แทน เพราะการให้ประชาชนทุกคนรับผิดชอบดำเนินการปกครองตนเองโดยตรงย่อมตรงต่อความหมายของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนพลเมือง ดินแดนที่กว้างขวางและความสนใจที่หลากหลายในด้านต่างๆ กันของประชาชนแล้ว ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะให้ประชาชนทุกคนมาให้ความสนใจและรับผิดชอบในการปกครอง ฉะนั้น การเลือกผู้แทนที่มีความสนใจและเข้าใจในทางการเมืองจำนวนน้อยเพื่อลงมามีอำนาจดำเนินการปกครองแทนประชาชนทั้งหมดโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองมากที่สุด ย่อมจะใกล้ชิดและสอดคล้องกับความหมายของระบอบประชาธิปไตยได้มากที่สุด กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการปกครองโดยประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ขณะเดียวกันก็ได้ให้ทั้งประสิทธิภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในการจัดการได้มากที่สุด<sup>24</sup>

ระบบการปกครองแบบมีผู้แทนในปัจจุบัน อาจแบ่งเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ ด้วยกันโดยพิจารณาจากการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ กับองค์กรบริหารของประเทศนั้นๆ คือ

1. รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) คือรูปแบบของการปกครองซึ่งยินยอมให้มืองค์กรที่เท่าเทียมกันสองฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย กับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ตรากฎหมายและควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารโดยกระบวนการตั้งกระทู้ซักถามรัฐมนตรี การอภิปรายทั่วไป หรือการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารมีสิทธิยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภานี้ประชาชนมีหน้าที่ในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยตรง และผู้แทนราษฎรทำหน้าที่คัดเลือกนายกรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการคัดเลือกรัฐมนตรีมาร่วมคณะรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอีกที องค์กรทั้งสององค์กรนี้ล้วนแล้วแต่ทรงอำนาจอธิปไตยที่ได้รับมาจาก

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

ประชาชน โดยจะคอยด่วงดูอำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่ตลอดและมี  
ความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

2. รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential Government) คือ ระบบการปกครองที่แบ่งองค์กรผู้ถืออำนาจออกจากกันเกือบจะเด็ดขาดและ  
กำหนดความร่วมมือระหว่างสององค์กรผู้ถืออำนาจให้เชื่อมโยงกันในเฉพาะจุดสัมผัสต่าง ๆ ตามที่  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น<sup>25</sup> โดยประชาชนมีหน้าที่เลือกประธานาธิบดีเพื่อทำ  
หน้าที่เป็นองค์กรบริหารและเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีมาร่วมคณะเอง นอกจากนี้ประชาชนยังมีหน้าที่  
เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรนิติบัญญัติ เพื่อทำหน้าที่ตรากฎหมาย โดยต่างฝ่ายต่าง  
ทำหน้าที่ของตน องค์กรบริหารไม่มีอำนาจยุบสภาและองค์กรนิติบัญญัติไม่มีอำนาจลงมติ  
ไม่ไว้วางใจ ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่จนเต็มวาระ และ

3. รูปแบบการปกครองแบบผสมกึ่งรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary or Semi-Presidential Government) คือ รูปแบบการปกครองที่มีการ  
นำเอาหลักเกณฑ์บางประการของระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีมาใช้ร่วมกัน โดย  
ประชาชนมีหน้าที่เลือกประธานาธิบดีซึ่งมีฐานะเป็นทั้งประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้า  
ฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ๆ มาทำหน้าที่เป็น  
ฝ่ายบริหารร่วมกัน นอกจากนี้ ประชาชนยังมีหน้าที่โดยตรงในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ตรากฎหมายและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี  
การดำเนินการบริหารประเทศของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการเชื่อมโยงกันตามวิธีการของ  
ระบบรัฐสภา ความแตกต่างอยู่ที่ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง และ  
สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีไม่ได้ จะกระทำได้ก็แต่กับนายกรัฐมนตรีและ  
รัฐมนตรีเท่านั้น แต่ประธานาธิบดีมีสิทธิยุบสภาได้ นอกจากนี้ รัฐบาลซึ่งประกอบด้วย  
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ยังต้องได้รับความไว้วางใจ  
จากประธานาธิบดีด้วย ตัวอย่างประเทศที่จัดรูปแบบการปกครองแบบนี้คือฝรั่งเศส

ในตอนแรกหลักของการมีผู้แทนเกิดจากความต้องการให้มีตัวแทนของ  
ประชาชนเข้าไปควบคุมการบริหารงานของคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในการใช้อำนาจ  
ปกครอง การจัดเก็บภาษี และการทำสงคราม และต่อมาได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง  
ในระบบรัฐสภา โดยมีทฤษฎีเบื้องต้นอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของ  
ราษฎร และ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

#### 1. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของราษฎร

ผู้เป็นเจ้าของทฤษฎีนี้ คือ Jean Jacques Rousseau ดังปรากฏอยู่ใน  
หนังสือชื่อ สัญญาประชาคม (Social Contract) ของเขา โดยมีความคิดว่า ราษฎรทุกคนเป็น

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

เจ้าของอำนาจอธิปไตยและทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามสัดส่วนของตน ดังนั้นราษฎรแต่ละคนจึงมีส่วนในการมอบอำนาจที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนขึ้น ทฤษฎีของ Rousseau ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลที่สำคัญ คือ

ก. ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของคนอันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดีคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (universal suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่ Rousseau กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้”

ข. การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandat impératif) ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ทฤษฎีนี้จึงสนับสนุนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย กึ่งโดยตรง (la démocratie semi-directe)

ค. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเป็นทฤษฎีที่สนับสนุนอำนาจของประชาชนสนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา ทฤษฎีนี้จึงปฏิเสธระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

## 2. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีนี้ถูกนำเสนอโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสภายหลังจากปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 โดยให้อำนาจอธิปไตยตั้งอยู่บนพื้นฐานของชาติแทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” โดยให้เหตุผลว่าชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัย เป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้นๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสืบเคราะห์จากประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎร ทุกยุคทุกสมัย ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้ต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตยและเพื่อยับยั้งมิให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง ซึ่งผลของทฤษฎีนี้คือ

ก. ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้นการเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจการเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง (universal suffrage) มีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งได้

ข. ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandat représentatif)



ค. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตามหากชาติประสงค์จะเปลี่ยนผู้ปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นก็สามารถทำได้

โดยพบว่าในปัจจุบันได้มีการนำมาใช้ทั้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนผสมกัน<sup>26</sup> ซึ่งอาจสรุปได้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชาติ ไม่ได้เป็นของบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ แต่เป็นของชนทั้งชาติ ในเมื่ออำนาจรัฐเป็นของคนทุกคนในชาติแต่ปัจจุบันพลเมืองของประเทศต่างๆ มีจำนวนมาก ดังนั้น การที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินและดำเนินการต่างๆ ของรัฐด้วยตนเองจึงเป็นเรื่องยาก ประเทศต่างๆ ในปัจจุบันจึงใช้วิธีให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ซึ่งการเลือกผู้แทนเป็นการชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาชนว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องการอะไร โดยมีการสรรหาบุคคลกลุ่มหนึ่งขึ้นมา เพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนชนทั้งชาติ ซึ่งผู้แทนที่ได้รับเลือก มีฐานะเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมดไม่ใช่เป็นผู้แทนของเขตการเลือกตั้งเขตหนึ่งเขตใดโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ผลของหลักการมีผู้แทนยังอยู่ภายใต้หลัก 2 ประการ คือ<sup>27</sup>

1. การไม่ยอมรับอาณัติผูกพันต่อผู้แทนราษฎร หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะให้คำมั่นไว้ก่อนที่จะได้รับเลือกว่าจะปฏิบัติตามความต้องการของผู้เลือก หากไม่แล้วก็จะสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยวิธีการต่างๆ กันไม่ได้ นอกจากนั้นประชาชนจะเข้าไปก้าวก่ายการทำงานของผู้แทนราษฎรที่ตนเลือก ให้กระทำการหรือละเว้นในการทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้แทนราษฎรที่ตนเลือกเป็นตัวแทนของชาติมิใช่เป็นตัวแทนของเขตการเลือกตั้งเขตหนึ่งเขตใดโดยเฉพาะ ประชาชนจะสามารถลงโทษผู้แทนราษฎรที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนแต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของตนก็ได้ โดยการไม่เลือกผู้แทนราษฎรดังกล่าวเข้าไปในรัฐสภาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเท่านั้น เนื่องจากว่าผู้แทนราษฎรต่างเป็นตัวแทนของชนทั้งชาติ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชนทั้งชาติ

<sup>26</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 155-157.

<sup>27</sup> โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 9-13.

2. การไม่ยอมรับระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง เป็นที่ยอมรับกันว่า การปกครองที่ยอมให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายโดยตรงนั้นเป็นระบอบ การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด แต่อย่างไรก็ดีความคิดที่ว่าประชาชนมีสิทธิออกเสียงยับยั้ง หรือริเริ่มกฎหมายโดยตรงนั้นถูกจำกัดออกจากรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองในระบบ รัฐสภาเพราะจะปฏิบัติได้ผลก็เฉพาะแต่ในประเทศเล็ก ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการ ยอมรับเทคนิคของประชาธิปไตยแบบทางตรงกลับมาใช้กันอีกโดยมีข้อแม้บางประการ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้มีการลงประชามติ เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214 บัญญัติว่า“ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้ เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียง ประชามติได้” อย่างไรก็ตาม การลงประชามตินั้นจะเป็นที่ยอมรับกันก็ต่อเมื่อได้มีการนำมาใช้ในกรณี เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากนำมาใช้ในกรณีอื่น ๆ ทั้งนักนิติศาสตร์และ นักรัฐศาสตร์ต่างก็ถือว่าเป็นการดึงเอาประชาชนมาต่อต้านการปฏิบัติงานของผู้แทนซึ่งได้รับมอบ อำนาจจากประชาชนไปทำการแทนแล้ว

ในสังคมตะวันตก ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ถูกเรียกขานกันว่า ประชาธิปไตยเสรีนิยม หรือ เสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) เนื่องจากมีพื้นฐานทางความคิดมาจากแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ซึ่งเป็นแนวคิด ที่เริ่มมีในยุโรปราวศตวรรษที่ 17 เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเผด็จการมากกว่าจะเน้นไปที่ความเป็น ประชาธิปไตย แนวคิดเสรีนิยม มีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ บัณฑิตนิยม (Individualism) เหตุผลนิยม (Rationalism) และเสรีนิยม (Freedom) แนวคิดเสรีนิยมนี้ให้ความสำคัญกับเสรีภาพ ของปัจเจกบุคคลและมีความเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน เพราะต่างก็มี ความสามารถในการใช้เหตุผลเพื่อตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับตัวเอง แม้แต่แต่ละบุคคลจะมี ศักยภาพหลายด้านแตกต่างกัน แต่ทุกคนก็มีเสรีภาพทางความคิดและใช้เหตุผลตามความเชื่อที่ ตนมีในการพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ของตนเองได้ บัณฑิตทุกคนจึงมีความสามารถในการ ตัดสินใจได้เอง มีเสรีภาพในการนับถือศาสนา ในอันที่จะแสดงความคิดความเชื่อของตน ในอันที่ จะคบค้าสมาคมหรือรวมกลุ่ม ในอันที่จะประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ โดยไม่ถูกจับกุมตาม อำนาจใจของผู้ปกครอง เนื่องจากบุคคลทุกคนรวมทั้งผู้ปกครองต่างอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ กล่าวคือ บุคคลทุกคนในรัฐมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นพัฒนาการของแนวคิด เสรีนิยมในช่วงตอนปลายศตวรรษที่ 19 ได้เน้นการส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลพัฒนาศักยภาพของ ตนเองโดยให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาและสวัสดิการทางสังคมเพื่อประโยชน์ในการ พัฒนาดนเองของปัจเจกชน

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน หรือที่เรียกว่า ระบอบประชาธิปไตย โดยทางอ้อมนี้จึงเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรูปแบบการปกครองของอังกฤษ และถือได้ว่าเป็นการประนีประนอมระหว่างการปกครองโดยชนชั้นนำกับอำนาจของประชาชนหลังจากที่ได้มีการต่อสู้มานานโดยใช้วิธีการจำกัดให้ประชาชนเลือกแต่เพียงว่าจะให้ผู้ใดปกครองและเปิดโอกาสให้ผู้แทนที่ตนเลือกเป็นผู้ตัดสินว่าจะนำนโยบายใดมาใช้ และแม้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะดูดีกว่าประชาธิปไตยโดยตรงในทางหลักการ แต่ก็เป็นที่ทำให้ประชาธิปไตยปฏิบัติได้ในรัฐที่มีขนาดใหญ่ซึ่งประชาธิปไตยโดยตรงทำไม่ได้<sup>28</sup> ในปัจจุบันจึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นรูปแบบที่ควรศึกษาโดยวิธีการทางประวัติศาสตร์มากกว่า

อนึ่ง ระบบการปกครองโดยตัวแทน อยู่ภายใต้หลักการ 3 ประการ คือ

1. เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) ซึ่งเป็นไปตามหลักการของเสรีนิยม ที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพของปัจเจกบุคคลซึ่งให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งบุคคลซึ่งจะมาเป็นผู้แทนของตนและเป็นการเลือกโดยมีทางเลือก เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนมิใช่การจำยอมต้องเลือก

2. อำนาจอธิปไตยของราษฎร (popular sovereignty) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าผู้ปกครองเป็นเพียงผู้ได้รับมอบอำนาจให้เป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น อำนาจที่ชอบธรรมคืออำนาจของราษฎร โดยการใช้อำนาจอธิปไตยของราษฎรตามระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของราษฎร การใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนของราษฎร และการใช้อำนาจอธิปไตยกึ่งโดยตรงของราษฎร

3. ความเสมอภาคทางการเมือง (universal suffrage) โดยประชาชนทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชายต่างมีสิทธิเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกัน อันเป็นผลต่อเนื่องจากการเข้าสู่กระบวนการของระบอบประชาธิปไตยมวลชน (mass democracy) ที่ได้มีการต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเลือกตั้งของชนชั้นต่างๆ

นอกจากแนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) จะมีหลักการสำคัญอยู่ที่การปกครองโดยตัวแทนแล้ว หลักการที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งคือ หลักการปกครองที่จำกัด (limited government) กล่าวคือ แม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมจะเคารพเสียงข้างมาก (majorities) อันมาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่กำหนดว่าจะให้ผู้ใดเป็นรัฐบาล แต่ก็ยังมีการปกป้องเสียงข้างน้อยหรือชนส่วนน้อย (minorities) จากเสียงข้างมากหรือชนส่วนมาก รวมถึงการปกป้องประชาชนจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองโดยจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้ร่วมกัน อันเป็นไปตามการปกครองโดยหลักนิติธรรม (the rule of law) ด้วย

<sup>28</sup> พงศพิศานันท์ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 8.

### 2.1.1.3 ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ (Theory of Balance of Power)

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพเกิดขึ้นเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 จากความเชื่อของนักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ Duguit และ ศาสตราจารย์ Esmein ที่ว่า การปกครองโดยระบบรัฐสภาสามารถสร้างความสมดุลในการปกครองได้ดีที่สุด โดยมีแนวคิด 2 ประการ มาสนับสนุนทฤษฎีนี้ คือ

1. แนวคิดเรื่องดุลยภาพแห่งอำนาจ ระหว่างอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยทั้งสององค์กรต่างก็มีมาตรการของตนเพื่อคานอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด เช่น การคานอำนาจของรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) โดยรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ด้วยการใช้มาตรการการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่หรือนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หรือมาตรการการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อันเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีต้องลาออกเป็นรายบุคคล ในขณะที่เดียวกันรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ก็สามารถคานอำนาจของรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ได้ คือ การให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิยุบสภาเมื่อเห็นว่ามีข้อขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาในการปกครองประเทศหรือเห็นว่าการกระทำบางอย่างของรัฐสภาไม่เอื้ออำนวยหรือสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลจึงกระทำการยุบสภาเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทำหน้าที่ตัดสินใจโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปใหม่ โดยหากเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีแนวคิดสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลชุดเดิมก็เท่ากับว่าประชาชนเห็นว่รัฐบาลเป็นฝ่ายถูก แต่หากเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีแนวคิดต่างไปจากรัฐบาลชุดเดิมก็เท่ากับว่าประชาชนเห็นว่าการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลชุดเดิมนั้นผิดพลาด

นอกจากการคานอำนาจหรือการควบคุมซึ่งกันและกันขององค์กรอีกฝ่ายแล้ว การแบ่งแยกองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของฝ่ายบริหารออกเป็นสัดส่วน ก็เท่ากับเป็นไปตามทฤษฎีแห่งดุลยภาพด้วย เช่น การแบ่งองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งส่วนมากจะแบ่งออกเป็น 2 องค์กร คือ สภาผู้แทนราษฎร(สภาสามัญ) และวุฒิสภา(สภาสูง) ในส่วนการแบ่งองค์กรของฝ่ายบริหาร มีการแบ่งออกเป็น 2 องค์กร เช่นกัน คือประมุขของประเทศซึ่งอาจจะเป็นพระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดี และรัฐบาล ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ

2. แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ในลักษณะที่มีการร่วมมือแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกันโดยทั้งรัฐบาลและรัฐสภาต้องทำงานร่วมกันประสานงานกันและต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยให้องค์กรอีกฝ่ายสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานขององค์กรอีกฝ่ายได้ เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการปกครองประเทศ กล่าวคือ

ประการแรก การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ เช่น การยอมให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อ

รัฐสภา ออกพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนได้ รวมถึงมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โดยฝ่ายบริหารเองเป็นผู้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ตนเป็นผู้ตราขึ้น และยังเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย การยอมให้ฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายนั้น มีขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงานบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ลงมือบริหารประเทศจึงยอมรัฐสภาของปัญหาได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ

ประการที่สอง การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางบริหารได้ เช่น ยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ เป็นต้นว่า รัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ หรือการที่รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย รวมถึงการให้สัตยาบันของรัฐสภาในการกระทำของรัฐบาลอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

#### 2.1.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยระบบความรับผิดชอบทางการเมือง (Theory of Political Responsibility)

ทฤษฎีว่าด้วยระบบความรับผิดชอบทางการเมือง เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่เป็นตัวบ่งชี้ว่าการปกครองของประเทศใดเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ หากเป็นการปกครองที่ฝ่ายบริหารจำต้องรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่ง เนื่องมาจากการที่รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ เท่ากับว่าระบบการปกครองดังกล่าวเป็นระบบรัฐสภา โดยในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแม่แบบของระบบรัฐสภา มิได้มีการระบุหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) กล่าวคือ ไม่ถือเป็นกฎหมายและจะนำมาเป็นหลักฟ้องร้องในศาลมิได้ แต่เป็นกรอบสำหรับการประพฤติปฏิบัติ ส่วนในประเทศอื่นๆ ที่นำระบบรัฐสภาไปใช้นั้น มักจะมีการระบุถึงหลักความรับผิดชอบทางการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่ารัฐบาลอยู่ได้ด้วย ความไว้วางใจของรัฐสภาเนื่องจากประเทศเหล่านั้นไม่มีภูมิหลังทางการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภามาก่อนจึงจำเป็นต้องบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

หลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรี มีที่มาจากหลักการกระทำใดๆ ของพระมหากษัตริย์ไม่ถือว่าเป็นความผิด (The King can do no wrong) หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสิ่งใดที่กระทำลงไปในนามของพระองค์ ทั้งนี้จะเห็นได้โดยชัดแจ้งว่าคำสั่งใดๆ ของพระมหากษัตริย์จะยังใช้บังคับมิได้ถ้ายังไม่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่ลงนามกำกับพระบรมราชโองการจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อกรกระทำนั้นๆ ด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจที่แท้จริงนี้เองจึงไม่มี

การกระทำที่ผิด รัฐมนตรีเท่านั้นซึ่งมีอำนาจโดยแท้จริงจะต้องรับผิดชอบ และการที่รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบดังกล่าว เป็นการป้องกันพระมหากษัตริย์มิให้ต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองด้วย<sup>29</sup>

ปรากฏการณ์ทางการเมืองในสมัยก่อนที่สนับสนุนทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง ได้แก่ การลาออกจากตำแหน่งของรัฐบาลในการนำของ Lord North ในประเทศอังกฤษ ในปีค.ศ.1782 การลาออกของ Depretis และ Crispi ในประเทศอิตาลี ในปีค.ศ.1876 และ ค.ศ.1886 ตามลำดับ การที่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองกลับกลายมาเป็นแก่นกลางของทฤษฎีเช่นนี้มีสาเหตุประการหนึ่งอยู่ที่ว่า องค์ประมุขของประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์พระมหากษัตริย์ หรือ ประธานาธิบดี ถูกลดทอนบทบาททางการเมืองให้ลดน้อยลง เนื่องจากไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองอีกต่อไป<sup>30</sup> จึงได้มอบภาระหน้าที่ให้รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองแทนเนื่องจากเป็นผู้ใช้อำนาจในทางการเมือง

ทฤษฎีว่าด้วยระบบความรับผิดชอบทางการเมือง นำมาใช้ในการวิเคราะห์การทำงานของระบบรัฐสภา มีความสำคัญในการช่วยประมวลข้อเท็จจริงต่างๆ เข้าด้วยกันได้อย่างมีความหมาย และทำให้เห็นถึงความต่อเนื่องกันของระบบรัฐสภา เนื่องจากระบบรัฐสภาได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภาและต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองต่อรัฐสภา โดยรัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในกิจการทั้งหลายของกระทรวงที่ตนว่าการหรือช่วยว่าการอยู่ ซึ่งเรียกว่าความรับผิดชอบเฉพาะตัว (Individual Responsibility) และรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไป ซึ่งเรียกว่าความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) อันเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ยิ่งไปกว่านั้นหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐสภานั้นยังเป็นวิธีการที่ทำให้หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักความสัมพันธ์ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรทั้งสองสัมฤทธิ์ผล<sup>31</sup> โดยในเชิงรูปแบบ (Formally) รัฐมนตรีทุกคนจะต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) นั้น รัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยมีหลักการความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัว (Individual Ministerial Responsibility) กำกับอยู่<sup>32</sup> นอกจากนั้น ประโยชน์ประการสำคัญยิ่งของหลักความรับผิดชอบทางการเมือง คือ การเปิดโอกาส

<sup>29</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชาการระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ, หน้า 35-36.

<sup>30</sup> โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 25-26.

<sup>31</sup> วรวิทย์ กนิษฐเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 74.

<sup>32</sup> พฤทธิสาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 50.

ให้รัฐบาลและรัฐสภา ต่างมีอำนาจในการควบคุมซึ่งกันและกัน โดยอาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (Collective Responsibility) และความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวของรัฐมนตรีแต่ละนายโดยผ่านกระบวนการลงมติไม่ไว้วางใจของรัฐสภาที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งในขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีอำนาจในการยุบสภาและกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

### 2.1.2 วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาอังกฤษ

รัฐสภาอังกฤษมิได้เกิดจากการล้มล้างอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อสถาปนาอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง แต่เติบโตขึ้นมาโดยวิวัฒนาการค่อยๆ เจริญขึ้นมาทีละเล็กทีละน้อยด้วยการถ้อยทีถ้อยปรองดองกันระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆ คือ พระมหากษัตริย์ ศาสนา ขุนนาง และชนสามัญ รัฐสภาอังกฤษจึงเป็นสถาบันที่รักษาดุลแห่งอำนาจ Professor Trevelyan (นักประวัติศาสตร์อังกฤษ) กล่าวว่า "รัฐสภาอังกฤษนั้นไม่มีใครเป็นผู้สร้าง ไม่ใช่ Simon de Montfort ไม่ใช่ Edward ไม่มีใครสร้างขึ้นมา แต่เจริญเติบโตขึ้นมาเอง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาโดยธรรมชาติในช่วงระยะเวลาหลายศตวรรษ จากสามัญสำนึกและลักษณะอันดีของคนอังกฤษซึ่งชอบมี committees มากกว่ามีเผด็จการ ชอบการเลือกตั้งมากกว่าการต่อสู้กันตามท้องถนนและชอบมี "talking-shops" มากกว่าศาลปฏิวัติ" นักประวัติศาสตร์ผู้เดียวกันนี้กล่าวอีกตอนหนึ่งว่า "คนอังกฤษนั้นเด่นเสมอในนิสัยชอบปรึกษาหารือ เขารักที่จะนั่งลงล้อมวงกัน แล้วพูดกันเสียจนกว่าจะเป็นที่ตกลงหรือปรองดองกันได้ ลักษณะนิสัยพิเศษประจำชาตินี้แหละเป็นที่มาอันแท้จริงของรัฐสภาอังกฤษ"<sup>33</sup>

รัฐสภาอังกฤษมีวิวัฒนาการอันยาวนานจนมีรากฐานที่มั่นคง และได้กลายเป็นสถาบันทางการเมืองอันเป็นต้นแบบของระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่หลายประเทศได้นำไปปรับใช้กับการปกครองของตน จากประวัติศาสตร์อังกฤษ รัฐสภาได้มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้าวิลเลียม (ค.ศ. 1066-1087) พระองค์จัดให้มีมหาสภาหรือที่เรียกกันเป็นภาษาละตินว่า Magnum Consilium หรือ Great Council ในภาษาอังกฤษ ซึ่งประชุมกัน ณ ปราสาทเวสต์มินสเตอร์ ที่ประชุมมหาสภานี้ประกอบด้วยขุนนางฝ่ายฆราวาสที่เป็นเจ้าของที่ดินและร่ำรวยมาก บรรพชิตที่มีอิทธิพล มีที่ดิน และบรรดาผู้ครอบครองที่ดิน สมาชิกทุกคนได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ สภาดังกล่าวจึงประกอบด้วยบุคคลชนชั้นร่ำรวยจำนวนหนึ่งเท่านั้น ในระยะหลังมหาสภามีบทบาทมากขึ้นเนื่องจากอำนาจของขุนนางมีเพิ่มขึ้น ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 13 ได้มีการประชุมมหาสภาหลายครั้งเนื่องจากพระมหากษัตริย์ต้องการเงินเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ทำสงครามกับฝรั่งเศส หน้านั้นเองได้มีการเรียกที่ประชุมนี้อีกชื่อหนึ่งว่า Parliamentum Generalissimum ปรากฏว่า

<sup>33</sup> ถาวร โพธิ์ทอง, "กำเนิดรัฐสภาอังกฤษ," วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 4 ตอน 1 (มิถุนายน 2515) : หน้า 89-90.

พระมหากษัตริย์มักหาทางเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และจารีตประเพณีเมื่อมีโอกาส<sup>34</sup> จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง โดยพวกขุนนางมีความต้องการที่จะลดรอนอำนาจกษัตริย์ ด้วยการบีบบังคับให้พระมหากษัตริย์อังกฤษในสมัยนั้น คือพระเจ้าจอห์น ลงนามในบทบัญญัติกำหนดอำนาจที่เรียกว่า แม็กนา คาร์ตา (Magna Carta) ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ.1215 โดยให้กษัตริย์ยอมรับกฎหมายสองประการ ประการแรกคือ การพิจารณาออกกฎหมายใหม่ การเรียกเก็บภาษีใดๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแม็กนัม คอนซิลเลียม (พวกบารอนและพระเถระชั้นผู้ใหญ่) เสียก่อน ประการที่สองคือ ประชาชนทุกคนยอมเป็นอิสระไม่ถูกจับกุม คุมขัง การที่จะคุมขังประชาชนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้มีคำพิพากษาและมีกฎหมายกำหนดโทษไว้เท่านั้น ต่อมาในปี ค.ศ.1265 ได้มีหัวหน้าของพวกบารอนซึ่งมีอำนาจมากในสมัยนั้น ชื่อ Simon de Montfort เกิดความขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์อย่างรุนแรง จนกระทั่งต้องใช้กำลังปะทะกัน ในที่สุดพระมหากษัตริย์องค์นั้น คือ พระเจ้าเฮนรีที่ 3 ถูก Montfort ปลดออกจากตำแหน่ง Montfort ได้เรียกประชุมสภาในรูปแบบใหม่ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1265 โดยเรียกกันสั้นๆ ว่า Parliament ได้มีการขยายสมาชิกภาพให้รวมถึงอัศวินสองคนจากแต่ละแคว้น (shire) ผู้แทนสองคนจากแต่ละเมือง (city และ borough) อัศวินและผู้แทนนี้มาจากการเลือกตั้ง<sup>35</sup> วัตถุประสงค์ของการประชุมนี้มีขึ้นเพื่อปรึกษาหารือและวินิจฉัยเรื่องที่สำคัญต่อส่วนรวม โดยในระยะแรกยังไม่มียุทธศาสตร์เป็น Parliament ที่แท้จริง เนื่องจากยังไม่มีผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชนไปเข้าร่วมในการประชุม แต่อย่างไรก็ดี เห็นว่า Parliament ของอังกฤษที่มีลักษณะเป็นสภาผู้แทนของราษฎรจริงๆ เกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 14 กล่าวคือ เมื่อมีการส่งราษฎรสามัญ (Commons) เป็นตัวแทนไปร่วมประชุมใน Parliament ดังกล่าว โดยในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 มีการเรียกประชุมโดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ พวกพระและพวกขุนนางประชุมกลุ่มเดียวกัน ส่วนชาวเมืองที่เป็นตัวแทนของเมืองต่างๆ นั้นนั่งรวมกันอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการแยกออกเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ตามลำดับ ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3

ในตอนแรกรัฐสภายังไม่มีอำนาจแน่ชัดในการออกกฎหมายหรือในด้านการเงิน แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญบ่อยครั้งมากขึ้นเพื่อหาความสนับสนุนในการขึ้นภาษีของพระองค์ รัฐสภาจึงได้โอกาสในการเพิ่มพูนอำนาจทางด้านนิติบัญญัติและด้านการเงิน รัฐสภากลายเป็นผู้ปกป้องเสรีภาพของเอกชนและรักษาประโยชน์ของท้องถิ่น ดังนั้น เรื่องภาษีอากรจึงเป็นเรื่องที่รัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญมักจะขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ จากการขัดแย้งในเรื่องภาษีและ การใช้เงินของพระมหากษัตริย์นี้เอง รัฐสภาจึงเริ่มสถาปนาอำนาจทางด้านนิติบัญญัติให้กับตนมากขึ้น ตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 เป็นต้นมา

<sup>34</sup> จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนเนลักซ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 16.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



พระมหากษัตริย์มักหาทางเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และจารีตประเพณีเมื่อมีโอกาส<sup>34</sup> จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง โดยพวกขุนนางมีความต้องการที่จะลดรอนอำนาจกษัตริย์ ด้วยการบีบบังคับให้พระมหากษัตริย์อังกฤษในสมัยนั้น คือพระเจ้าจอห์น ลงนามในบทบัญญัติกำหนดอำนาจที่เรียกว่า แม็กนา คาร์ตา (Magna Carta) ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ.1215 โดยให้กษัตริย์ยอมรับกฎหมายสองประการ ประการแรกคือ การพิจารณาออกกฎหมายใหม่ การเรียกเก็บภาษีใดๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแมกนัม คอนซิลเลียม (พวกบารอนและพระเถระชั้นผู้ใหญ่) เสียก่อน ประการที่สองคือ ประชาชนทุกคนย่อมเป็นอิสระไม่ถูกจับกุม คุมขัง การที่จะคุมขังประชาชนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้มีคำพิพากษาและมีกฎหมายกำหนดโทษไว้เท่านั้น ต่อมาในปี ค.ศ.1265 ได้มีหัวหน้าของพวกบารอนซึ่งมีอำนาจมากในสมัยนั้น ชื่อ Simon de Montfort เกิดความขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์อย่างรุนแรง จนกระทั่งต้องใช้กำลังปะทะกัน ในที่สุดพระมหากษัตริย์องค์นั้น คือ พระเจ้าเฮนรีที่ 3 ถูก Montfort ปลดออกจากตำแหน่ง Montfort ได้เรียกประชุมสภาในรูปแบบใหม่ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1265 โดยเรียกกันสั้นๆ ว่า Parliament ได้มีการขยายสมาชิกภาพให้รวมถึงอัศวินสองคนจากแต่ละแคว้น (shire) ผู้แทนสองคนจากแต่ละเมือง (city และ borough) อัศวินและผู้แทนนี้มาจากการเลือกตั้ง<sup>35</sup> วัตถุประสงค์ของการประชุมนี้มีขึ้นเพื่อปรึกษาหารือและวินิจฉัยเรื่องที่สำคัญต่อส่วนรวม โดยในระยะแรกยังไม่มีลักษณะเป็น Parliament ที่แท้จริง เนื่องจากยังไม่มีผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชนไปเข้าร่วมในการประชุม แต่อย่างไรก็ดี เห็นว่า Parliament ของอังกฤษที่มีลักษณะเป็นสภาผู้แทนของราษฎรจริงๆ เกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 14 กล่าวคือ เมื่อมีการส่งราษฎรสามัญ (Commons) เป็นตัวแทนไปร่วมประชุมใน Parliament ดังกล่าว โดยในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 มีการเรียกประชุมโดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ พวกพระและพวกขุนนางประชุมกลุ่มเดียวกัน ส่วนชาวเมืองที่เป็นตัวแทนของเมืองต่างๆ นั้นนั่งรวมกันอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการแยกออกเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ตามลำดับ ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3

ในตอนแรกรัฐสภายังไม่มีอำนาจแน่ชัดในการออกกฎหมายหรือในด้านการเงิน แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญบ่อยครั้งมากขึ้นเพื่อหาความสนับสนุนในการขึ้นภาษีของพระองค์ รัฐสภาจึงได้โอกาสในการเพิ่มพูนอำนาจทางด้านนิติบัญญัติและด้านการเงิน รัฐสภากลายเป็นผู้ปกป้องเสรีภาพของเอกชนและรักษาประโยชน์ของท้องถิ่น ดังนั้น เรื่องภาษีอากรจึงเป็นเรื่องที่รัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญมักจะขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ จากการขัดแย้งในเรื่องภาษีและ การใช้เงินของพระมหากษัตริย์นี้เอง รัฐสภาจึงเริ่มสถาปนาอำนาจทางด้านนิติบัญญัติให้กับตนมากขึ้น ตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 เป็นต้นมา

<sup>34</sup> จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนเนลักซ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 16.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

โดยวางเป็นหลักว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงออกกฎหมายที่ขัดกับคำร้องขอของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การเรียกประชุมรัฐสภายังขึ้นอยู่กับความพอใจของพระมหากษัตริย์อยู่

ในยุคของราชวงศ์ทิวเดอร์ (Tudor) คือในสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 7 เฮนรีที่ 8 และเอลิซาเบธที่ 1 บทบาทและอำนาจของรัฐสภาตกต่ำอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่งเพราะความเข้มแข็งและความเป็นที่นิยมในหมู่ประชาชนของกษัตริย์ในราชวงศ์นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระเจ้าเฮนรีที่ 8 และเอลิซาเบธที่ 1 ได้ชนชั้นกลางสนับสนุนมากกว่าที่จะเป็นศัตรู และแม้ว่าเอลิซาเบธที่ 1 จะมีปัญหาเกี่ยวกับรัฐสภา แต่พระนางรู้จักวิธีการดำเนินการกับรัฐสภาไม่ให้มีเรื่องรุนแรง การขัดแย้งรุนแรงมีขึ้นในสมัยราชวงศ์สจวร์ต คือ ในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ซึ่งครองราชย์ต่อจากเอลิซาเบธที่ 1 และในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 พระมหากษัตริย์ราชวงศ์สจวร์ตได้พยายามเสริมสร้างสถาบันกษัตริย์ให้มีอำนาจสูงสุดเหนือรัฐสภา แต่ก็ถูกทัดทานจากรัฐสภาโดยเฉพาะจากสภาสามัญ นักกฎหมายคนสำคัญคนหนึ่ง คือ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด โค้ก (Sir Edward Coke) ได้มีอิทธิพลสำคัญในการถ่วงรั้งอำนาจของพระมหากษัตริย์อันเนื่องมาจากความคิดของเขาเองที่เห็นว่า เสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่ระบุไว้ใน Magna Carta จะต้องได้รับการประกัน และเห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีสิทธิที่จะตีความกฎหมายเรื่องนี้ควรเป็นหน้าที่ของนักกฎหมายและผู้พิพากษาซึ่งได้พิพากษาและมีประสบการณ์ทางด้านนี้มานานเท่านั้น และนักกฎหมายจะต้องรักษามิให้มีการละเมิด Common Law กรณีของจอห์น แฮมพ์เด็น (John Hampden) ผู้ซึ่งไม่ยอมเสียภาษีให้กับพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 โดยอ้างว่าพระองค์ไม่มีสิทธิที่จะเรียกเก็บภาษีเช่นนั้นช่วยให้การต่อสู้ของรัฐสภามีน้ำหนักมากขึ้น

การขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภารุนแรงขึ้นในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 พระองค์ได้พยายามรวมอำนาจและสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นและเมื่อมีการขัดแย้งทางด้านศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย สงครามกลางเมือง (Civil War) ที่ยาวนานถึง 9 ปี (ค.ศ. 1640-1649) ระหว่างพระเจ้าชาร์ลส์ซึ่งมีพวกขุนนางชั้นสูงสนับสนุน กับรัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญซึ่งมีพวกชนชั้นกลางและพวกพิวริแทนเป็นฝ่ายสนับสนุนจึงได้ประทุขึ้น ฝ่ายรัฐสภาชนะอันถือได้ว่าเป็นชัยชนะของชนชั้นกลาง กษัตริย์ถูกประหารชีวิต สถาบันกษัตริย์และสภาขุนนางถูกยกเลิกในปี ค.ศ. 1649 และในช่วงปี ค.ศ. 1653 ถึง 1660 อังกฤษมีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยมี โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) เป็นประมุขโดยสถาปนาระบอบสาธารณรัฐขึ้นแต่ระบอบสาธารณรัฐดำรงอยู่ได้เพียง 11 ปี เมื่อครอมเวลล์สิ้นชีพลงบวกกับวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยังคงต้องการให้มีกษัตริย์อยู่ จึงมีการสถาปนาระบอบกษัตริย์ขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1660 และอัญเชิญพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 โอรสของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ขึ้นครองราชย์ต่อไป การขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ได้เริ่มขึ้นอีก และชัดเจนมากขึ้นในรัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 (James II) เมื่อปรากฏว่าพระองค์ได้ทรงพยายามรวมอำนาจมากขึ้นและมีแนวโน้มสนับสนุนพวกคาทอลิก รัฐสภาจึงกล่าวหาพระองค์ว่าจะกลับไปขึ้นต่อสถาบันศาสนาคาทอลิกที่โรมอีกและได้ทำการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1688 ที่เรียกว่า The Glorious Revolution of 1688 โดยผู้นำฝ่ายรัฐสภาได้อัญเชิญเจ้าชายวิลเลียม ออเรนจ์ (William of Orange) และ

พระราชินีแมรีซึ่งเป็นพระราชธิดาของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ให้มาครองราชย์ การขึ้นสู่ตำแหน่งกษัตริย์ คู่กันของวิลเลียมกับแมรีพระราชินีแห่งสกอตแลนด์ ยังผลให้มีการเพิ่มอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นฐานสนับสนุน โดยที่รัฐสภาดังกล่าวประกอบไปด้วยเจ้าของที่ดินรายใหญ่ และพ่อค้าผู้มั่งคั่งเสียเป็นส่วนใหญ่ซึ่งแมกกล่าวไม่ได้เต็มปากว่าเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยแต่ถือได้ว่ายังผลให้เกิดระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1689 เป็นต้นมา โดยมีการตกลงเชิงรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Settlement of 1689) เป็นหลักประกันและยังคงความเป็นหลักต่อเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน<sup>36</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การออก Bill of Rights มาใช้จำกัดอำนาจของกษัตริย์ ถือได้ว่าเป็นชัยชนะของรัฐสภาที่สามารถสถาปนาความมีอำนาจสูงสุดของตน ซึ่งแม้ว่าการปกครองของอังกฤษจะเปลี่ยนแปลงไปอีกในเวลาต่อมา แต่ Bill of Rights ที่ออกในปี ค.ศ. 1688 นี้ทำให้การล้างความมีอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ตามลัทธิเทวสิทธิ์สิ้นสุดลงและทรงมีอำนาจจำกัดอยู่ภายใต้กฎหมาย และรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุด<sup>37</sup>

ในทางกฎหมายและประเพณี รัฐสภาอังกฤษประกอบด้วย 3 สถาบัน คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาสามัญ โดยมีหลักการสำคัญคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา กล่าวคือ ร่างกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน จึงจะมีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ โดยกฎหมายที่รัฐสภาร่างนั้น ไม่มีผู้ใด หรือองค์กรใด ที่จะทำให้อกฎหมายที่รัฐสภาร่างขึ้นเป็นโมฆะ ในตอนแรกเป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับมหาสภา (Great Council) ต่อมาได้กลายเป็นการต่อสู้ระหว่างอำนาจการปกครองของพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา จนในที่สุดปลายศตวรรษที่ 17 ความสำเร็จตกเป็นของรัฐสภา มีการเพิ่มขึ้นของอำนาจแห่งสภาสามัญตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 โดยสภาสามัญได้มีมติไม่ให้สภาขุนนางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติ Parliament Act 1911 ในเบื้องต้นรัฐสภายังไม่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะประชาชนยังไม่มีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองมากนัก เฉพาะพวกขุนนางและผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเท่านั้นที่มีสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนในรัฐสภาจึงมีจำกัดเฉพาะผู้แทนของพวกพ่อค้า ผู้แทนของชนชั้นกลางมีน้อยมาก ส่วนผู้แทนของชนชั้นกรรมกรไม่มีเลย จนกระทั่งในปี ค.ศ.1832 ได้มีกฎหมายกำหนดสิทธิออกเสียงของประชาชน ทำให้มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจาก 500,000 คนเป็น 1,000,000 คน และผู้มีสิทธิออกเสียงได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับในปี ค.ศ.1867 และ ปีค.ศ. 1884 ต่อมาในปีค.ศ.1918 มีกฎหมายประกาศให้ผู้ชายที่มีอายุ 21 ปี และผู้หญิงอายุ 30 ปี ให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และในปี ค.ศ.1928 กฎหมายจึงให้สิทธิผู้หญิงเท่ากับผู้ชาย จนในปัจจุบันหญิงชายอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งเท่าเทียมกัน เห็นได้ว่ารัฐสภาอังกฤษได้ปฏิรูปจาก Feudal System มาสู่ Democratic System

<sup>36</sup> พุทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 25.

<sup>37</sup> จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนเนลักซ์, หน้า

เปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น จนรัฐสภามีอำนาจสูงสุดตามหลักอำนาจธิปไตยเป็นของ  
รัฐสภา (Sovereignty of the Parliament) ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอังกฤษ<sup>38</sup> ในปัจจุบัน

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา 3 ประการในอดีต ซึ่งมีความต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน  
คือ

ประการแรก คือ การให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณ (Assenting to supply) ซึ่งมี  
ที่มาจาก การให้ความยินยอมของรัฐสภาในการเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์

ประการที่สอง คือ การนิติบัญญัติ (legislation) กล่าวคือ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา  
ในการตรากฎหมาย ซึ่งมีที่มาจาก การที่มีการถวายฎีกาให้พระมหากษัตริย์ทรงบำบัด  
ความเดือดร้อนในศตวรรษที่ 14 และรัฐสภาได้ใช้อำนาจการให้ความยินยอมในการเก็บภาษีของ  
พระมหากษัตริย์เป็นเครื่องมือต่อรอง จนกระทั่งเกิดมาตรการต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงยินยอม  
ทำตาม ที่ถวายฎีกา อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติ (statutes) โดยพระมหากษัตริย์ยังทรงมี  
อำนาจยกเลิกพระราชบัญญัติได้เรื่อยมา จนกระทั่งรัฐสภามีอำนาจมากขึ้นในสมัยพระเจ้าวิลเลียม  
และพระนางแมรี และมี Bill of Right 1689 ขึ้น อำนาจที่แท้จริงในการออกพระราชบัญญัติจึงเป็นของ  
รัฐสภา

ประการที่สาม คือ การตรวจสอบการบริหาร (scrutiny of administrative actions)  
อันเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของรัฐสภาในปัจจุบัน ซึ่งมีที่มาจาก การที่รัฐสภามีหน้าที่ให้ความยินยอม  
ในการเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์ รัฐสภาจึงเกิดความต้องการที่จะตรวจสอบว่ามีการเก็บภาษี  
อย่างสุจริตและใช้จ่ายอย่างสมควรหรือไม่ ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและ  
ตรวจสอบฝ่ายบริหารในปัจจุบัน

เมื่อรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ 3 ประการนี้แล้ว พระมหากษัตริย์จึงต้องพึ่งรัฐสภามาก  
ขึ้นเรื่อย ๆ ในการที่จะใช้อำนาจบริหารต้องทรงมีรัฐมนตรีดำเนินการบริหารและเจรจากับรัฐสภา  
แทนพระองค์ บทบาทของรัฐมนตรีเพิ่มมากขึ้นเมื่อพระราชินีแอนน์ (Queen Anne) ไม่ทรงมีพระ  
ทายาทสืบราชสมบัติ ทำให้อังกฤษต้องเชิญเจ้าชายจากเยอรมันมาเป็นพระเจ้าจอร์จที่ 1 (George I) และ  
โดยที่กษัตริย์พระองค์นี้ไม่ค่อยสนพระทัยในการปกครองและรับสั่งเป็นภาษาอังกฤษไม่ได้  
รัฐมนตรีคลัง เซอร์โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) จึงโดดเด่นขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีคน  
สำคัญที่สุด และต่อมาแม้ว่า พระเจ้าจอร์จที่ 3 (George III) จะทรงสามารถถึงอำนาจกลับได้ด้วย  
การอุปถัมภ์ตัวแทนจากท้องถิ่นในสภาสามัญบางส่วน แต่ก็เป็นในช่วงสั้น เพราะตั้งแต่มี  
พระราชบัญญัติปฏิรูป (Reform Acts) ในปี ค.ศ. 1832, 1867 และ 1884 ให้และขยายสิทธิเลือกตั้ง

<sup>38</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชาการระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ, หน้า  
55-56.

กว้างขวางขึ้น ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ของประชาชนก็ได้หยั่งรากลึกทำให้พระมหากษัตริย์มีบทบาทลดลงเป็นเงาตามตัว

กล่าวโดยสรุป คือ รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน 3 ประการ คือ (1) พิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายด้านภาษีและการคลังของรัฐบาล (2) พิจารณาออกกฎหมายและพระราชบัญญัติต่างๆ (3) พิจารณานโยบายและกำกับดูแลการบริหารของรัฐบาล

ยุคทองของรัฐสภาอังกฤษ อยู่ในช่วงศตวรรษที่ 19 ตามหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Sovereignty of the Parliament) โดยรัฐสภามีอำนาจกว้างขวางมากสามารถออกกฎหมายได้อย่างไม่มีข้อจำกัด สามารถล้มรัฐบาลได้โดยไม่ต้องเสี่ยงต่อการที่จะถูกยุบสภา สามารถไล่รัฐมนตรีที่บริหารงานผิดพลาดออกได้ และสามารถแก้ไขหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายได้ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังสามารถเสนอกฎหมายของตนเป็นรายบุคคล (Private Member' bills) ได้สำเร็จด้วย อย่างไรก็ตาม อำนาจสูงสุดของรัฐสภานั้นต้องทำให้เป็นไปตามเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ส่วนธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่ารัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยขึ้นต่อสภาสามัญนั้น ก็ได้ฝังรากลึกขึ้นเมื่อมีการขยายสิทธิเลือกตั้งให้กว้างขวางขึ้นเรื่อยๆ จนเป็นที่ชัดเจนในศตวรรษที่ 19 พร้อมๆ กับธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า หากรัฐบาลแพ้มติไว้วางใจหรือไม่มีเสียงสนับสนุนเพียงพอในสภาสามัญ ก็ต้องลาออก<sup>39</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐสภาอังกฤษจะมีอำนาจกว้างขวางเหนือสถาบันอื่นๆ ในราชอาณาจักรอังกฤษ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภา (Limitation on Sovereignty of the Parliament) อยู่หลายประการ กล่าวคือ<sup>40</sup>

ประการที่หนึ่ง ศาสตราจารย์ Dicey กล่าวไว้ถึงขอบเขตจำกัด คือข้อจำกัดภายนอก อันขึ้นอยู่กับการต่อต้านของปวงชน และข้อจำกัดภายใน อันได้แก่รัฐสภาเอง เพราะก่อนที่จะผ่านกฎหมายจะต้องมีการอภิปรายเหตุผลเพื่อความยุติธรรมและถูกต้อง

ประการที่สอง รัฐสภาอังกฤษสามารถออกกฎหมายซึ่งขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศได้ แต่เมื่อตีความของกฎหมาย ศาลย่อมอยู่บนสมมติฐานที่ว่า "กฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ"

ประการที่สาม หนังสือพิมพ์ (Press) และมติมหาชน (Public Opinion) จะคอยเช็คอำนาจของรัฐสภา รัฐสภาจะไม่ยอมผ่านกฎหมายหากหนังสือพิมพ์ วิทยู และประชาชนไม่เห็นด้วย

<sup>39</sup> พฤทธิสาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 71-72.

<sup>40</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชาระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ, หน้า

ประการที่สี่ การตีความของศาลมีส่วนเช็กรัฐสภา เช่น การลิดรอนเสรีภาพของประชาชน การเวนคืนทรัพย์สินโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน เป็นต้น

ประการที่ห้า สันนิบาตชาติและสมาคมต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ย่อมมีส่วนคอยเช็การใช้อำนาจของรัฐสภาด้วย เช่น เมื่อรัฐสภาจะออกกฎหมายใดที่คาดว่าจะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของสมาคมใด ๆ มักจะปรึกษาหารือสมาคมก่อน

ประการที่หก อำนาจของรัฐสภาถูกจำกัดโดยกฎหมายซึ่งออกเมื่อปี ค.ศ. 1931 (Statute of Westminster) ซึ่งระบุไว้ว่า "หลังปี ค.ศ. 1931 กฎหมายใดๆ ของรัฐสภาจะคลุมไปถึงประเทศที่ปกครองตนเองไม่ได้ เช่น แคนาดา ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ นอกจากประเทศนั้น ๆ จะขอร้องหรือยินยอม" ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 1935 รัฐสภาถูกจำกัดอำนาจเช่นเดียวกันนี้ในแอฟริกาใต้ (Union of South Africa)

อำนาจของรัฐสภาได้ลดลงเมื่อมีการขยายสิทธิเลือกตั้งให้กว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ 1880 ยังผลให้เกิดความจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อหาความสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่สภาสามัญ เป็นที่มาของการจัดตั้งพรรคการเมืองแบบมวลชน (mass parties) ขึ้นเป็นประเทศแรกในโลก โดยอังกฤษเป็นต้นแบบของพรรคการเมืองที่เป็นเอกภาพและมีวินัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะออกเสียงตามที่ผู้คุมเสียงของพรรค (party whips) ชี้นำ ประชาชนจะเลือกพรรคให้เป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่รัฐบาล จึงเท่ากับว่า สภาสามัญไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้เลือกรัฐบาลอีกต่อไปแล้ว รัฐสภาได้กลายเป็นเพียงผู้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ โดยที่รัฐบาลสามารถใช้อำนาจคุมเสียงของพรรคควบคุมให้ร่างกฎหมายนั้นผ่านรัฐสภาได้ ฉะนั้น ในความเป็นจริงอำนาจการตัดสินใจในเรื่องนโยบายจึงตกอยู่กับรัฐบาล

ในศตวรรษที่ 20 อำนาจของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับอำนาจของรัฐสภา จากการที่รัฐได้ขยายบทบาทของตนออกไปครอบคลุมกิจการสาธารณะต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อำนาจของรัฐบาลจึงมีเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัวเนื่องจากมีความจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดการกิจการสาธารณะต่างๆ ทำให้รัฐสภาไม่อาจศึกษากฎหมายที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ ได้เท่าทันรัฐบาล ยังผลให้ไม่อาจควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายนั้นได้อย่างถี่ถ้วน นอกจากนั้นการที่ระบบพรรคมีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังปี ค.ศ. 1945 เป็นระบบพรรคการเมืองสองพรรคหลักผลัดกันเป็นรัฐบาล (dominant two-party system) โดยที่พรรครัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญได้ ยิ่งทำให้รัฐสภาตกอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐบาลมากขึ้น รัฐบาลพรรคเดียวสามารถควบคุมการปฏิบัติการกิจของสภาสามัญได้ อีกทั้งสามารถใช้พระราชอำนาจ (royal prerogatives) ต่างๆ เช่น ในการยุบสภา (dissolution of Parliament) การแต่งตั้งรัฐมนตรี การประกาศสงครามและทำสนธิสัญญา เป็นต้น โดยไม่ต้องปรึกษารัฐสภาก่อนได้ แม้รัฐสภายังคงสามารถทำการอภิปรายและ

วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้ แต่การริเริ่มและจัดทำกฎหมายตลอดจนนโยบายได้กลายเป็นเรื่องของรัฐบาลไปแล้ว อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการให้ความชอบธรรมแก่นโยบายของรัฐบาลยังคงเป็นของรัฐสภา และสภาสამัญญ์ก็ยังมีอำนาจมากเมื่อเทียบกับสภาขุนนาง<sup>41</sup>

### 2.1.2.1 รูปแบบของรัฐสภาอังกฤษ

การปกครองตามระบบรัฐสภามีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจ กล่าวคือเป็นอำนาจขององค์กรทางการเมืองหนึ่งที่มีอยู่เหนือฝ่ายบริหาร อันจะทำให้ฝ่ายบริหารต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อองค์กรทางการเมืองนั้น ซึ่งตามทฤษฎีของระบบรัฐสภาก่อให้เกิดแนวความคิดในเรื่องอำนาจได้สองแนว คือ<sup>42</sup>

#### 1) รูปแบบของระบบรัฐสภาตามแนวความคิดแบบคลาสสิกหรือแบบอำนาจคู่

แนวความคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเท่าเทียมกันและความร่วมมือกันของสองขั้วอำนาจกล่าวคือ อำนาจของพระมหากษัตริย์หรือของผู้นำของประเทศและอำนาจของรัฐสภา โดยแนวความคิดดังกล่าวฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมืองต่อทั้งพระมหากษัตริย์หรือต่อผู้นำของประเทศและต่อทั้งรัฐสภา โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศมีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วย จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าระบบดังกล่าวจะคงอยู่ได้หรือไปได้ด้วยดีหรือไม่นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับสองขั้วอำนาจดังกล่าว ถ้าสองขั้วอำนาจดังกล่าวมีความขัดแย้งกัน ผลที่ตามมาก็คือเสถียรภาพของฝ่ายบริหารก็จะคลอนแคลนไปด้วย แนวความคิดดังกล่าวไม่ยอมรับว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่เพียงองค์กรเดียว ถ้ามองภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าต้องมีความร่วมมือกันระหว่างสามกลไกที่สำคัญคือ 1. พระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศ 2. รัฐสภาและ 3. รัฐบาล กล่าวคือพระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศยังมีอำนาจทางการเมืองโดยส่วนตัวสมกับคติบทที่ว่า “ราชบัลลังก์กษัตริย์มิใช่ราชบัลลังก์ที่ว่างเปล่าและไม่ใช่เครื่องจักรกลที่เฉื่อยชา” ในขณะเดียวกันรัฐบาลจะเป็นตัวประสานความร่วมมือกันระหว่างพระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศกับรัฐสภาให้ ดังนั้นจึงเรียกสภาวะการณ์ดังกล่าวว่าตรีเอกานุภาพ อันเป็นความร่วมมือกันของสามกลไกหรือของสองอำนาจแต่สามองค์กรภายใต้ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่

ตามแนวความคิดดังกล่าวพระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศทรงสงวนไว้ซึ่งสิทธิและอำนาจทางการเมืองบางประการ และในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็เป็น

<sup>41</sup> พุทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 71-74.

<sup>42</sup> เกரியงไกร เจริญชนาวังษ์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 12-15.

ผู้เชื่อมสัมพันธ์ภาพระหว่างพระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศกับรัฐสภา ดังนั้นด้วยแนวความคิดดังกล่าวนี้พระมหากษัตริย์หรือผู้นำของรัฐจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยอำนาจประการหลังนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าเป็นการสร้างสมดุลและความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้น โดยพระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารและต้องอยู่เหนือความขัดแย้งที่มีขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายรัฐสภา มีหน้าที่ในการระงับข้อขัดแย้งดังกล่าว คณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนของกษัตริย์หรือผู้นำของประเทศในสภา ในทางกลับกันก็เป็นตัวแทนของรัฐสภาในที่ประชุมของกษัตริย์หรือผู้นำประเทศ แนวความคิดดังกล่าวได้เกิดขึ้นในยุคของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์เริ่มถูกจำกัดอำนาจในการปกครองประเทศอันเนื่องมาจากความเสื่อมถอยของสถาบันกษัตริย์และความเฟื่องฟูของแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยนั้นไม่ใช่ของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นของประชาชนด้วยเช่นกัน โดยมอบผ่านไปยังผู้แทนของประชาชนในรัฐสภา ดังนั้น ผู้ที่มีภาระหน้าที่ในการบริหารประเทศตามแนวความคิดดังกล่าวจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อทั้งสองขั้วอำนาจและด้วยเหตุดังกล่าวจึงเรียกรูปแบบของระบบรัฐสภาดังกล่าวว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่

แนวความคิดแบบอำนาจคู่วางอยู่บนทิวทัศน์ กล่าวคือ ประการแรกความเป็นไปได้ของความเป็นจริงในความเท่าเทียมเสมอภาคระหว่างอำนาจ และประการที่สองการสร้างความเป็นจริงในเรื่องดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพโดยกลไกของสมดุลของความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารและของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ไม่ใช่เป็นเพียงแต่แนวความคิดเท่านั้น แต่ยังเป็นความจริงที่เกิดขึ้นได้อีกด้วยภายใต้รูปแบบของการร่วมมือกันของสองขั้วอำนาจที่แตกต่างกันเช่น ในอังกฤษยุค PreVictoria และในฝรั่งเศสยุค Monarchie de Juillet

## 2) รูปแบบของระบบรัฐสภาตามแนวความคิดแบบอำนาจเดี่ยว

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นในช่วงที่ยังมีการใช้ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่อยู่และอยู่ภายใต้แรงกดดันความชอบด้วยกฎหมายของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย กล่าวคือได้มีการลดทอนอำนาจของกษัตริย์หรือผู้นำของรัฐลงและได้แปรเปลี่ยนสถานะของกษัตริย์หรือผู้นำของชาติเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้นสมกับคติบทที่กล่าวว่า "กษัตริย์ทรงครองราชย์แต่มิได้ทรงปกครอง" กษัตริย์หรือผู้นำของประเทศจะไม่ใช้พระราชสิทธิหรือสิทธิตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อีกต่อไปรวมทั้งการเข้าไปแทรกแซงในกิจการของรัฐอีก รูปแบบของการที่ฝ่ายบริหารมีผู้บริหารสองคนก็ค่อยๆ เลือนหายไป ดังนั้นรัฐบาลในแนวความคิดนี้จึงต้องมาจากเสียงข้างมากในสภาและมีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นเพียงขั้วอำนาจเดี่ยวเท่านั้น กษัตริย์หรือผู้นำของประเทศเป็นเพียงประมุขของประเทศแต่ในนามเท่านั้นไม่มีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เช่นในเรื่องการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี กษัตริย์หรือผู้นำประเทศก็ต้องทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามที่ได้รับเลือกมาจากฝ่ายเสียงข้าง



มากในรัฐสภา ดังนั้นการที่รัฐบาลมีหน้าที่บริหารประเทศและต้องรับผิดชอบในการดังกล่าวต่อรัฐสภานั้นจึงเรียกรูปแบบของระบบรัฐสภาดังกล่าวว่าระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว ในอังกฤษเรียกคณะรัฐบาลว่า "คณะกรรมการของเสียงส่วนใหญ่" เพราะต้องขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสียงข้างมากในรัฐสภา ดังนั้นส่วนใหญ่ของคณะรัฐมนตรีมักได้รับการคัดเลือกมาจากรัฐสภา ในขณะที่ในระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ส่วนใหญ่ของคณะรัฐมนตรีมักได้รับเลือกมาจากนอกรัฐสภา

ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวซึ่งรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวได้ปรากฏอย่างเด่นชัดภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งพร้อมกับการล่มสลายของอาณาจักรยุโรป การสร้างระบบรัฐธรรมนูญในยุคดังกล่าวจึงเน้นไปในรูปแบบอำนาจเดี่ยว โดยกำหนดให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบในการบริหารประเทศโดยตรงต่อรัฐสภาเท่านั้น พระมหากษัตริย์หรือประมุขของรัฐเป็นเพียงแต่สัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ Carre de Malberg ได้เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นที่ควรต้องรักษารูปแบบของสองชั่วไว้ด้วยในส่วนของหน้าที่ไม่ใช่ในส่วนของเรื่องอำนาจ โดยกล่าวว่า "รัฐบาลควรจะต้องเป็นเจ้าของพลังอำนาจในการสร้างความสมดุลระหว่างตนเองกับรัฐสภาด้วยเหตุผลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของประเทศ...พลังอำนาจดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นพลังอำนาจที่อยู่ใต้เบียดใคร แต่เป็นพลังอำนาจหลักอันดับสองที่สามารถหาหรือคัดค้านฝ่ายรัฐบาลได้โดยแสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้แทนของชาติ"

ในการเรียกประชุมสภาตอนแรกๆ นั้นเป็นการเรียกประชุมในรูปแบบสภาเดี่ยว สืบเนื่องมาจากในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้นเป็นครั้งแรกที่ประชุมของผู้แทนราษฎรนี้เรียกว่า Great and Model Parliament โดยสภาผู้แทนราษฎรนี้ปฏิบัติหน้าที่ควบคู่ไปกับสภาแมกนัม คอนซิลเลียม (คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) กล่าวคือกษัตริย์ได้เรียกประชุมบรรดาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินพร้อมทั้งได้เรียกบรรดาพ่อค้าวาณิชและอัศวินจากเมืองต่างๆ ที่มีความสำคัญเข้าร่วมประชุมด้วย โดยให้สมาชิกผู้เข้าประชุมชี้แจงนโยบายหรือเหตุผลต่างๆ เป็นต้นว่า การเรียกเก็บภาษีให้ประชาชนทราบ เนื่องจากการเรียกคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอันประกอบด้วยบรรดาขุนนางและพระเถระชั้นผู้ใหญ่เข้าร่วมประชุมนี้ทำให้เกิดการจับกลุ่มกันเอง ส่วนพวกที่มาจากต่างเมืองก็จับกลุ่มกันอยู่อีกพวกหนึ่งทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างทางความคิด ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการดำเนินวิถีชีวิตที่ต่างกัน ทำให้มีการแยกออกเป็นสองสภาในภายหลังประมาณราวคริสต์ศตวรรษที่ 14 การแบ่งแยกเป็นระบบสองสภาของประเทศอังกฤษเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1265 กล่าวคือบรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในมหาสภา (Magnum Consilium) ได้จัดให้มีการประชุมในหมู่ตนขึ้นมา การประชุมนี้เรียกว่า สภาขุนนางหรือสภาสูง (House of Lords) สภาขุนนางจึงมีที่มาจากมหาสภา ส่วนสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนชื่อเป็นสภาสามัญ (House of Commons) มหาสภาจึงเป็นเสมือนต้นน้ำสายใหญ่ เป็นรากเหง้าของสภาขุนนางและสภาสามัญ

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ต้องมีการแยกประชุมออกเป็นสองสภานี้ สืบเนื่องมาจากหลักสิทธิสภซึ่งถือว่าบุตรชายคนแรกจะสืบตำแหน่งแทนบิดาได้รับมรดกทั้งปวง อันหมายถึงบรรดาศักดิ์ ทรัพย์สิน ที่ดิน และหน้าที่การยอมรับผิดชอบทั้งหลาย บุตรชายคนรอง ถือเสมือนคนสามัญเท่านั้น ตำแหน่งขุนนางจึงเป็นของพี่ชายคนโต โดยเหตุนี้โอกาสที่ชนชั้นสามัญ จะเข้าไปผูกพันกับชนชั้นสูงย่อมเป็นไปได้โดยสะดวก กล่าวคือบุตรชายคนรองเมื่อมิได้เป็นขุนนางก็ กลายเป็นแต่เพียงชนชั้นสูง บรรดาอัศวินซึ่งจัดอยู่ในจำพวกชนชั้นสูงจะได้รับคัดเลือกจากท้องถิ่น ของตน คือ Shire หรือ County เข้าไปนั่งในสภาร่วมกับชนชั้นสูงที่มาจากสกุลขุนนางแต่ไม่ได้รับ บรรดาศักดิ์ตกทอด กลายเป็นว่าชนชั้นสูงแท้ๆ แต่ไม่ได้สืบตำแหน่งนั้นได้มีโอกาสทำงานร่วมกับ ผู้มีตำแหน่งอื่น เช่น อัศวิน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ไม่มีโอกาสเป็นสมาชิกสภาในส่วนที่เรียกกันว่า สภาขุนนาง แต่จะไปร่วมประชุมกันเป็นอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า สภาสามัญ ในสภานี้จึงมิใช่มีแต่บุคคล สามัญแต่เพียงพวกเดียวแต่จะประกอบด้วยราษฎรสามัญแท้ๆ และชนชั้นสูงซึ่งถูกกฎหมาย ประเพณีทางสังคมบังคับให้มาอยู่ร่วมสถาบันทางการเมืองกับคนธรรมดา ด้วย เหตุผลดังกล่าวนี้ ทำให้สภานิติบัญญัติหรือรัฐสภาอังกฤษจำเป็นต้องแบ่งออกเป็นสองสภา คือ สภาสูงหรือสภาขุนนาง กับสภาล่างหรือสภาสามัญ<sup>43</sup> โดยให้สภาล่างมีบทบาทอย่างแท้จริงในการออกกฎหมาย ส่วนอีก สภาหนึ่งซึ่งก็คือสภาสูง ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา คอยยับยั้งและกลั่นกรองผลงานของสภาล่าง

### 2.1.2.2 องค์ประกอบของรัฐสภาอังกฤษ

ตามที่กล่าวมาแล้ว รัฐสภาอังกฤษมีความเป็นมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 เมื่อ มีบทบัญญัติแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ซึ่งทำให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับฟังคำปรึกษาหรือ คำแนะนำจากขุนนางและผู้นำชุมชน ฉะนั้น การเข้าเฝ้าเพื่อให้คำปรึกษาจึงเป็นที่มาของการเกิด รัฐสภาอังกฤษ ในระยะแรกเริ่มรัฐสภาจะมีกษัตริย์เข้าร่วมประชุมด้วยเสมอ แต่ในสมัยต่อมา บทบาทของพระมหากษัตริย์ในรัฐสภาเป็นเพียงพิธีการเท่านั้น จากวิวัฒนาการความเป็นมาทาง ประวัติศาสตร์ รัฐสภาจึงเป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเมืองการปกครอง ของอังกฤษ เป็นสถาบันที่ขาดไม่ได้ในระบอบการเมืองอังกฤษและได้กลายเป็นแบบอย่างของการ ปกครองระบบรัฐสภาในหลายๆ ประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย ส่วนประกอบของรัฐสภา อังกฤษแบ่งออกเป็น สภาสามัญ (the House of Commons) และสภาขุนนาง (the House of Lords) ในทางทฤษฎีนั้น จะรวมเอาพระมหากษัตริย์เข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาด้วย

#### สภาสูงหรือสภาขุนนาง (House of Lords)

รัฐสภาอังกฤษเป็นระบบสองสภา (Bicameral System) อันประกอบด้วย สภาสูงหรือสภาขุนนาง (House of Lords) กับสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of

<sup>43</sup> จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนเนลักซ์, หน้า 17.

Commons) ในประเทศที่ใช้ระบบสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา การมีสภาสูงก็เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของมลรัฐ (States) ต่างๆ แต่สำหรับประเทศอังกฤษซึ่งมีระบบการปกครองแบบเอกราชหรือรัฐเดี่ยว (Unitary State) นั้น มูลเหตุที่จำเป็นต้องมีสภาสูงหรือสภาขุนนางอาจมาจากเหตุผล 2 ประการคือ<sup>44</sup>

1) วิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์ สภาขุนนางมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ครั้นต่อมาสภาขุนนางก็ถูกลิดรอนอำนาจลงเรื่อยๆ จนกระทั่งปี ค.ศ.1902 ไม่ปรากฏว่ามีขุนนาง ได้เป็นนายกรัฐมนตรีเหมือนสมัยก่อน

2) บางคนก็ให้เหตุผลว่า การมีสภาสูงก็เพื่อความละเอียดถูกต้องของการตัดสินใจและการบัญญัติกฎหมาย

สภาขุนนางของอังกฤษน่าจะเป็นสภาที่เก่าแก่และใหญ่ที่สุดในโลก ประกอบด้วย สมาชิกประมาณ 1,000 คน (จำนวนอาจเปลี่ยนแปลงได้) สมาชิกของสภานี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ประชาชนไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนหรือควบคุมสมาชิกสภาขุนนาง สมาชิกสภาขุนนางสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

(1) ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lord Spiritual) ได้แก่ ผู้นำทางศาสนาจักรที่ดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ ของคริสต์ศาสนานิกายต่างๆ หรือบุคคลระดับสูงของฝ่ายศาสนาของ Church of England ในระดับ Archbishops (สังฆราช) และ Bishops (บาทหลวง) ตำแหน่งสำคัญๆ ประมาณ 25-30 คน เป็นสมาชิกเฉพาะตัวไม่มีการตกทอดโดยการสืบทอดสายโลหิต สมาชิกประเภทนี้จะมียกย่องสำคัญในกรณีที่มีปัญหาทางศาสนา ปัญหาทางจริยธรรมและศีลธรรม

(2) ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) ซึ่งมีทั้งที่เป็นโดยสืบเชื้อสาย เช่น ราชวงศ์ที่เป็นชาย ท่านผู้หญิง ขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์สูงโดยตำแหน่ง เช่น ขุนนางทางกฎหมาย (Law Lords) ที่มีความสามารถและมีชื่อเสียง มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นศาล และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย เนื่องจากสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศ (Final Court of Appeal) ด้วย และโดยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต เนื่องด้วยทำความดีความชอบแก่ประเทศ ไม่มีการสืบตระกูล กล่าวโดยสรุปคือ สมาชิกสภาขุนนางฝ่ายฆราวาส ประกอบด้วย เจ้าชายที่สืบเชื้อสายจากพระมหากษัตริย์ หรือสมาชิกในครอบครัวพระมหากษัตริย์ ,ขุนนางในประเทศอังกฤษ,ขุนนางจาก Scotland,ขุนนางจาก North Ireland, และขุนนางทางกฎหมาย

<sup>44</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชาการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ, หน้า 57.

ในทางปฏิบัติ แม้สมาชิกสภาขุนนางจะมีไม่ต่ำกว่า 900 คน แต่สมาชิกที่มาประชุมจะมีเพียงประมาณ 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด และที่เข้าประชุมอย่างสม่ำเสมอจะมีประมาณ 50-60 คน เท่านั้น<sup>45</sup>

### อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง

1. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ก่อนปี ค.ศ.1911 สภาขุนนางมีอำนาจในการแก้ไขหรือยับยั้ง (Veto) ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติการเงิน แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1911 ได้มีพระราชบัญญัติ Parliament Act 1911 ซึ่งลดอำนาจของสภาขุนนางอย่างเป็นทางการ คือ สภาขุนนางจะกักร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินได้เพียง 2 ปี ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ผ่านสภาสามัญแล้ว จะถูกส่งไปยังสภาขุนนางเพื่อทราบโดยไม่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ แล้วผ่านไปให้พระมหากษัตริย์ลงนาม ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติ Parliament Act 1949 สภาขุนนางถูกตัดอำนาจในการหน่วงเหนี่ยว (Delay) กฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเงินที่ผ่านสภาสามัญแล้ว จาก 2 ปีเหลือเพียง 1 ปี ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะตราเป็นพระราชบัญญัติได้เลยภายใน 1 เดือนหลังจากที่ผ่านสภาสามัญแม้สภาขุนนางจะไม่ให้ความเห็นชอบก็ตาม จะมีก็แต่ร่างพระราชบัญญัติให้ต่ออายุ(วาระ)รัฐสภาเท่านั้นที่ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางจึงจะตราเป็นพระราชบัญญัติได้<sup>46</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของสภาขุนนางที่ลดน้อยลงมาก

2. อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร เป็นการตรวจสอบโดยทั่วไปโดยการอภิปรายประเด็นและการตรวจสอบการนิติบัญญัติ โดยสภาขุนนางใช้วิธีการอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม และการตั้งคณะกรรมการ ญัตติในการอภิปรายมี 2 แบบ คือ แบบที่ต้องมีข้อสรุปและแบบที่ไม่ต้องมีข้อสรุป ซึ่งการอภิปรายมีผลต่อการลงคะแนนเสียงมากกว่าในสภาสามัญ ส่วนกระทู้ถามมี 2 แบบเช่นกัน คือ แบบมีดาว (starred) คือถามให้รัฐมนตรีตอบโดยมีคำถามสืบเนื่องได้บ้าง กับแบบไม่มีดาว (unstarred) คือ กระทู้เพื่อการอภิปรายซึ่งสมาชิกอภิปรายให้หมดก่อนแล้วรัฐมนตรีจึงตอบ ส่วนคณะกรรมการ มีคณะกรรมการ Select Committee แบบประจำสมัยประชุม ที่มีบทบาทมากคือ European Communities Committee ตรวจสอบข้อเสนอต่างๆ ของสหภาพยุโรป ซึ่งทำหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางตรงไปตรงมา และครอบคลุมกว่าคณะกรรมการของสภาสามัญ และมีอิทธิพลต่อรัฐบาลและต่อหน่วยบริการสหภาพยุโรป ที่กรุงบรัสเซลส์ คณะกรรมการ Select Committee on Science and Technology ก็เช่นกัน<sup>47</sup>

<sup>45</sup> “กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ,” แหล่งที่มา : <http://e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter2/Lesson7.htm>

<sup>46</sup> พุทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 93.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

อนึ่ง สภาขุนนางไม่มีสิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี แต่มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม และวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้

3. อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาล สภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดทั้งในทางแพ่งและอาญา โดยเริ่มจากการที่สภาขุนนางอ้างว่าตนเป็นศาลยุติธรรมสูงสุด (supreme court of justice) ในสมัยราชวงศ์สจิวัด ต่อมาในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 อ้างว่าตนเป็นศาลฎีกา (final court of appeal) พระราชบัญญัติ Appellate Jurisdiction Act 1876 ได้บัญญัติรับรองและควบคุมหน้าที่ด้านการพิจารณาพิพากษาคดีของสภาขุนนาง สภาขุนนางจะพิจารณาคดีแพ่งจากศาลอุทธรณ์ เมื่อได้รับความยินยอมจากศาลอุทธรณ์หรือเมื่อสภาขุนนางเห็นสมควรพิจารณา และพิจารณาคดีอาญาจากศาลอุทธรณ์ เมื่อได้รับความยินยอมจากศาลนั้น และกรณีอย่างเดียวกันจากศาลสกอตแลนด์ (เฉพาะคดีแพ่ง) และไอร์แลนด์เหนือ ในทางเทคนิคสภาขุนนางเมื่อทำหน้าที่เป็นศาลกับเมื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติมีลักษณะไม่แตกต่างกันมาก ผู้ที่มีส่วนในการพิจารณาพิพากษาคดีได้แก่ Lord Chancellor หรืออดีต Lord Chancellor ขุนนางผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้เคยดำรงตำแหน่งหน้าที่ในศาลสูง (เช่น Lord Chief Justice หรืออดีต Lord Chief Justice) และขุนนางที่ดำรงตำแหน่ง Lord of Appeal in Ordinary อันที่จริงไม่มีกฎหมายห้ามมิให้ขุนนางทั่วไปเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดี หากแต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เคร่งครัด ห้ามมิให้ขุนนางอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมเมื่อสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลฎีกา<sup>48</sup>

ในอดีต สภาขุนนางมีอำนาจมาก เห็นได้จากครึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรีมาจากสภาขุนนาง และนายกรัฐมนตรียังมาจากสภาขุนนางจนถึงปีค.ศ.1902 แต่ต่อมาเมื่อมีการขยายสิทธิเลือกตั้งในศตวรรษที่ 19 ฐานะของสภาสามัญก็สูงขึ้น เพราะใกล้ชิดกับประชาชนทำให้มีความเป็นประชาธิปไตย ในขณะที่สภาขุนนางจำกัดกลุ่มอยู่เฉพาะผู้ที่ป็นเจ้านายมีตระกูล และในปีค.ศ.1911 ได้มีพระราชบัญญัติ Parliament Act 1911 และ 1942 ซึ่งเป็นการลดอำนาจสภาขุนนางอย่างเป็นทางการ ดังนั้นในปัจจุบันอำนาจของสภาขุนนางจึงลดน้อยลงมาก เห็นได้จากปัจจุบันคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นส่วนน้อยมากที่มาจากสภานี้ คือ 2-4 คน ในคณะรัฐมนตรี (ซึ่งมีประมาณ 20-23 คน) และประมาณ 10 คนที่เป็นรัฐมนตรีผู้ช่วย (ซึ่งมีประมาณ 80 คน) และมีผู้คุมเสียงของรัฐบาลอีก 7 คน การที่ยังมีสมาชิกสภาขุนนางเป็นรัฐมนตรี ก็ด้วยความจำเป็นในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง กล่าวคือ รัฐบาลต้องมีผู้อธิบายพระราชบัญญัติในสภาขุนนางและดูแลให้ผ่านสภา<sup>49</sup> อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าสภาขุนนางจะมีอำนาจลดลง ทว่า สภาขุนนางก็เป็นสัญลักษณ์ในเชิงอนุรักษ์นิยมของอังกฤษและเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมอังกฤษ

<sup>48</sup> ชูชาติ น้อยคนดี, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ศึกษากรณี การควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย (พ.ศ. 2526-2529)," (วิทยานิพนธ์ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 37-38.

<sup>49</sup> พฤทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 95-96.

## สภาล่างหรือสภาสามัญ (House of Commons)

ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีบทบาทในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง ได้แก่ สภาสามัญ ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากความตั้งใจที่จะให้เป็นตัวแทนของประชาชนในประเทศโดยไม่จำกัดชั้นวรรณะ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ คอยวิพากษ์ วิจารณ์ และควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาล สภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนประมาณ 659 คน (แล้วแต่จำนวนประชากร) แบ่งเป็น 529 ที่นั่งจากอังกฤษ 72 ที่นั่งจากสกอตแลนด์ 40 ที่นั่งจากเวลส์ และ 18 ที่นั่งจากไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละหนึ่งคน (single constituencies) โดยผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละเขตเลือกตั้ง (constituency) จะเป็นผู้นั่ง หรือในทางรัฐศาสตร์เรียกว่า simple plurality คือ คะแนนสูงสุดแบบธรรมดา (ไม่จำเป็นต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ใช้สิทธิ) วาระของสภาสามัญมีอายุกำหนดคราวละ 5 ปี หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแต่คราวละคราว แต่นายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาก่อนครบวาระและให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก่อนครบกำหนดได้ หรือ รัฐสภาอาจมีวาระมากกว่า 5 ปีได้ หากจำเป็นต่อประเทศชาติ หรือ มีภาวะฉุกเฉิน<sup>50</sup> สภาสามัญถูกแบ่งเป็น พรรครัฐบาล (Governing Party หรือ Her Majesty's Government) คือ พรรคที่มีที่นั่งข้างมาก และพรรคฝ่ายค้านที่เป็นทางการ (Official Opposition Party หรือ Her Majesty's Opposition) คือ พรรคที่มีที่นั่งมากที่สุดในบรรดาพรรคที่ไม่ได้เป็นรัฐบาล โดยหัวหน้าพรรคนี้ได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายค้านที่เป็นทางการ (Leader of the Opposition) และพรรคอื่นๆ ซึ่งถือเป็นพรรคฝ่ายค้าน (opposition parties) ดังนั้น สมาชิกสภาสามัญสังกัดพรรคต่างๆ จึงถือเป็น "พรรคในรัฐสภา" (the parliamentary party) และมีผู้คุมเสียงของพรรค (party whips) ทำหน้าที่ชักจูงด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อควบคุมให้สมาชิกที่สังกัดพรรคของตนลงคะแนนออกเสียงตามที่พรรคต้องการ การแบ่งเป็นฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลที่ชัดเจนเช่นนี้พัฒนาขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 19 เนื่องด้วยพรรคสองพรรคมีความเป็นเอกภาพมากขึ้นและแข่งขันกัน<sup>51</sup> อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาสามัญส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพอย่างอื่นในขณะดำรงตำแหน่ง นักการเมืองอาชีพมีเป็นส่วนน้อยเท่านั้น

### อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ

สมาชิกสภาสามัญแต่ละคนมีฐานะเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือก มีหน้าที่ดูแลเขตเลือกตั้งของตน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ให้กับเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนของเขตเลือกตั้งอาจนำปัญหาที่เกิดขึ้นเสนอต่อ

<sup>50</sup> "กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ," แหล่งที่มา : <http://elearning.mfu.ac.th/mflw/1604101/chapter2/Lesson7.htm>

<sup>51</sup> พฤทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 74-76.

รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ หรือสภาสามัญ เพื่อให้ได้รับการพิจารณาแก้ไข สภาสามัญจึงเป็นตัวแทนของประชาชนและสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยของอังกฤษ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

### 1. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

แม้ในหลักการรัฐสภาอังกฤษจะเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้วคณะรัฐมนตรีต่างหากที่มีอำนาจนี้ หน้าที่ของสภาสามัญในการบัญญัติกฎหมายเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแต่ดั้งเดิม แต่ในปัจจุบันรัฐสภาได้เป็นผู้ริเริ่มกฎหมายดังเช่นในอดีต กฎหมายส่วนใหญ่ถูกริเริ่มโดยรัฐบาล โดยผ่านสภาในรูปแบบที่ใกล้เคียงกับที่รัฐบาลต้องการ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีเสียงข้างมากและคุมเสียงในสภาได้ เนื่องจากการปกครองระบบรัฐสภานั้น พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าของพรรคที่มีเสียงข้างมากซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีจึงคุมทั้งพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญรวมทั้งรัฐสภาด้วย<sup>52</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐสภายังคงมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติรวมถึงมีบทบาทในการให้ความเห็นชอบแก่ร่างพระราชบัญญัติทั้งปวง โดยต้องผ่านทั้งสภาสามัญและสภานางที่ละสภาตามขั้นตอนก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายมีความชอบธรรม ซึ่งอาจมีการแก้ไขบ้างแต่ก็มีโอกาสน้อยมากที่ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

สภาสามัญใช้เวลาส่วนใหญ่ในการตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาสามัญมี 3 วาระ แบ่งออกเป็น วาระแรก(First Reading) เป็นเพียงการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (Bill) อย่างเป็นทางการต่อที่ประชุมสภา (on the Floor of the House) โดยไม่มีการอภิปราย วาระที่สอง(Second Reading) เป็นการอภิปรายหลักการของร่างพระราชบัญญัติ โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องนั้นเป็นผู้เริ่ม ต่อด้วยรัฐมนตรีเงา(shadow minister) คู่ของเขาจากฝ่ายค้านได้เสร็จ แล้วสมาชิกสภาสามัญธรรมดาจากทั้งสองฝ่ายสลับกันอภิปราย จบท้ายด้วยรัฐมนตรีเงาจากฝ่ายค้านและรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งจากฝ่ายรัฐบาล ซึ่งหากมีความเห็นต่างกันในสภา ก็จะมีการลงคะแนนเสียง ฝ่ายรัฐบาลแทบจะไม่เคยแพ้ เมื่อรับหลักการ(approved in principle) แล้วจึงส่งไปให้คณะกรรมการ(committee) หากเป็นร่างกฎหมายที่มีนัยเชิงรัฐธรรมนูญหรือที่เร่งด่วนก็จะใช้คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) แต่โดยปกติใช้คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ซึ่งตั้งขึ้นใหม่สำหรับร่างกฎหมายแต่ละฉบับตามสัดส่วนของที่นั่งของพรรค โดยในการพิจารณาเป็นการพิจารณาโดยละเอียดทีละมาตรา โดยอาจมีการแก้ไข (amend) ในรอบที่ได้รับหลักการไว้ก่อนที่จะลงมติในแต่ละมาตรา ขั้นตอนของคณะกรรมการนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากเพราะเป็นไปตามลักษณะเป็นปฏิปักษ์ (adversary) โดยผู้คุมเสียงของฝ่ายรัฐบาลก็จะควบคุมให้เป็นไปตามที่

<sup>52</sup> ชูชาติ น้อยคนตี, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ศึกษากรณี การควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย (พ.ศ. 2526-2529)," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 42-43.

รัฐบาลต้องการ มีเพียงบางครั้งที่มีการลงมติข้ามฝ่ายค้านฝ่ายรัฐบาล (cross-voting) หลังจากนั้น คณะกรรมาธิการก็จะรายงาน (report) ต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมอีกหรือไม่ แต่จะไม่มีขั้นตอนนี้หากใช้วิธีการคณะกรรมาธิการเต็มสภาและไม่มีการแก้ไขในขั้นตอนนั้น จากนั้นจึงเข้าสู่ วาระที่สาม (Third Reading) เพื่อให้ทั้งสภาพิจารณาว่าจะผ่านร่างกฎหมายหรือไม่ โดยสามารถอภิปรายได้ด้วย แล้วจึงลงมติ เมื่อผ่านขั้นตอนของสภาสามัญครบแล้ว จึงเสนอร่างกฎหมายไปยังสภาขุนนาง หากสภาขุนนางมีข้อแก้ไข ก็จะกลับมาที่สภาสามัญสู่ขั้นตอนของการอภิปรายข้อแก้ไขของสภาขุนนาง (the Lord's Amendments) ซึ่งส่วนใหญ่จะรับข้อแก้ไขเหล่านั้น แต่หากไม่รับ สภาขุนนางมักจะยอมตามสภาสามัญ เมื่อร่างกฎหมายผ่านทั้งสองสภาแล้ว จึงถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (the Royal Assent) เป็นพระราชบัญญัติ (Act)

นอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว สภาสามัญยังทำการพิจารณาสิ่งที่เรียกว่า delegated legislation บางฉบับด้วย คือ กฎหมายซึ่งพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภามอบอำนาจให้รัฐบาลไปออกกฎเกณฑ์ปลีกย่อยได้ โดยบางฉบับเน้นว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญก่อน อย่างไรก็ตาม โดยเฉลี่ยแล้วสภาสามัญใช้เวลาส่วนใหญ่พิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี มากกว่าพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาสามัญ<sup>53</sup>

## 2. อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การ

### ดำเนินงานของรัฐบาล

สภาสามัญมีหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ หน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร การตรวจสอบมี 2 ระดับ คือ ระดับทั่วไปหรือระดับนโยบาย (general or policy) กับระดับเฉพาะ (specific) ระดับทั่วไปหรือระดับนโยบาย คือ การตรวจสอบว่านโยบายหรือข้อเสนอกฎหมายของรัฐบาลมีคุณค่าเพียงใด ส่วนระดับเฉพาะ คือ การตรวจสอบผลกระทบของนโยบาย ซึ่งเป็นการตรวจสอบในนามของกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ได้เสีย เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหรือตัวแทนท้องถิ่นเขตเลือกตั้ง การตรวจสอบระดับนโยบายเป็นสิ่งที่สมาชิกสภาสามัญทำเป็นกลุ่มก้อนในฐานะผู้ที่สังกัดพรรค ส่วนการตรวจสอบระดับเฉพาะ บางครั้งก็ทำเป็นกลุ่มก้อนแต่ส่วนใหญ่ทำโดยสมาชิกสภาสามัญเป็นรายบุคคล การตรวจสอบแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

(1) การตรวจสอบการนิติบัญญัติ (legislative scrutiny) กระทำโดยการอภิปราย (debate) ในการประชุมสภาหรือที่เรียกว่า on the Floor of the House เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายให้พิจารณา และโดยการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ (in committee) ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

(2) การตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (scrutiny of executive actions) กระทำได้หลายวิธี ได้แก่

<sup>53</sup> พฤทธิสาดน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 83 และ 85-86.



**การอภิปราย (Debates)** แบ่งเป็น แบบทั่วไป (general) ตอนที่รัฐบาลแถลงนโยบายผ่านพระราชดำรัสเปิดสมัยประชุม และญัตติที่รัฐบาลเสนอในเรื่องนโยบายของรัฐบาล หรือที่ผู้นำฝ่ายค้านเสนออภิปรายนโยบายของรัฐบาลใน 20 วันต่อสมัยประชุม เรียกว่า Opposition Days หรือรัฐบาลอาจยังหาความคิดเห็นในเรื่องที่ยังไม่ได้กำหนดเป็นนโยบาย เรียกว่า Adjournment และแบบฉุกเฉิน เรียกว่า Emergency ซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญยกเรื่องราวที่มีความเร่งด่วนมาอภิปรายให้รัฐบาลจัดการ ซึ่งมีเพียง 4 ครั้งต่อสมัยประชุม นอกจากนี้ ยังมีการอภิปรายใน Estimate Days เพื่ออภิปรายรายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา (National Audit Office) และรายงานของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง (Select Committees) 3 วันต่อสมัยประชุม การอภิปรายครึ่งชั่วโมงก่อนปิดประชุมประจำวัน เรียกว่า half-hour adjournment debate ซึ่งมีขึ้นในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญที่ตั้งกระทู้ถามไม่พอใจในคำตอบของคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ก็อาจเสนอให้แปรญัตติเรื่องนั้นเพื่อนำมาอภิปรายได้โดยใช้เวลาการอภิปรายครึ่งชั่วโมงก่อนปิดประชุมประจำวัน และการอภิปรายก่อนการปิดพักร้อน เรียกว่า recess adjournment debates เพื่อให้สมาชิกธรรมดาได้เสนอประเด็นที่เป็นส่วนบุคคล เช่น เกี่ยวกับเขตเลือกตั้ง ให้รัฐมนตรีตอบ

การอภิปรายมีประโยชน์เป็นการบังคับให้รัฐบาลต้องอธิบายป้องกันตนเองในเวทีที่เปิดเผย สื่อมวลชนสามารถหยิบยกเอาความผิดพลาดของรัฐบาลไปรายงานข่าวให้ประชาชนทราบได้ แต่ในท้ายที่สุดแล้วเมื่อมีการลงคะแนนเสียง ฝ่ายรัฐบาลก็จะเป็นฝ่ายชนะเสียเป็นส่วนใหญ่ รวมความว่า การอภิปรายไม่ได้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากนักในอันที่รัฐสภาจะใช้ตรวจสอบฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ดี แม้ในทางปฏิบัติเมื่อมีการลงคะแนนเสียงฝ่ายรัฐบาลมักเป็นฝ่ายชนะอยู่เสมอ แต่การอภิปรายก็ช่วยให้ประชาชนมีข้อมูลตรวจสอบรัฐบาลได้มากขึ้น<sup>54</sup>

**การตั้งกระทู้ถาม (Question Time)** เมื่อมีเรื่องใดที่สมาชิกรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล สมาชิกมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามจะต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าเป็นเวลา 2 วัน เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีเวลาในการเตรียมข้อมูลเพื่ออภิปรายชี้แจงให้สมาชิกรัฐสภาทราบ

**การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Vote of no Confidence)** ผู้ที่เสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลคือ ฝ่ายค้านซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าคำตอบของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ตอบจากการถูกตั้งกระทู้ถามนั้นไม่ชัดเจน และยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ฝ่ายค้านจะประชุมปรึกษาเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และรัฐบาลไม่ปฏิเสธในการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

**คณะกรรมการรัฐสภา (Parliament Commissioner)**  
คณะกรรมการรัฐสภานี้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการรัฐสภา ปี ค.ศ. 1967 (Parliamentary Commissioner Act, 1967) ซึ่งคณะกรรมการรัฐสภานี้ประกอบด้วยสมาชิก

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

สภาสามัญ มีหน้าที่สอบสวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติมิชอบ และการทุจริตในส่วนราชการของรัฐบาล การร้องเรียนนี้กระทำผ่านมายังรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของรัฐสภาจะเป็นผู้ทำการสอบสวนในข้อความจริงปรากฏ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจึงรายงานข้อเท็จจริงให้สมาชิกรัฐสภาทราบ<sup>55</sup>

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ถกเถียงกันมากกว่าสภาสามัญทำหน้าที่นี้ได้ผลดีเพียงใด เพราะการที่มีระบบพรรคการเมืองควบคุมสมาชิกสภา ทำให้สภาไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ดีพอเพราะพรรคมักคุมเสียงสมาชิกของตนให้ออกเสียงตามมติพรรค โดยเฉพาะพรรครัฐบาลที่สามารถใช้เสียงข้างมากสนับสนุนมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ ดังนั้น เพื่อให้วิธีการต่าง ๆ ที่สภาสามัญและสมาชิกจะนำมาตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้ผลดียิ่งขึ้น จึงสมควรต้องนำมาใช้ร่วมกัน

### 3. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติเงินให้กับรัฐบาล

หน้าที่ในการควบคุมทางการคลังของรัฐสภานี้ เป็นวิธีการที่สภาสามัญใช้ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยการอนุมัติงบประมาณ ให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณ และคอยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่สภาสามัญจะอนุมัติเงินตามที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสมอ

กล่าวโดยสรุป คือ รูปแบบรัฐสภาของอังกฤษที่แบ่งออกเป็น 2 สภานี้ นอกจากเกิดจากวิวัฒนาการทางการเมืองแล้ว ยังมาจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีการถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะหากมีสภาเดียว และสมาชิกส่วนข้างมากเป็นสมาชิกของพรรครัฐบาลแล้ว ฝ่ายบริหารอาจจะครอบงำรัฐสภาและเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในสภาได้ง่าย อย่างที่เรียกกันว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” นอกจากนี้ ยังเกรงว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด จึงควรจัดให้มีอีกสภาหนึ่งไว้คอยหักท้วงหรือนำสภาผู้แทนราษฎร<sup>56</sup> อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐสภาอังกฤษในปัจจุบันกลับลดน้อยถอยลง เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งของอังกฤษนั่นเอง

#### 2.1.3 สาระสำคัญของ การปกครองระบบรัฐสภาอังกฤษ

ระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) เป็นรูปแบบการปกครองที่แพร่หลายที่สุดในบรรดาการปกครองตามระบบรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายและเป็นรูปแบบ

<sup>55</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2546), หน้า 147.

<sup>56</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณกร, 2523), หน้า 223.

การปกครองที่ได้เจริญเติบโตและพัฒนาไปตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์ ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบประธานาธิบดีที่ได้รับการปรุงแต่งขึ้นมาจากสติปัญญาและเหตุผลของมหาบุรุษ บางท่าน รูปแบบในอุดมคติของระบบรัฐสภา คือ ระบบการปกครองที่มีโครงสร้างระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คือ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและร่วมมือถ้อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากันอย่างเด็ดขาด จึงจำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการต่างๆ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีหนทางที่จะถ่วงดุลอำนาจของกันและกันได้ ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งกระทำกันเป็นระยะๆ<sup>57</sup>

ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษที่มีผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ มีสารัตถะที่เป็นการปกครองระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง โดยมีโครงสร้างหลักร่วมกัน 6 ประการ คือ<sup>58</sup>

1. สมาชิกของรัฐบาลต้องเป็นสมาชิกของรัฐสภาในขณะเดียวกัน
  2. รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องประกอบด้วยผู้นำของพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งหรือจากสหพรรคที่คุมเสียงข้างมาก
  3. โครงสร้างของรัฐบาลจะเป็นแบบสามเหลี่ยมพีระมิด โดยมีนายกรัฐมนตรีอยู่เบื้องบนโครงสร้างและคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา
  4. รัฐบาลจะคงดำรงอยู่บริหารต่อไปตราบเท่าที่รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากเสียงสมาชิกข้างมากในรัฐสภา และความชอบธรรมที่รัฐบาลจะบริหารประเทศต่อไปจะหมดลงได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลขาดเสียงสนับสนุนจากเสียงข้างมากในรัฐสภา
  5. รัฐบาลและรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหลัก และมีหน้าที่ร่วมกันที่จะดำเนินตามนโยบายหลักที่ได้กำหนดไว้โดยการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับนโยบาย
  6. รัฐบาลและรัฐสภาต่างก็มีอำนาจและต่างก็มีโอกาสที่จะควบคุมซึ่งกันและกัน โดยหลักความรับผิดชอบร่วมกันหรือรับผิดชอบส่วนตัวในนโยบายการเมือง และโดยกระบวนการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล กับอำนาจในการที่รัฐบาลจะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่
- อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสภาอังกฤษซึ่งได้รับสมญานามว่าเป็นแม่แบบของการปกครองระบบรัฐสภา ตั้งอยู่บนรากฐานของรัฐธรรมนุษย์ที่ไม่ตายตัวและไม่หยุดนิ่ง เพราะเหตุที่

<sup>57</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 37-40.

<sup>58</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), หน้า 8-9.

มิได้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการวางหลักเกณฑ์ที่แน่นอน หรือมีการประกาศในเอกสารใดโดยเฉพาะ<sup>59</sup> ดังนั้นการจะสกัดเอาแก่นของระบบรัฐสภา จึงย่อมจะทำได้เฉพาะในสาระที่มีความสำคัญที่สุด และไม่เปลี่ยนแปลงเลยมาเป็นเวลานานพอสมควรเท่านั้น นอกจากนี้ นักกฎหมายบางท่านยังกล่าวว่า ระบบรัฐสภาอันวิวัฒนาการมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการดำรงอยู่ขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารและองค์กรนิติบัญญัติ และจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์อันเป็นองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในระหว่างองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ
2. องค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติจะต้องมีความสัมพันธ์ร่วมมือกันอย่าง

ใกล้ชิดในการดำเนินการปกครอง

3. ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการควบคุมองค์กรทั้งสองอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ<sup>60</sup>

### 2.1.3.1 ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรบริหารและ องค์กรนิติบัญญัติ

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติในระบบรัฐสภานั้น มีอยู่ 2 ด้านด้วยกัน ด้านหนึ่งเป็นการถ่วงดุลหรือควบคุมซึ่งกันและกัน ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินการ<sup>61</sup> ในด้านที่เกี่ยวกับการถ่วงดุลหรือควบคุมซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอยู่เหนืออีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาดนั้น ระบบรัฐสภาได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภาและต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา โดยรัฐมนตรีแต่ละนายจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในกิจการทั้งหลายของกระทรวงที่ตนว่าการหรือช่วยว่าการอยู่ซึ่งเรียกว่าความรับผิดชอบเฉพาะตัว (Individual Responsibility) และรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไป (Collective Responsibility)<sup>62</sup> ซึ่งเรียกว่าความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี

<sup>59</sup> S.B. Shrimas, English Constitution History, แปลโดย นันทา โชติกะพุกณะ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ปรเมษฐ์การพิมพ์, 2522), หน้า 8.

<sup>60</sup> แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล ลีนิติไกรพจน์, "สภาและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 14, ฉบับที่ 3: หน้า 69.

<sup>61</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศไทย," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 14, ฉบับที่ 3: หน้า 128.

<sup>62</sup> วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 94.

ในทางทฤษฎีนั้น ระบบรัฐสภามุ่งหมายที่จะทำให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ โดยกระบวนการที่รัฐบาลและรัฐสภาต่างมีอำนาจและต่างมีโอกาสที่จะควบคุมซึ่งกันและกันโดยอาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) หรือรับผิดชอบส่วนตัวในนโยบายทางการเมืองด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล กับอำนาจในการที่รัฐบาลจะยุบสภาและกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ย่อมจะเป็นการยากที่ประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีการปกครองตามระบบนี้ จะจัดให้ทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันได้อย่างแท้จริง เพราะแทบทุกยุคทุกสมัยมักจะปรากฏว่ามีฝ่ายหนึ่งอยู่เหนืออีกฝ่ายหนึ่งเสมอ เช่น ระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษปรากฏว่าฝ่ายบริหารอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้นำของพรรคการเมืองที่กุมเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในรัฐสภาแทบทั้งสิ้น และโดยเหตุนี้นักวิชาการส่วนใหญ่จึงมักจะเรียกระบบรัฐสภาของอังกฤษอีกชื่อหนึ่งว่า "ระบบคณะรัฐมนตรี" (Cabinet System)<sup>63</sup>

### 2.1.3.2 ความสัมพันธ์ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติในการปกครองระบบรัฐสภานี้เป็นไปอย่างแน่นแฟ้นมาก กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการผสมผสานกันไปทั้งสองฝ่าย ต่างก็ไม่อาจดำเนินการทางการเมืองได้โดยปราศจากความร่วมมือจากอีกฝ่ายหนึ่งอันเป็นไปตามหลัก Interdependence by Integration<sup>64</sup> โดยการกำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของอีกองค์กรหนึ่งได้ ประการแรก คือ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ โดยมาจากเหตุผลที่ว่าฝ่ายบริหารเป็นองค์กรหลักในการลงมือปฏิบัติงานบริหารประเทศเอง จึงย่อมรู้ถึงสภาพและข้อเท็จจริงของปัญหา รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาซึ่งเกิดจากการบริหารประเทศได้ดีกว่าองค์กรอื่น โดยการยอมให้ฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรี สามารถชี้แจงปัญหาต่างๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้และยอมให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ กับทั้งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองแก่ฝ่ายบริหาร อาทิเช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือจนกระทั่งให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนได้ ซึ่งการยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎหมายได้ในกรณีจำเป็นนั้นก็เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่งานบริหารนั่นเอง ความสัมพันธ์ร่วมมือกัน ประการที่สอง คือ การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานทางบริหารได้

<sup>63</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศไทย," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่14, ฉบับที่3: หน้า 128.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

โดยกระบวนการที่เรียกว่า "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน" โดยมาจากแนวคิดที่ว่าสภานิติบัญญัติซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น น่าจะมีความใกล้ชิดและรับทราบปัญหาข้อเท็จจริงต่างๆ จากประชาชนได้เป็นอย่างดีและย่อมอยู่ในฐานะตัวแทนที่แท้จริงที่สุดในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน<sup>65</sup> ซึ่งมีหลายวิธีการที่แตกต่างออกไปขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการควบคุม เช่น การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาถึงการดำเนินงานของบุคคลในฝ่ายบริหาร หรือการเป็นผู้อนุมัติงบประมาณและควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร รวมถึงการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป หรือการตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นพิจารณาศึกษาตรวจสอบและเสนอแนะการทำงานแก่ฝ่ายบริหาร ต่างจากการปกครองตาม "ระบบประธานาธิบดี" (Presidential System) กล่าวคือ ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นการเชื่อมโยงกัน (Interdependence by co-ordination) ทั้ง 2 ฝ่ายมีอิสระที่จะดำเนินการได้อย่างเป็นเอกเทศภายในขอบอำนาจของตนแต่จะต้องร่วมมือกันในจุดเกาะเกี่ยว (Point of Contact) ต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>66</sup> เหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภาเป็นไปอย่างแน่นแฟ้นนี้ เพราะในแง่ของที่มาคณะรัฐมนตรีมีที่มาโดยตรงจากรัฐสภา กล่าวคือรัฐมนตรีทั้งคณะหรือส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของรัฐสภาด้วยในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีจึงมีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงชี้แจงปัญหาต่างๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ โดยปกติแล้วคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาเสียเป็นส่วนใหญ่ และคณะรัฐมนตรีนั่นเองที่ เป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นอกจากนี้แล้วคณะรัฐมนตรียังมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) กำหนดรายละเอียดต่างๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติอีกด้วย

คุณสมบัติของการหลอมรวมกันและเชื่อมโยงระหว่างอำนาจทั้งสองของการปกครองในระบบคณะรัฐมนตรีนี้ ทำให้เกิดความราบรื่นและต่อเนื่องกันในการบริหารประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งทำหน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย หากมีความขัดแย้งจนเกิดการพิพาทโต้เถียงกันระหว่างสององค์กร การบริหารประเทศก็ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลตามแนวนโยบายของฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารไม่ได้มาซึ่งกฎหมายตามที่ตนต้องการนำไปใช้บริหารประเทศ ดังนั้นหลักการหลอมรวมกันและเชื่อมโยงกันระหว่างอำนาจทั้งสอง จึงเป็นหลักเฉพาะของการปกครองระบบคณะรัฐมนตรีซึ่งมีความแตกต่างจากระบบรัฐบาลโดยผู้แทนรูปแบบอื่นๆ อย่าง

<sup>65</sup> แก้วสรร อติโพธิ และสุพหล ลีนิติไกรพจน์, "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 14, ฉบับที่ 3: หน้า 71.

<sup>66</sup> วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 8 และ 38.

ชัดเจน อันมีคุณประโยชน์อย่างยิ่งยวดที่จะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปตามแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารตั้งใจไว้

### 2.1.3.3 การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมองค์กรทั้งสอง อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

การกำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการควบคุมองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารนี้ เป็นหลักการอันเป็นแก่นของระบบรัฐสภาเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารอันมีลักษณะของความร่วมมือกันบนความเสมอภาคและสามารถควบคุมซึ่งกันและกันได้ นั้น มีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้นการกำหนดให้ประชาชนสามารถควบคุมองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารได้ จึงนับเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภา โดยที่การกำหนดให้ระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองโดยผู้แทนนั้น นับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองให้ได้มากที่สุด นอกจากนี้ การกำหนดให้ประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดปัญหาทางการเมืองระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารนั้น ก็เท่ากับเป็นการยอมรับให้ประชาชนซึ่งมีฐานะเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการควบคุมองค์กรทั้งสองอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยที่ความสามารถของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ในทางการเมืองการปกครองของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่หลักของรัฐในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถควบคุมการบริหารงานขององค์กรทั้งสองได้ กล่าวคือ

ประการแรก การให้การศึกษอย่างทั่วถึงและเพียงพอแก่ประชาชน โดยรัฐมีหน้าที่ต้องสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันซึ่งอย่างน้อยที่สุดคือ การจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับอันเป็นภารกิจของรัฐที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมาตรฐานต่ำสุดของการศึกษาอยู่ที่การให้ประชาชนมีความรู้พอสมควรในการใช้อำนาจอธิปไตยสำหรับการเป็นผู้ตัดสินใจทางการเมืองของตน

ประการที่สอง การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เนื่องจากการตัดสินใจทางการเมืองแต่ละครั้ง ประชาชนจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่มากเพียงพอเพื่อการตัดสินใจที่ถูกต้องอันจะทำให้การควบคุมองค์กรทั้งสองของประชาชนมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารจากการอภิปรายในรัฐสภา หรือการลงมติในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชน รวมถึงรายงานการปฏิบัติงานของพรรครัฐบาลตามแนวนโยบายที่ให้ไว้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนเป็นผู้อยู่ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจทางการเมืองเสมอๆ จึงควรมีสติที่จะได้รับฟังการชี้แจงจากรัฐบาลและรัฐสภาเพื่อประกอบการตัดสินใจของตน โดยรัฐจะต้องไม่กีดกันหรือจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวสารทางการเมืองตามความเป็นจริงของหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน หรือโอกาสที่จะได้รับรู้ข่าวสารทางการเมืองของ

ประชาชนไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ รวมถึงรัฐจะต้องเป็นสื่อกลางสำหรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นผลโดยตรงต่อการตัดสินใจทางการเมือง เช่น จัดให้มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาโดยรัฐบาลเอง

ประการที่สาม การกำหนดรับรองให้ประชาชนมีสิทธิและโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระต่อระบบการเมืองของตน โดยรัฐจะต้องสร้างรูปแบบเพื่อให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองของตน อาทิเช่น การจัดให้มีการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ การให้สิทธิและโอกาสแก่ประชาชนในการที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เช่น การลงคะแนนเสียง การชุมนุมและเดินขบวนประท้วง เป็นต้น และรัฐจะต้องไม่ขัดขวางหรือสร้างข้อจำกัดใด ๆ ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอย่างอิสระต่อระบบการเมืองของประชาชน

การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารอย่างต่อเนื่องสม่าเสมอนี้เป็นแก่นสำคัญของระบบการปกครอง โดยมีผู้แทนระบบรัฐสภา และช่วยเสริมให้หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันบนความร่วมมือกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีคุณค่ามากขึ้น ทั้งนี้หากขาดหลักเกณฑ์การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมทางการเมืองต่อองค์กรทั้งสองโดยการจำกัดสิทธิในการแสดงออกซึ่งการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนหรือปิดโอกาสทางการศึกษาและการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชนแล้ว ก็นับว่าเป็นการทำลายสารัตถะที่สำคัญที่สุดของระบบรัฐสภา เพราะการปกครองในระบบรัฐสภานี้ฝ่ายบริหารอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจให้พ้นจากตำแหน่งได้ หรือรัฐสภาอาจถูกยุบเพื่อให้ประชาชนผู้มีสถานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งใหม่ ดังนั้นการให้ประชาชนมีสิทธิหรือโอกาสในการได้รับการศึกษาและได้รับรู้ข่าวสารทางการเมือง รวมถึงโอกาสในการแสดงการตัดสินใจเลือกของตน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยของตนมีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ของความเสมอภาคเท่าเทียมกันบนความร่วมมือกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่บนพื้นฐานของการควบคุมอย่างสม่าเสมอและต่อเนื่องจากประชาชนเป็นสารัตถะของการปกครองระบบรัฐสภาอังกฤษ และหากประเทศใดปราศจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ย่อมถือไม่ได้ว่าประเทศนั้นมีการปกครองโดยระบบรัฐสภา

## 2.2 รูปแบบการปกครองโดย “คณะรัฐมนตรี” ของประเทศอังกฤษ

ตามที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าประเทศอังกฤษปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา แต่จากการศึกษาของนักวิชาการรัฐศาสตร์พบว่า การปกครองของอังกฤษเป็นการปกครองในระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) ซึ่งถือกันว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและมีรัฐสภาเป็นผู้รับรองการนำของคณะรัฐมนตรีโดยมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้นหรือหลอมรวมกันจน



เกือบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร มีคณะรัฐมนตรีซึ่งหมายถึงคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้รับเลือกขึ้นมาเพื่อให้เป็นฝ่ายบริหารคอยทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ดังกล่าว<sup>67</sup> รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี คือ กลุ่มบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อการปกครองประเทศ จึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ โดยมีฐานะเป็นองค์กรทางการเมือง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเนื่องจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเป็นผู้แทนของประชาชนซึ่งถูกคัดเลือกเข้ามาให้ทำหน้าที่บริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐ กล่าวโดยสรุปคือ การปกครองโดยคณะรัฐมนตรีเป็นการปกครองที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารภายใต้การควบคุมของรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีนี้เลือกโดยนายกรัฐมนตรีและโดยการเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของสภาสามัญ

### 2.2.1 แนวคิดและความสำคัญของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

การปกครองของอังกฤษในยุคโบราณ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารด้วยพระองค์เองโดยมีสภาองคมนตรี (Privy Council) อันประกอบด้วยสมาชิกที่พระองค์แต่งตั้งขึ้นตามพระราชอัธยาศัย คอยช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำ ส่วนรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องารอนุมัติและไม่อนุมัติการเก็บภาษีและการออกกฎหมายมาบังคับใช้กับราษฎร อย่างไรก็ดีเนื่องจากสภาองคมนตรีเป็นสภาใหญ่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ตำแหน่งสมาชิกบางตำแหน่งก็เป็นตำแหน่งเกียรติยศและมีส่วนร่วมรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย พระเจ้าชาลส์ที่ 2 (ปี ค.ศ. 1660) จึงทรงเล็งเห็นว่าการจัดให้มีองค์กรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เลือกสรรมาแล้วเป็นอย่างดีและมีลักษณะที่ลับเฉพาะยิ่งกว่าองคมนตรีทั้งสภาขึ้นมาคอยช่วยเหลือดำเนินการตามนโยบายภายในและต่างประเทศของพระองค์ จะเป็นการเหมาะสมกว่า จึงได้ทรงจัดตั้งคณะกรรมการของสภาองคมนตรีอันประกอบด้วยบุคคลที่พระองค์ทรงไว้วางพระราชหฤทัยเป็นพิเศษ และมีอิทธิพลในรัฐสภามากพอที่จะนำรัฐสภาได้ ขึ้นมาอย่างไม่เป็นทางการในคริสต์ศตวรรษที่ 17 โดยคณะกรรมการชุดนี้เป็นที่ปรึกษาที่ใกล้ชิดที่สุดของพระองค์ มีหน้าที่ในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้โอนจากสภาองคมนตรีทั้งสภาไปสู่องค์กรเล็กๆ ซึ่งรู้จักกันในนามของ "the Committee" "the Cabal" "the Junto" "the Cabinet Council" หรือ "the Cabinet"

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า แรกเริ่มเดิมที คณะรัฐมนตรี คือคณะกรรมการของสภาองคมนตรี และได้กลายมาเป็นคณะกรรมการของรัฐสภาในทางปฏิบัติ แล้วจึงค่อยพัฒนามาเป็นคณะกรรมการของพรรคการเมืองที่กุมเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภาสามัญในภายหลัง โดยยังเป็นองค์กรนอกกฎหมายอยู่ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1865 Walter Bagehot ได้เขียนหนังสือชื่อ *The English Constitution* ขึ้นมา บรรดาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการปกครองระบบ

<sup>67</sup> Bagehot, *The English Constitution* (London, 1974), p. 9.

คณะรัฐมนตรี จึงได้รับการพัฒนาขึ้นมาอย่างสมบูรณ์เต็มที่ได้ถึงขนาดที่ท่านสามารถเขียนอธิบายเรื่องราวต่างๆ เกี่ยวกับการปกครองระบบนี้ได้อย่างเป็นระบบ<sup>68</sup>

คณะรัฐมนตรีอังกฤษจึงเป็นองค์กรทางการเมืองที่ถือได้ว่าเป็นแกนกลางของระบบการเมืองการปกครองอังกฤษ คอยทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ช่วยให้การปกครองมีความเป็นเอกภาพ และถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษจะไม่มีกฎหมายมารองรับเนื่องจากการไม่มีการสถาปนาจัดตั้งโดยกฎหมายแต่เกิดจากขนบธรรมเนียมประเพณี (Convention) ของประเทศ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของคณะรัฐบาลอังกฤษ อันประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลชั้นผู้นำของคณะรัฐบาลอังกฤษซึ่งสามารถควบคุมสภาสามัญได้ (เพราะประกอบไปด้วยผู้นำของพรรคฝ่ายข้างมากในสภาสามัญ) และรัฐมนตรีของกระทรวงที่สำคัญๆ คอยทำหน้าที่บริหารประเทศในนามของรัฐบาลอังกฤษ โดยที่พระมหากษัตริย์มีอิทธิพลทางการเมืองลดลงเรื่อยๆ และมีรัฐบาลซึ่งกระทำการแทนในนามของพระมหากษัตริย์ มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองเพิ่มขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในผลอันเนื่องมาจากการกระทำของตน และรับผิดชอบในนโยบายเฉพาะต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยคณะรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภาและต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองต่อรัฐสภา หากรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจยุบสภาซึ่งทำให้สมาชิกรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม จากกรณีที่รัฐสภามีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย และงบประมาณแผ่นดินที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จึงทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพยายามควบคุมคะแนนเสียงสนับสนุนตนในรัฐสภาไว้ให้ได้ เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปได้อย่างราบรื่น

### 2.2.1.1 วิวัฒนาการของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

คณะรัฐมนตรีอังกฤษ (Cabinet) เป็นสถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยพระเจ้าชาลส์ที่ 2 แห่งราชวงศ์สจวร์ต โดยมีวิวัฒนาการมาจากการคัดเลือกที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ จากสภา Curia Regis ซึ่งต่อมาเป็น สภามงคมนตรี (Privy Council) โดยพระเจ้าชาลส์ที่ 2 ได้ปรึกษาราชการกับคณะที่ปรึกษา (ในสมัยนั้นมีชื่อเรียกว่า Cabal) ซึ่งเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ไว้วางพระราชหฤทัยและมีอิทธิพลในรัฐสภา เพื่อช่วยให้คำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการงานของบ้านเมืองและช่วยให้กฎหมายที่พระองค์ต้องการ

<sup>68</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่14, ฉบับที่3: หน้า133-134.

ผ่านรัฐสภาไปได้ โดยวิธีการเลือกรัฐมนตรีของพระองค์มิได้ทรงคำนึงถึงพรรคการเมืองหรือการสนับสนุนของรัฐสภา แต่เลือกเอาจากบุคคลที่ทรงไว้ใจได้และให้รับผิดชอบต่อพระองค์ ต่อมาในสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 ได้มีการเชิญคณะที่ปรึกษาดังกล่าวมาประชุมกันในห้องทำงานส่วนพระองค์ โดยเลือกรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรคคือ พรรค Whig และพรรค Tory เนื่องจากเป็นช่วงที่รัฐสภามีอำนาจมากจึงต้องเลือกรัฐมนตรีจากรัฐสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีฐานะและบทบาททางด้านบริหารมากขึ้น จนในที่สุดได้เลือกคณะที่ปรึกษาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาเท่านั้นเพื่อให้สามารถคุมสภาสามัญได้

จนกระทั่งสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 ผู้มีเชื้อสายเยอรมัน ไม่รู้ภาษาอังกฤษ และไม่เข้าใจระบบการปกครองที่สลับซับซ้อนของอังกฤษจึงไม่สามารถเป็นประธานของคณะรัฐมนตรีได้ พระองค์จึงมอบหน้าที่ประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนี้ ให้หัวหน้าพรรค Whig ในสมัยนั้นซึ่งก็คือ Robert Walpole เข้าทำหน้าที่แทนอันเป็นจุดเริ่มต้นของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี Walpole จึงเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของอังกฤษในปี ค.ศ.1721 ต่อมาในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 2 พระองค์ก็ไม่เข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรี ในปีค.ศ. 1760 สมัยพระเจ้าจอร์จที่ 3 พระองค์ได้ตัดสินใจทำลายระบบคณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นระหว่างสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 และที่ 2 แต่ไม่เป็นผลสำเร็จเพราะระยะนั้นเกิดสงครามกบฏเอกราชของอเมริกาและอังกฤษพ่ายแพ้ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1867 Bagehot ได้อธิบายความหมายของคณะรัฐมนตรีว่า “ลักษณะของคณะรัฐมนตรีที่สมบูรณ์เกิดขึ้นระหว่างระยะเวลาในศตวรรษที่ 19 นั่นก็คือ สมาชิกของคณะรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องมาจากรัฐสภา และมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และมีฐานะความเสมอเท่าเทียมกัน”<sup>69</sup>

เนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten) ดังนั้นในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีอังกฤษจึงต้องอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) เกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งแม้จะไม่ได้เขียนเป็นกฎหมายแต่ก็มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตามเหมือนกฎหมาย โดยในขั้นแรกพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลหนึ่งจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญเป็นนายกรัฐมนตรี (ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1902 นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญโดยอาจมาจากสภาสามัญหรือสภาขุนนางก็ได้ โดยในระหว่างศตวรรษที่ 19 มักมาจากสภาขุนนาง แต่ภายหลังปี ค.ศ.1902 นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญเสมอ) เพื่อทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล โดยการคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมเป็นคณะรัฐบาล (Government) และเสนอรายนามให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง คณะรัฐบาลดังกล่าวประกอบด้วยรัฐมนตรี และ เจ้ากระทรวงประเภทต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย 4 ตำแหน่ง และพวกวิฟส์ (Whips) ของพรรครัฐบาล ซึ่งรวมจำนวนบุคคลทั้งหมดประมาณ 100 คนซึ่งเรียกว่า มินนิสตรี้ (Ministry) ในการคัดเลือกบุคคล

<sup>69</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชาระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ, หน้า 4 และ หน้า43-44.

เพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะรัฐบาลนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องยึดหลักการสำคัญคือ ประการแรก เจ้ากระทรวงทั้งหมด (ไม่ว่าจะเป็นประเภทใด) ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา (มีข้อยกเว้นเกี่ยวกับคุณสมบัติข้อนี้น้อยมาก) และเจ้ากระทรวงที่ว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ ต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ ประการที่สอง เจ้ากระทรวงประเภทต่าง ๆ ในคณะรัฐบาล ต้องเป็นผู้นำพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ยกเว้นในกรณีเกิดรัฐบาลผสม (Coalition Government) หรือ คณะรัฐบาลแห่งชาติ (National Government) ซึ่งรวมสมาชิกหลายพรรคเข้าเป็นคณะรัฐบาล ประการถัดมา นายกรัฐมนตรีต้องหาตำแหน่งในคณะรัฐบาลให้แก่พวกผู้นำของพวกเขาบางคน เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีจะได้มั่นใจว่าจะไม่มีการแบ่งเป็นพวกเป็นเหล่า (faction) ภายในพรรคของเขา โดยที่คณะรัฐบาลจะอยู่ในอำนาจได้ครบเท่าที่ได้รับการสนับสนุนจากสภาสามัญ ดังนั้น การแต่งตั้งในคณะรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี จึงเน้นบรรดาผู้นำของพรรคข้างมากในสภาสามัญ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของรัฐบาลทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามเนื่องจากคณะรัฐบาลของอังกฤษ ประกอบด้วยคณะบุคคลตำแหน่งต่าง ๆ จำนวนมากพร้อมหนึ่งร้อยคน จึงยากที่จะร่วมกันเป็น คณะกรรมการในการประชุม ดัดลีนใจวางนโยบายอย่างรวดเร็วและรักษาความลับ ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งคณะบุคคลจากคณะรัฐบาลดังกล่าวอีกต่อหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า คณะรัฐมนตรี (Cabinet) โดย ขนาดและองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีจะแตกต่างกันออกไปเป็นครั้งคราว และขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี<sup>70</sup> โดยส่วนใหญ่มีประมาณ 16-25 คน ซึ่งถือว่าเป็นคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารอย่างแท้จริง ในการเลือกบุคคลเป็นรัฐมนตรีนี้ นายกรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระที่จะ เลือกผู้ใดก็ได้ ส่วนมากจะเลือกบุคคลจากพรรคการเมืองเดียวกัน แต่ก็มีบางครั้งที่เลือกบุคคลจาก พรรคตรงข้ามซึ่งมีน้อยมาก หลักสำคัญก็คือผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา คือ จากสมาชิกสภาขุนนางหรือสภาสามัญ หากจำเป็นจะต้องเลือกบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภา บุคคลผู้นั้นจะต้องถูกส่งไปให้ประชาชนเลือกตั้งในเขตใดเขตหนึ่งก่อน เมื่อได้รับเลือกแล้วจึงจะ เป็นรัฐมนตรีได้<sup>71</sup> ความแตกต่างระหว่าง คณะรัฐมนตรี (Cabinet) กับ มินนิสตรี้ (Ministry) คือ คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยรัฐมนตรีมีจำนวนน้อยกว่ามินนิสตรี้ และมีการประชุมเป็นปกติ สำหรับมินนิสตรี้นั้นอาจไม่มีการประชุมเลย โดยรัฐมนตรีอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

- 1) รัฐมนตรีที่เป็นเจ้ากระทรวงต่าง ๆ (Cabinet Ministers)
- 2) ผู้ที่ประจำในตำแหน่งสูง ๆ ที่ไม่ได้เป็นเจ้ากระทรวง (Non-Cabinet Ministers)
- 3) ตำแหน่งเลขาธิการของสภา และรัฐมนตรีอื่น ๆ (Junior-Ministers)

<sup>70</sup> สุกิจจา กรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 22-25.

<sup>71</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชาการระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ, หน้า 45.

4) ตำแหน่งบางตำแหน่งในสำนักพระราชวัง ซึ่งมีลักษณะเป็นการเมือง จัดอยู่ในฐานะของรัฐมนตรีด้วย<sup>72</sup>

วิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษจึงสืบเนื่องมาจาก สภาที่ปรึกษาษัตริย์ (Curia Regis หรือ King's Court) และ สภองคมนตรี (Privy Council) ตามลำดับ โดยคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากกลุ่มผู้นำของสภองคมนตรีซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกษัตริย์อังกฤษ ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาการบริหารราชการแก่พระมหากษัตริย์แทนสภองคมนตรีซึ่งมีขนาดใหญ่เกินไป โดยในระยะเริ่มต้นคณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งและรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ปรึกษาของกษัตริย์ ซึ่งต่อมาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้คลี่คลายพัฒนามาเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และต่อมาเมื่อรัฐสภามีอำนาจมากขึ้น คณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ซึ่งได้กลายมาเป็นคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ และวางนโยบายการบริหารประเทศ จึงต้องปฏิบัติงานโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา<sup>73</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีอังกฤษซึ่งมาจากผู้นำพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ เป็นฝ่ายบริหารที่สำคัญที่สุดของคณะรัฐบาลอังกฤษ และเป็นผู้ดำเนินงานบริหารตามนโยบายของรัฐ จนมีผู้กล่าวว่าการปกครองในระบบรัฐสภาของอังกฤษ เป็นระบบรัฐบาลคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) ซึ่งการปกครองแบบนี้ได้เริ่มตั้งแต่สมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 โดยมี Sir Robert Walpole เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก ซึ่งมีรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นจำนวน 7-10 คน และคณะรัฐมนตรีของ Sir Robert Peel ในปี ค.ศ. 1834 มีรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีจำนวน 14 คน<sup>74</sup>

#### ก. สถานะของนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) ของอังกฤษ ไม่มีฐานะอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญอังกฤษเนื่องจากไม่มีกฎหมายมารองรับ แต่ตำแหน่งนี้ค่อย ๆ พัฒนาขึ้นมาจากการที่แต่เดิมพระมหากษัตริย์ทรงมีเสนาบดีคนสำคัญ เช่น เสนาบดีกระทรวงพระคลัง (First Lord of the Treasury) โดยในปัจจุบันนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งเป็น First Lord of the Treasury โดยอัตโนมัติ และในปี ค.ศ. 1905 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 7 มีพระบรมราชโองการรับรองให้ผู้ที่ เป็นนายกรัฐมนตรี มีสิทธิเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทได้ก่อนคนอื่น ต่อมาปี ค.ศ. 1937 มีกฎหมาย Minister of the Crown Act ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยในระยะแรก ๆ นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็น บุคคลแรกในระหว่างบุคคลที่เท่าเทียมกัน (the first among equals) ในคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ควบคุมการประชุมคณะรัฐมนตรีแทนพระมหากษัตริย์ โดยเมื่อมีการขยายสิทธิเลือกตั้ง และเกิดระบบพรรคการเมืองสองพรรคที่มี

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

<sup>73</sup> สุกิจจา กรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 13-14.

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

วินัยซึ่งแข่งขันกันทางการเมือง จึงเกิดธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก (majority) ในสภาสามัญ (มีที่นั่งมากกว่ากึ่งหนึ่งในสภาสามัญ) เป็นนายกรัฐมนตรี (โดยนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญจากการเลือกตั้ง และเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ไม่ต้องออกจากตำแหน่งสมาชิกสภา) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำของคณะรัฐบาลอังกฤษ<sup>75</sup> โดยถือได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางของรัฐบาลอังกฤษ ที่มีอิทธิพลในการกำหนดแนวทางการเมืองเหนือบุคคลใดๆ เนื่องจากเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เลือกรัฐมนตรีอื่นๆ ได้เอง และเมื่อเลือกได้แล้วจึงเสนอพระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้ง (ซึ่งโดยมากพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามนั้นเสมอ) เพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นคณะรัฐบาล ทำให้นายกรัฐมนตรีมีสถานะเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีได้ สถานะของนายกรัฐมนตรีที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เป็นผู้ประสานงานที่สำคัญทั้งมวลระหว่างรัฐบาลกับพระมหากษัตริย์ และนายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้มีอำนาจเหนือบรรดาสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลในสภาสามัญ เพื่อให้บรรดาสมาชิกของพรรคการเมืองเหล่านั้นให้การสนับสนุนคณะรัฐมนตรีที่ตนจัดตั้งขึ้น อันสืบเนื่องมาจากหลักการที่ว่า คณะรัฐมนตรีจะบริหารประเทศต่อไปได้ ต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาสามัญ

นอกจากนี้นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่แนะนำพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสูงๆ ทางตุลาการ ทางศาสนา การแต่งตั้งบุคคลเป็นขุนนาง การแต่งตั้งสมาชิกสภาองคมนตรี เป็นต้น<sup>76</sup> แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจของนายกรัฐมนตรีอาจถูกจำกัดโดยปัจจัยทางการเมืองหรือปัจจัยอื่นๆ ได้ เนื่องจากการตกลงใจทางการเมืองใดๆ ที่สำคัญของนายกรัฐมนตรีโดยมากต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐบาลที่ตนแต่งตั้งขึ้นก่อน โดยการนำเข้าหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี อันเป็นการร่วมมือประสานงานกันในบรรดารัฐมนตรีด้วยกัน ทั้งนี้เนื่องจากนายกรัฐมนตรีนอกจากจะต้องได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากพระมหากษัตริย์และสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังจะต้องได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอีกด้วย (Cabinet) ถ้าหากรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่สำคัญๆ นายกรัฐมนตรีต้องยอมหรือไม่ก็ต้องลาออก ในทำนองเดียวกัน รัฐมนตรีกลุ่มเสียงข้างน้อยต้องยอมรับความเห็นหรือการตัดสินใจใดๆ ของเสียงข้างมากด้วย มิฉะนั้นก็ต้องลาออก<sup>77</sup> เช่นกัน

### 1. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี (Prime Minister)

แม้ Lord Morley จะเป็นผู้กล่าวว่ “นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลแรกในระหว่างบุคคลที่เท่าเทียมกันในคณะรัฐมนตรี” (first among equals) ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงนั้น

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 108-109.

<sup>76</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชาระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ, หน้า 53.

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากกว่ารัฐมนตรีคนอื่นๆ โดยบทบาทและอิทธิพลของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาล มีดังนี้<sup>78</sup>

(ก) นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดตั้งคณะรัฐบาลอังกฤษ โดยหลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล และในคณะรัฐมนตรีเอง โดยกษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีตามที่เขาเสนอ และเขาสามารถสับเปลี่ยน (reshuffle) หรือปลดรัฐมนตรีได้ตามที่เห็นสมควร ตลอดจนการลาออกและการตายของเขาทำให้คณะรัฐมนตรีและรัฐบาลต้องลาออกทั้งคณะ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล

(ข) นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี อิทธิพลของนายกรัฐมนตรีนั้น นอกจากจะเป็นบุคคลสำคัญในการติดต่อเชื่อมโยงระหว่างสถาบันกษัตริย์กับคณะรัฐบาลแล้ว ยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเลือกและจัดลำดับหัวข้อที่จะกำหนดเป็นระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี รวมทั้งดำเนินการให้การตัดสินใจในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเป็นเอกภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ เพื่อเป็นผู้พิจารณาปัญหาและนโยบายต่างๆ ของคณะรัฐมนตรี จึงกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรี มีอิทธิพลในการวางนโยบายและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีอยู่มาก

(ค) นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำและประสานนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยที่นายกรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางและดำเนินงานด้านการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ และการเศรษฐกิจให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่จัดตั้งเป็นคณะรัฐบาลโดยมีคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินงานตามนโยบายหลักๆ เหล่านั้น นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้ควบคุมให้นโยบายของกระทรวงต่างๆ เป็นไปตามนโยบายหลักที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนด นอกจากนี้ ยังต้องรับผิดชอบในการตอบคำถามที่เกี่ยวกับเรื่องหรือนโยบายที่มีความสำคัญของรัฐบาลในรัฐสภา จึงถือได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างแน่ชัดกว่ารัฐมนตรีคนอื่นๆ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังมีหน้าที่ตัดสินใจข้อขัดแย้งของกระทรวงต่างๆ และอนุมัติการตัดสินใจที่สำคัญของกระทรวงต่างๆ ในกรณีที่ไม่ต้องเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

(ง) นายกรัฐมนตรีอังกฤษมีอำนาจยุบสภาสามัญ โดยการถวายคำแนะนำให้กษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาสามัญโดยไม่ต้องปรึกษาคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด อำนาจยุบสภานี้สืบเนื่องมาจากแต่เดิมรัฐสภาเป็นรัฐสภาของกษัตริย์อังกฤษ พระองค์สามารถยุบสภาได้

<sup>78</sup> สุกิจจา กรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 111-115.

เสมอ แต่อำนาจนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปในปีค.ศ.1867 โดยหลักการยุบสภาสามัญในปัจจุบันถือเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในสภาสามัญ กล่าวคือ ถ้าคณะรัฐบาลอังกฤษไม่ได้รับเสียงสนับสนุนในเรื่องที่สำคัญๆ ในสภาสามัญ หรือเป็นช่วงเวลาที่พรรครัฐบาลได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนอังกฤษ นายกรัฐมนตรีก็จะถวายนำให้กษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาสามัญ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญใหม่ ดังนั้นอำนาจการยุบสภาสามัญของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญ ทั้งนี้การยุบสภาสามัญยังช่วยขจัดปัญหาแนวโน้มของการไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของคณะรัฐบาลโดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าพรรคใดควรเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาล และมีผลให้เขาเป็นผู้ควบคุมการดำรงอยู่ และอนาคตของคณะรัฐบาลโดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินในที่สุด<sup>79</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจและบทบาทเด่นกว่ารัฐมนตรีคนอื่นๆ ในคณะรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีก็ต้องปฏิบัติภารกิจทั้งหมดเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยต้องดำเนินการและประสานงานร่วมกับรัฐมนตรีคนอื่นๆ เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำในคณะรัฐมนตรีและความคิดเห็นของเขามีแนวโน้มให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามนั้น แต่เขาก็มีข้อปัจเจกบุคคลที่มีอำนาจทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว กล่าวคือยังต้องอาศัยความคิดเห็นและแรงสนับสนุนจากบุคคลอื่นๆ ในคณะรัฐบาล เพื่อให้นโยบายของนายกรัฐมนตรีบรรลุผลได้อย่างดีที่สุด

## 2. นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี (Cabinet Minister)

นอกเหนือจากการที่นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษแล้ว ยังมีฐานะเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีด้วยโดยนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งเป็น First Lord of the Treasury (มหาเสนาบดีการคลัง) ซึ่งเริ่มมีในปี ค.ศ.1715 โดยให้ยกเลิกตำแหน่ง Lord High Treasury และเมื่อมีการตั้งหน่วยงานชื่อ "The Treasury" นายกรัฐมนตรีจึงดำรงตำแหน่งเป็น Chairman of my Lords Commissioners of the Treasury และจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินเดือนและมีบ้านพักราชการให้ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแท้ๆ นั้นไม่มีเงินเดือนและบ้านพักราชการให้<sup>80</sup> และยังมีปรากฏให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีบางท่านดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สำคัญอีกตำแหน่งด้วย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.



แม้จะเป็นที่ยอมรับกันในทางปฏิบัติว่านายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นผู้นำในคณะรัฐมนตรีตามลักษณะที่ได้ศึกษามาแล้ว แต่นายกรัฐมนตรีก็ไม่ได้มีฐานะทางรัฐธรรมนูญที่เหนือกว่ารัฐมนตรีคนอื่นๆ เลย ในทางกลับกันถือว่านายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่หนึ่งในบรรดาบุคคลที่เท่ากันในคณะรัฐมนตรี(The first among equals) ซึ่งหมายความว่า รัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรีซึ่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรี มีความเป็นรัฐมนตรีเหมือนกันและเท่าเทียมกัน ทำให้นายกรัฐมนตรีมีเสียงเดียวเท่ากับรัฐมนตรีคนอื่นๆ ในการลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดใดๆ ของคณะรัฐมนตรี เพราะถือว่ารัฐมนตรีแต่ละคนมีความสำคัญเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีมีฐานะสูงกว่ารัฐมนตรีทั่วไปนั้นก็เพราะในการปกครองนายกรัฐมนตรีมีอำนาจให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ภายใต้ความยินยอมของกษัตริย์<sup>81</sup>

จึงเห็นได้ว่า แม้นายกรัฐมนตรีจะมีบทบาทและสถานภาพในการเมืองเด่นกว่ารัฐมนตรีคนอื่นๆ ในคณะรัฐมนตรี แต่อิทธิพลดังกล่าวของเขาก็มีข้อจำกัด โดยในหลักการแล้วนายกรัฐมนตรีมีเพียงเสียงเดียวในการลงมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเท่ากับรัฐมนตรีร่วมคณะคนอื่นๆ โดยในคณะรัฐมนตรีถือว่าคนหนึ่งมีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียง แม้นายกรัฐมนตรีจะเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีแต่ก็ไม่มีอำนาจเหนือรัฐมนตรีคนอื่นๆ และไม่เป็นการในคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกันกับคณะรัฐมนตรีและต้องปฏิบัติตามภารกิจทั้งหมดเพื่อประโยชน์ของคณะรัฐมนตรี หากนายกรัฐมนตรีผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักดังกล่าว เพื่อนรัฐมนตรีด้วยกันอาจไม่ยอมรับเขาและทำการโค่นล้ม มีผลทำให้ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

### ข. องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าในประเทศอังกฤษ รัฐบาล (Government) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ไม่ได้มีความหมายเดียวกัน โดยเมื่อกษัตริย์แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งได้แก่หัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญแล้ว นายกรัฐมนตรีก็มีหน้าที่ต้องแต่งตั้งรัฐมนตรีเพื่อประกอบเป็นคณะรัฐบาล (Government) ประมาณ 80-100 คน โดยถวายรายชื่อบุคคลที่ประกอบเป็นคณะรัฐบาลให้กษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และประมาณ 20-25 คนในคณะรัฐบาลนี้จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นคณะรัฐมนตรี(Cabinet) เนื่องจากไม่ใช่รัฐมนตรีทุกคนที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรี เฉพาะผู้ที่นายกรัฐมนตรีคัดเลือกจากบรรดารัฐมนตรีว่าการ (Minister) และหัวหน้าสำนักงาน (Secretary of State) เท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารที่แท้จริงโดยคอยกำกับและประสานงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

<sup>81</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง คณะรัฐมนตรี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 10.

ของรัฐบาลทั้งหลายทั้งปวง โดยจะประกาศรายชื่อรัฐมนตรีที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีในราชกิจจานุเบกษาของอังกฤษ ชื่อ London Gazette ซึ่งก่อนที่จะศึกษาถึงองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีนั้น จะขอกล่าวถึง ตำแหน่งรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษเสียก่อน

#### ประเภทของรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ

- (1) นายกรัฐมนตรี (Prime Minister)
- (2) รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี (Cabinet Minister)
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือ ตำแหน่งที่เทียบเท่า (Minister หรือ Secretary of State)
- (4) รัฐมนตรีระดับรองประเภท Ministers of State
- (5) รัฐมนตรีระดับรองประเภท Parliamentary Secretaries, Junior Minister.

สำหรับรัฐมนตรีลอย (Minister – without-Portfolio) อาจอยู่ในประเภทที่ (2) หรือ (3) ก็ได้

ในหน่วยราชการระดับกระทรวงหนึ่ง ๆ ของประเทศอังกฤษ จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister) หรือ หัวหน้าสำนักงาน (Secretary of State) คนหนึ่งเป็นผู้กำกับราชการ Minister นั้นได้แก่ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ากระทรวง (Ministry) ส่วน Secretary of State ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน (Office) การเรียกชื่อแตกต่างกันเป็นกระทรวงบ้างหรือสำนักงานบ้างนั้น เนื่องมาจากในสมัยโบราณอังกฤษนิยมเรียกกระทรวงว่า Office ดังนั้น Office จึงหมายถึงกระทรวงที่ได้จัดตั้งมาตั้งแต่โบราณกาล ส่วนกระทรวงที่ได้จัดตั้งขึ้นในภายหลังเรียกว่า Ministry แรกเริ่มเดิมทีนั้น ตำแหน่ง Secretary of State มีเพียง 2 ตำแหน่งเท่านั้น คือตำแหน่งหนึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ และอีกตำแหน่งหนึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการภายในประเทศ ในเวลาต่อมาจึงได้มีการนำชื่อตำแหน่ง Secretary of State ไปใช้เรียกชื่อรัฐมนตรีกระทรวงอื่นๆ โดยทั่วไปแล้วจะใช้ชื่อตำแหน่งนี้กับกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ที่มีขนาดใหญ่และความสำคัญ(กระทรวงใหญ่ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการมีชื่อตำแหน่งว่า Secretary of State จะเรียกชื่อกระทรวงว่า Department)

ถึงแม้จะมีความโน้มเอียงที่ทำให้เห็นว่า Secretary of State กำกับราชการกระทรวงที่สำคัญกว่า Minister แต่อันที่จริงแล้วความแตกต่างดังกล่าว เป็นผลเนื่องมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์เท่านั้น เพราะตำแหน่งทั้งสองนี้มีฐานะและเงินเดือนที่เท่าเทียมกัน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister หรือ Secretary of State) มีประมาณ 40 ตำแหน่ง แต่เพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้เท่านั้นที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ส่วนรัฐมนตรีที่เหลือนั้นจัดอยู่ประเภทรัฐมนตรีนอกคณะรัฐมนตรี (Ministers outside the Cabinet) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister) จะมีรัฐมนตรีชั้นรอง (Junior Minister) เป็นผู้ช่วยหนึ่งหรือสองคน ซึ่งจะมีตำแหน่งเป็น Parliamentary Secretaries ในขณะที่หัวหน้าสำนักงาน (Secretaries of State) จะมี Parliamentary Under Secretaries of State เป็นผู้ช่วย สำหรับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีรัฐมนตรีชั้นรองซึ่งมีตำแหน่งเป็น Financial Secretary เป็นผู้ช่วย และหัวหน้าผู้คุมเสียงของรัฐบาล (Chief Government Whip) มีตำแหน่งเป็น Parliamentary Secretary of the Treasury ส่วนผู้ช่วยชั้นอาวุโสซึ่งมีประมาณ 5 หรือ 6 คนนั้น ดำรงตำแหน่งเป็น Lord Commissioners

นอกจากนี้ยังมีรัฐมนตรีอีกตำแหน่งเรียกว่า Ministers of State ซึ่งเป็นตำแหน่งที่รองจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน ตำแหน่งนี้มีสถานภาพและเงินเดือนสูงกว่าตำแหน่งรัฐมนตรีระดับรองอื่นๆ โดยเพิ่งจะเริ่มมีในปี ค.ศ.1955 นอกจากนี้ยังมีตำแหน่ง Parliamentary Private Secretaries ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนโดยทำหน้าที่เป็นเลขานุการและช่วยเหลือกิจการต่างๆ ไปที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การเลื่อนตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐบาลนั้น ชั้นแรกจะดำรงตำแหน่ง Parliamentary Private Secretary ต่อมาจะได้รับตำแหน่ง Parliamentary Secretary หรือ Under Secretary ชั้นที่สามจะได้รับตำแหน่ง Minister of State ชั้นที่สี่เป็นรัฐมนตรีที่ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐมนตรี (non-Cabinet Minister) ชั้นที่ห้าเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี (Cabinet Minister) ชั้นที่หกเป็นรัฐมนตรีอาวุโสในคณะรัฐมนตรี (senior Cabinet Minister) และท้ายที่สุดคือตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การเลื่อนขั้นบางครั้งก็ไม่เคร่งครัดตามขั้นตอนที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยอาจแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการเลย และบางทีก็อาจแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเลย ซึ่งอาจไม่เคยมีประสบการณ์ในตำแหน่งรัฐมนตรีชั้นรองมาก่อน<sup>82</sup>

คณะรัฐมนตรี (Cabinet) จึงมักประกอบไปด้วยรัฐมนตรีที่อยู่ในกระทรวงดังต่อไปนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs)
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of the Exchequer)
3. รัฐมนตรียุติธรรม
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Secretary of State for Home Affairs)
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Secretary of State for Defence)
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเศรษฐกิจ (President of the Board of Trade)
7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (Secretary of State for Trade)
8. รัฐมนตรีว่าการกิจการสก๊อตแลนด์ (Secretary of State for Scotland)

<sup>82</sup> สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ, หน้า 177-178.

9. รัฐมนตรีว่าการกิจการประเทศในเครือจักรภพ
10. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์ (Secretary of State for Education and Science)
11. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (Secretary of State for Industry)
12. รัฐมนตรีว่าการพลังงานแห่งชาติ (Secretary of State for Energy)
13. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่ง (Ministry for Transport)
14. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาคารสงเคราะห์และการปกครองท้องถิ่น (Secretary of State for Housing and Local Government)
15. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร การประมงและอาหาร (Minister of Agriculture Fisheries and Food)
16. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการเวลส์ (Secretary of State for Wales)

นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ได้แก่

1. นายกรัฐมนตรี (Prime Minister and First Lord of the Treasury, and Minister for the Civil Service) (ในบางสมัยนายกรัฐมนตรีอังกฤษอาจทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วย)
2. ประธานสภาองคมนตรี (Lord President of the Council)
3. ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor)
4. เสนาบดีมูรธากร (Lord Privy-Seal)

จำนวนสมาชิกคณะรัฐมนตรี อาจขึ้นลง อยู่ในระหว่าง 16 ถึง 22 นาย ขึ้นอยู่กับความสำคัญของรัฐมนตรีแต่ละนายในสมัยหนึ่งๆ และโดยปกติรัฐมนตรีเกือบทุกคนในคณะรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีความสำคัญ แต่ในบางครั้งก็มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีระดับรองประเภท Minister of State เข้าอยู่ในคณะรัฐมนตรี โดยการแต่งตั้งรัฐมนตรีประเภทนี้เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรีนั้น จะต้องยกฐานะขึ้นเป็นรัฐมนตรีในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (Minister of the Crown) ก่อนโดยการแต่งตั้งให้เป็นองคมนตรีและได้รับเงินเดือนในอัตราเดียวกับรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีด้วย<sup>83</sup>

โดยปกติคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองพรรคเดียว แต่หากสมัยใดที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญอย่างแจ่มชัด หรือเป็นช่วงระยะเวลาที่อังกฤษอยู่ในภาวะคับขัน ก็จะมีการรวมจัดตั้งคณะรัฐมนตรีผสม

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

(coalition cabinet) จากรัฐมนตรีที่มาจากผู้นำคนสำคัญของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาสามัญ<sup>84</sup> ไม่มีกฎหมายใดระบุว่ารัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ หรือสมาชิกสภาขุนนาง แต่มีธรรมเนียมปฏิบัติที่แน่นแฟ้นว่า รัฐมนตรีส่วนใหญ่จะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ ส่วนที่เหลือเป็นสมาชิกสภาขุนนาง (เหตุที่จำต้องแต่งตั้งรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาขุนนางด้วยนั้น ก็เพื่อเป็นโฆษกในการอธิบายนโยบายและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลต่อสภาขุนนาง) ทั้งนี้ได้มีการกำหนดจำนวนสูงสุดของรัฐมนตรีที่สามารถแต่งตั้งจากสมาชิกสภาสามัญไว้ และรัฐมนตรีที่เกินจำนวนกฎหมายอนุญาตจะต้องเป็นสมาชิกสภาขุนนาง จุดประสงค์ก็เพื่อความพยายามที่จะให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องไม่ประกอบเป็นคณะรัฐบาลในปริมาณที่มากเกินไป แต่กฎหมายทั่วไปดังกล่าวก็ได้มีข้อยกเว้นเมื่อได้มีการแต่งตั้งบุคคลที่มีได้เป็นทั้งสมาชิกสภาสามัญและสมาชิกสภาขุนนางเป็นรัฐมนตรี แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวก็คงอยู่เพียงชั่วระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น กล่าวคือ จนกระทั่งสามารถจัดสรรตำแหน่งสมาชิกภาพในสภาสามัญหรือสภาขุนนางให้แก่บุคคลนั้นได้ ในปัจจุบันมีข้อกำหนดที่แน่นอนว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ และผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญหรือไม่ก็ต้องเป็นสมาชิกสภาขุนนาง และตามธรรมเนียมประเพณีทางการเมืองของอังกฤษ รัฐมนตรีที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีต้องมีฐานะเป็นสมาชิกในสภาองคมนตรี (Privy Council) ด้วย รัฐมนตรีจึงต้องเป็นองคมนตรี นั่นคือคุณสมบัติของสมาชิกในคณะรัฐมนตรี แต่แม้คณะรัฐมนตรีจะอยู่ในสภาองคมนตรีก็ตาม ก็มิได้ทำหน้าที่เป็นองคมนตรีของกษัตริย์แต่อย่างใดคงเป็นไปตามประเพณีเท่านั้น ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีมิได้เป็นสถาบันที่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่มีฐานะทางกฎหมายหรือความชอบธรรมในตัวเอง ดังนั้น การที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเป็นส่วนหนึ่งของสภาองคมนตรีซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายบริหารของกษัตริย์ และเป็นสถาบันที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ก็เพื่อความถูกต้องและชอบธรรมที่จะปฏิบัติการในนามของสภาองคมนตรีซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากหากปฏิบัติการในนามของคณะรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียวแล้ว จะถือว่าไม่มีผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด

### 2.2.1.2 ความสำคัญของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

คณะรัฐมนตรีเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของระบบการปกครองของอังกฤษ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่ Bagehot ได้ให้หรืออธิบายคณะรัฐมนตรีไว้ว่าเป็น “คณะกรรมการร่วม เป็นเครื่องหมายติดต่อซึ่งเชื่อมเป็นขอเกี่ยว ซึ่งผูกมัดส่วนนิติบัญญัติกับส่วนบริหารของรัฐเข้าไว้ด้วยกัน” และ Ivor Jennings เขียนไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นแกนของระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บัญชาการ

<sup>84</sup> สุกิจจา กรุณานนท์, “การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 26-27.

สูงสุด เป็นศูนย์รวม มิฉะนั้นแล้วจะเกิดอำนาจหน้าที่ต่างๆ กัน ปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันอย่างมากมาย คณะรัฐมนตรีทำให้ระบบการปกครองอังกฤษมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน”<sup>85</sup>

#### (ก) ความสำคัญในทางกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้กฎหมาย กล่าวคือ เป็นผู้ที่ทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง ไม่เพียงแต่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น เช่น รัฐสภาออกกฎหมายจัดเก็บภาษีอากร คณะรัฐมนตรีก็มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรให้ได้ผลตามกฎหมายนั้น เป็นต้น

#### (ข) ความสำคัญในทางการเมือง

คณะรัฐมนตรีเป็นสัญลักษณ์แห่งอำนาจทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือ ภายในประเทศคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนภายนอกประเทศคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการติดต่อกับต่างประเทศโดยมีกลไกและบุคลากร ซึ่งสามารถกระทำการใดแทนรัฐได้ เช่น คณะทูต กงสุล หรือผู้แทนพิเศษ เป็นต้น<sup>86</sup>

#### (ค) ความสำคัญในทางอำนาจ

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างมากมาย อีกทั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงมีอำนาจและความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารและความคุมบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนทั้งมวล

### 2.2.1.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

ตามที่ได้ศึกษามานั้น คณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นแกนกลางของระบบการเมืองการปกครองในประเทศอังกฤษ คณะรัฐมนตรีอังกฤษจึงเป็นผู้นำทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น มีหน้าที่สำคัญในการกำหนดและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษส่วนมากเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญอังกฤษ แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1918 มานั้น คณะกรรมการพิจารณากลไกทางการเมืองการปกครอง (Machinery of Government Committee หรือ

<sup>85</sup> สนธิ เดชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ, หน้า 183.

<sup>86</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง คณะรัฐมนตรี, หน้า 2.

เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Haldane Committee) ได้สรุปบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรีอังกฤษไว้ 3 ประการ ดังปรากฏตามรายงานที่มีชื่อว่า The Report of the Machinery of Government Committee, 1918 ดังนี้

ประการที่ 1) เป็นผู้กำหนดหรือตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับนโยบายที่จะเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะนำไปใช้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นผู้เสนอนโยบายดังกล่าวต่อประเทศชาติและรัฐสภาด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าการออกกฎหมายที่จำเป็นและก่อให้เกิดการดำเนินการตามนั้น จึงถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นองค์กรอำนาจการ (directing body) นโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ จึงสามารถให้สภาออกกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอได้ ซึ่งตามปกตินโยบายของคณะรัฐมนตรีมาจากนโยบายของพรรครัฐบาล ที่เสนอแนะไว้กับประชาชนเมื่อตอนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามนโยบายของพรรคนั้น ไม่เป็นเครื่องผูกพันรัฐบาลอย่างเคร่งครัด เพราะหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของคณะรัฐมนตรีคือการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติเป็นส่วนรวม นโยบายของพรรคจึงอาจต้องปรับปรุงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันอาจเนื่องมาจากมติมหาชนหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งทั้งในประเทศและนอกประเทศที่ไม่คาดคิดมาก่อนซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลควบคุมได้ยาก

เนื่องจากการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและวางนโยบายของรัฐมนตรีตำแหน่งต่าง ๆ มีไม่เท่ากัน กล่าวคือมีผู้แบ่งกลุ่มรัฐมนตรีในรัฐบาลอังกฤษเกี่ยวกับกิจการด้านนี้ได้ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 เป็นพวกคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) มีรัฐมนตรีร่วม 3-4 นาย กลุ่มที่ 2 คือคณะรัฐมนตรีที่แท้จริงที่มีรัฐมนตรีร่วมอยู่ประมาณ 15-20 นาย กลุ่มที่ 3 คือรัฐมนตรีที่มีฐานะรองจากรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีมีจำนวนประมาณ 30-40 นาย กลุ่มที่ 4 คือรัฐมนตรีทั่วไป ปลัดกระทรวงฝ่ายการเมือง และเลขานุการ...ที่เรียกว่ารัฐมนตรีชั้นผู้น้อย ทั้ง 4 กลุ่มนี้มีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา แต่กลุ่มที่รับผิดชอบจริงๆ (ในการตัดสินใจและวางนโยบาย) คือ กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 โดยปกตินายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะเป็นผู้วางโครงร่างนโยบายให้แก่คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในด้านต่าง ๆ ของคณะรัฐบาลอังกฤษ ขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ก็มีบทบาทอย่างสำคัญในกิจการเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ประกอบกับอำนาจการเจรจาทำสนธิสัญญากับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งนโยบายต่างประเทศ การประกาศสงคราม การประกาศสันติภาพล้วนเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี<sup>87</sup>

<sup>87</sup> สุกิจจา กรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 75-76.

นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committee) เป็นองค์กรคอยทำหน้าที่ช่วยเหลือเสนอแนะและดำเนินนโยบายของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจของคณะรัฐมนตรีมีมากขึ้นเรื่อย ๆ และความซับซ้อนของกิจการของรัฐ ทำให้ต้องมีคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของนโยบายซึ่งตกลงกันแล้ว หรือหากยังตกลงกันไม่ได้ ก็ทำให้ชัดเจนว่าขัดแย้งกันอย่างไร รวมทั้งประสานงานกิจการของกระทรวงต่าง ๆ คณะกรรมการดังกล่าวมีหลายประเภททั้งชั่วคราวและถาวร คณะกรรมการที่สำคัญ ๆ จะมีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอาวุโสเป็นประธาน คณะกรรมการที่ประกอบด้วยทั้งรัฐมนตรีและข้าราชการมี 3 ประเภทหลัก ๆ คือ 1. คณะกรรมการประจำต่าง ๆ (standing committees) เช่น ในเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ (Public Expenditure Survey Committee-PESC) ในเรื่องนโยบายต่างประเทศและการป้องกันประเทศ (Overseas Policy and Defence) ในเรื่องบริการสังคมและกิจการมหาดไทย (Social Service, Home Affairs) และการนิติบัญญัติในอนาคต (Future Legislation) 2. คณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committees) ซึ่งใช้ชื่อว่า MISC (miscellaneous-ต่าง ๆ) หรือ GEN และมีตัวเลขตาม จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามเรื่องที่เป็นปัญหาขึ้นในขณะนั้น 3. คณะกรรมการรัฐมนตรี (Ministerial committees) ซึ่งมีแต่ข้าราชการเป็นกรรมการ ทั้งนี้อำนาจในการระบุดำเนินการและตั้งคณะกรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เป็นสิ่งที่นายกรัฐมนตรีสามารถใช้เพื่อที่จะได้ผลักดันนโยบายไปในแนวทางที่เขาต้องการ<sup>88</sup>

กล่าวโดยสรุป นโยบายสำคัญของประเทศที่คณะรัฐมนตรีต้องวางไว้คือนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานบริหารของราชการในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน การป้องกันประเทศ และการรักษาสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ นอกจากนี้ นโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจก็เป็นนโยบายอีกด้านหนึ่งที่สำคัญ เพราะรัฐบาลอังกฤษได้เข้าดำเนินการเกี่ยวกับกิจการดังกล่าวมานานและมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นซึ่งการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวโดยมากมักขึ้นอยู่กับนโยบายหลักของคณะรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้การดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญ ๆ ของคณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันกับความคิดเห็นของสภาสามัญ เพราะจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนจากรัฐสภาในการออกกฎหมายที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือซึ่งช่วยให้นโยบายของคณะรัฐมนตรีบรรลุผล

ประการที่ 2) เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้เสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นองค์กรทางการเมืองสูงสุดของฝ่ายบริหาร ที่ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายบริหารโดยการควบคุมผ่านรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบสูงสุดเกี่ยวกับการบริหารงาน และการปฏิบัติงานของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไประเบียบ กฎหมาย หรือนโยบายของรัฐบาลที่รัฐสภายอมรับ ทั้งนี้เนื่องมาจากอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีมาจากความ

<sup>88</sup> พฤทธิสาณ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 105-106.



สนับสนุนของสมาชิกสภาสามัญข้างมาก คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจเป็นอิสระจากสภาสามัญ และมีความจำเป็นต้องรับผิดชอบในกิจการทั้งหมดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีและข้าราชการฝ่ายบริหารต่อสภาสามัญ

อนึ่ง อำนาจและบทบาทของคณะรัฐมนตรีในด้านที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อรัฐสภานี้ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของอำนาจ (fusion of powers) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) กับฝ่ายบริหาร (คณะรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี) ซึ่งมีความสัมพันธ์ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสอง อันเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบบรัฐสภาอังกฤษ

**ประการที่ 3) เป็นผู้ประสานงาน และกำหนดขอบเขตการปฏิบัติ** หน้าที่ให้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งในด้านการวางนโยบายและการปฏิบัติงาน ซึ่งมีหลายวิธีด้วยกัน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีจะราบรื่นและนโยบายของรัฐบาลจะสามารถบรรลุผลได้อย่างเต็มที่ ล้วนต้องอาศัยการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หากปล่อยให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดำเนินงานไปโดยลำพังก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ได้ จึงมีความจำเป็นที่คณะรัฐมนตรีต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน

ในทางปฏิบัติ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการประสานงานมี 2 ลักษณะ คือ บทบาทของคณะรัฐมนตรีในลักษณะที่เป็นเหมือนศาลประเภทหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาตัดสินข้อขัดแย้งทางนโยบายระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงมากจนไม่อาจพิจารณาโดยคณะกรรมการชั้นสูงของทางราชการหรือโดยคณะกรรมการของรัฐมนตรีตลอดจนตัวรัฐมนตรีได้เอง โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกระทรวง ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ย่อมต้องมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ ดังนั้นการให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินก็เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่รัฐมนตรีและเจ้ากระทรวง ว่ากระทรวงของตนจะไม่เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของกระทรวงอื่น บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการประสานงานอีกลักษณะหนึ่งได้แก่ การจัดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สำคัญ ๆ มาประชุมกัน เพื่อให้เกิดการประสานงานอย่างต่อเนื่องและกลมเกลียวกันอันเนื่องมาจากการที่รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงในคณะรัฐบาล ต่างมีแนวคิดร่วมกันว่างานของตนเกี่ยวพันกันกับนโยบายของรัฐบาล โดยจะปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของตนตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีและของคณะรัฐบาลในการดำเนินการตามนโยบายและมติต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี อันมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการประสานงานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากบทบาทและอำนาจหน้าที่หลัก 3 ประการข้างต้น ที่ปรากฏตามรายงานของ Haldane Committee แล้ว เห็นว่ายังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรี คือ

ประการที่ 4) เป็นผู้ริเริ่มร่างกฎหมาย และรับมอบอำนาจนิติบัญญัติบางประการจากรัฐสภา เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ลงมือและใกล้ชิดกับงานบริหาร และเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จึงย่อมรู้ถึงปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามนโยบายของตน ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล เรียกว่า Public Bill มักมีที่มาจาก (1) นโยบายของพรรครัฐบาลในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือนโยบายต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี (2) ความประสงค์ของฝ่ายข้าราชการที่จะให้มีการเสนอหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (3) ข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลอาจนำร่างกฎหมายเสนอต่อสภาสามัญหรือต่อสภาขุนนางก่อนก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีส่วนมากโดยเฉพาะร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินและภาษี จะเสนอสู่สภาสามัญก่อน อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่จะประกาศใช้ได้ต้องผ่านการพิจารณาและได้รับอนุมัติจากทั้งสองสภา ซึ่งในทางปฏิบัติ จากการที่คณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษเป็นกลุ่มบุคคลชั้นนำมาจากผู้นำของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญ และเป็นพรรคที่มีวินัยในการลงคะแนนเสียงสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ของรัฐสภา ดังนั้น นโยบายและร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลจึงมักจะผ่านการยอมรับจากรัฐสภาเสมอ

การมอบอำนาจนิติบัญญัติบางประการจากรัฐสภา (Delegated Legislation) ให้แก่คณะรัฐมนตรีอังกฤษ เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินอาจจะไม่ละเอียด และครอบคลุมถึงปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดจากการปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือในบางเรื่องก็เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่ควรจะมีระเบียบหรือข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติโดยเสมอกัน รัฐสภาอังกฤษจึงมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีอังกฤษในการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับให้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ แต่ทั้งนี้อำนาจนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภา โดยรัฐสภาจะมีคณะกรรมการ The Select Committee on Statutory Instruments เป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะรัฐมนตรี

สรุปได้ว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย ตลอดจนควบคุมและอำนวยความสะดวกการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นผู้ประสานงานรวมถึงกำหนดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยราชการต่าง ๆ โดยมีระบบข้าราชการเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น

แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีบทบาทและอำนาจมาก โดยทำหน้าที่เป็นแกนกลางของระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ และเป็นองค์กรสำคัญที่เชื่อมโยงสถาบันทางการเมืองและการปกครองของอังกฤษเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในระบบรัฐบาลอังกฤษอันจะทำให้เกิดผลสูงสุดในทางการปกครองและการบริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจทางการเมืองของตนในการมีส่วนร่วมวางนโยบายและควบคุมการบริหารราชการของประเทศโดยผ่านทางองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่าคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้แม้ว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษจะมีความสามารถสูงในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของตนก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าวต่อรัฐสภาโดยเฉพาะต่อสภาสามัญซึ่งเป็นผู้แทนโดยตรงของประชาชนด้วย

#### 2.2.1.4 ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

เนื่องจากประเทศอังกฤษมิได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งกำหนดขึ้นเป็นพิเศษให้เป็นรัฐธรรมนูญของชาติ แต่ได้ถือว่ากฎหมายและจารีตประเพณีของประเทศซึ่งเป็นสิ่งที่ยึดถือปฏิบัติติดต่อกันมาจนมีผลผูกพันในการปกครองประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี รวมถึงความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเรื่องของจารีตประเพณีทั้งสิ้น (Convention) และโดยที่คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจจากสภาสามัญตามรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา ดังนั้น ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีจึงอาจเกิดขึ้นจาก 2 สาเหตุหลัก คือ (1) นายกรัฐมนตรี และ (2) สภานิติบัญญัติ

#### (ก) ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีอังกฤษอันเกิดจากตัวนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากตามจารีตประเพณีทางการเมืองของอังกฤษนั้น นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญและเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้นำที่มีความสำคัญในคณะรัฐบาล ดังนั้นความดำรงอยู่หรือความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีจึงขึ้นอยู่กับตัวนายกรัฐมนตรี เหตุผลที่ว่าเมื่อนายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรีต่างๆ ก็ควรพ้นจากตำแหน่งตามนายกรัฐมนตรีไปด้วยนั้น เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี หากไม่ให้นายกรัฐมนตรีต่างๆ พ้นจากตำแหน่งตามนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็จะเกิดปัญหาว่าใครควรจะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลแทน วิธีการให้นายกรัฐมนตรีมาประชุมหารือกันเพื่อเลือกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีแทนต่อไปนั้น ย่อมจะไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ บุคคลอื่นจะใช้อำนาจนี้แทนไม่ได้ และจะนำมติของคณะรัฐมนตรีที่ประชุมโดยไม่มีนายกรัฐมนตรีมาเสนอต่อประมุขของรัฐก็ไม่ได้ เพราะคณะรัฐมนตรีไม่มีสิทธิเสนอบุคคลหนึ่ง

บุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของนานาประเทศ จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรี  
สิ้นสภาพไปตามตัวนายกรัฐมนตรี<sup>89</sup>

การพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี อันมีผลให้คณะรัฐมนตรีต้อง  
สิ้นสุดไปนั้นมีหลายสาเหตุ เช่น นายกรัฐมนตรีถึงแก่อนิจกรรม หรือลาออก โดยการลาออกของ  
นายกรัฐมนตรีอาจเนื่องมาจากปัญหาทางสุขภาพ หรือเป็นช่วงเวลาที่ได้รับคณาภิบาลได้รับความนิยม  
จากประชาชน จึงเห็นสมควรลาออกเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรืออาจมีปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็น  
เห็นว่าสภาสามัญไม่ให้การสนับสนุนนโยบายที่สำคัญๆของคณะรัฐบาลซึ่งมีผลให้การดำเนินงานตาม  
นโยบายของรัฐบาลติดขัด ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลยังไม่แพ้คะแนนเสียงในสภาจนต้องลาออก ดังเช่น<sup>90</sup>  
กรณีของนายกรัฐมนตรี Neville Chamberlain ที่ตัดสินใจลาออก แม้ว่าสภาสามัญจะลงมติเสียง  
ข้างมากชนะฝ่ายค้าน 81 คะแนนเสียง ในการสนับสนุนนโยบายการถอนทหารอังกฤษประจำ  
นอร์เว (ในปี ค.ศ. 1940) แต่การลงมติครั้งนั้นมีสมาชิกพรรค Conservative ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล  
ออกเสียงเพียง 33 คน ส่วนอีก 60 คนงดเว้นไม่ออกเสียง ซึ่งหมายถึงสมาชิกส่วนใหญ่ไม่  
สนับสนุนนโยบายของเขา และเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก เขามีสิทธิที่จะถวายคำแนะนำต่อษัตริย์  
ว่า ใครควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ซึ่งเป็นจารีตประเพณีทางการเมืองของอังกฤษ  
นอกจากนี้การแตกแยกภายในคณะรัฐบาล ก็มีผลทำให้นายกรัฐมนตรีอาจลาออกจากตำแหน่งได้  
หรือนายกรัฐมนตรีอาจลาออก เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะรัฐบาลผสม (coalition government)  
เหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลทำให้นายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง คือการลงมติ  
ไม่ไว้วางใจตัวนายกรัฐมนตรีของสภานิติบัญญัติ ซึ่งก็คือการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั่นเอง  
ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

อนึ่ง การถึงแก่อนิจกรรมของนายกรัฐมนตรีขณะดำรงตำแหน่ง เป็น  
สาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่การเปลี่ยนคณะรัฐบาล  
และคณะรัฐมนตรีในสาเหตุนี้ จะเป็นเพียงการสับเปลี่ยน (reshuffle) รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีและ  
เจ้ากระทรวงบางตำแหน่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะผู้นำระดับรองของพรรคการเมืองเดียวกันกับ  
อดีตนายกรัฐมนตรีจะเข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีแทน<sup>91</sup>

### (ข) ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีอันเกิดจากสภานิติบัญญัติ

ตามรูปแบบการปกครองของระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องบริหาร  
ราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติ ดังนั้นหากสภานิติบัญญัตินี้มีมติไม่ไว้วางใจ

<sup>89</sup> มนูญ บริสุทธี, เรื่องคณะรัฐมนตรี (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2508),  
หน้า 89.

<sup>90</sup> สุกิจจา กรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ," (วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 33.

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

คณะรัฐมนตรีก็เท่ากับว่ารัฐบาลไม่สามารถดำเนินการบริหารต่อไปได้ มีผลให้คณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง โดยถือว่าการลงมติไม่ไว้วางใจเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดในการควบคุมรัฐบาล การลงมติไม่ไว้วางใจมีสองประเภท ประเภทแรก เป็นการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ประเภทที่สอง เป็นการลงมติไม่ไว้วางใจทั้งคณะ โดยในส่วนี้จะกล่าวถึงการลงมติไม่ไว้วางใจทั้งคณะอันมีผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกไป หรือไม่ก็ยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีของสภานิติบัญญัติ เป็นเรื่องของการไม่ไว้วางใจในนโยบายหลักๆ ของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐบาลต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา ดังนั้นหากคณะรัฐบาลชุดใดแพ้คะแนนเสียงเกี่ยวกับมติที่สำคัญในสภาสามัญ เช่น การเสนอร่างกฎหมายที่สำคัญของรัฐบาลแต่รัฐสภาลงมติไม่รับร่างกฎหมายนั้นก็อาจถือเป็นการลงมติไม่ไว้วางใจของสภานิติบัญญัติได้ หรือการลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายที่สำคัญๆ ของรัฐบาล รัฐบาลชุดนั้นก็ต้องลาออกทั้งคณะ หรือนายกรัฐมนตรีอาจถวายคำแนะนำให้กษัตริย์ทรงประกาศพระบรมราชโองการยุบสภาสามัญ เพื่อให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

อย่างไรก็ตาม การสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีอันเกิดจากการลงมติไม่ไว้วางใจของสภานิติบัญญัติในประเทศอังกฤษนี้เกิดขึ้นได้ยาก ทั้งนี้เพราะคณะรัฐบาลอังกฤษมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ประกอบกับพรรคการเมืองในอังกฤษเป็นระบบสองพรรคใหญ่ที่มีวินัยเคร่งครัด ดังนั้นการดำเนินกิจการบริหารทั้งมวลของคณะรัฐมนตรีจึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาอันประกอบด้วยสมาชิกพรรครัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญเสมอ (ยกเว้นในกรณีของรัฐบาลผสม)

### (ค) ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีอันเกิดจากการแพ้การเลือกตั้งทั่วไปของพรรครัฐบาล

ในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาสามัญจะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาล ดังนั้นเมื่อผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า ผู้สมัครรับการเลือกตั้งซึ่งสังกัดพรรคฝ่ายค้านได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากกว่าพรรคฝ่ายรัฐบาล คณะรัฐบาลชุดเดิมก็ต้องลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคที่มีเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งทั่วไปดำเนินการจัดตั้งคณะรัฐบาล ซึ่งการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐบาลในลักษณะนี้ ย่อมทำให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลุ่มรัฐมนตรีชั้นนำของคณะรัฐบาลต้องสิ้นสุดลงไปด้วย

โดยก่อนปี ค.ศ. 1868 หากพรรครัฐบาลแพ้การเลือกตั้งทั่วไป คณะรัฐบาลชุดเดิมจะรอจนกระทั่งมีการเปิดประชุมสภาสามัญที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ และให้สภาดังกล่าวลงมติไม่ไว้วางใจ (Vote of no confidence) ก่อนรัฐบาลชุดเดิมจึงจะลาออก แต่ในปี

ดังกล่าว คณะรัฐบาลของ Disraeli ได้ลาออกทันที เมื่อปรากฏผลการเลือกตั้งทั่วไปว่าพรรคฝ่ายค้านได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญ จึงถือเป็นหลักปฏิบัติสืบมา<sup>92</sup> นับแต่นั้น

### 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีอังกฤษกับรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน

การปกครองในระบบรัฐสภาเป็นการนำแนวคิดที่ว่าด้วยทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ซึ่งมีหลักการว่า การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ควรมืองค์กรผู้ใช้ อำนาจทั้งสามแยกต่างหากจากกันและเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน มารวมกับหลักการตรวจสอบและการคานอำนาจ (principle of checks and balances) ซึ่งมีจุดประสงค์ให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอันได้แก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปในลักษณะที่เป็นการผสมผสานกันไป (Interdependence by Integration) กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างไม่อาจดำเนินกิจการทางการเมืองได้ หากปราศจากความร่วมมือของอีกฝ่ายหนึ่ง อันเป็นความร่วมมือในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินงานโดยมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสที่จะถ่วงดุลอำนาจของกันและกัน และเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากันอย่างเด็ดขาด จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีอังกฤษกับรัฐสภามีอยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นการถ่วงดุลหรือควบคุมซึ่งกันและกัน กับความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินงาน

#### 2.3.1 ความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐสภาควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรี

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารอยู่เหนืออีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด จึงได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายต่างมีหนทางที่จะควบคุมและถ่วงดุลอำนาจของกันและกันได้ โดยระบบรัฐสภาได้กำหนดให้คณะรัฐบาลอังกฤษซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นกลุ่มผู้นำ ต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภากับต้องรับผิดชอบในทางการเมืองและการบริหารราชการต่อรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสภาสามัญ ทั้งนี้เพราะสภาสามัญซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในรัฐสภา มีอำนาจและบทบาทในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีได้มากกว่าสภาขุนนาง ซึ่งอำนาจและบทบาทที่สำคัญของสภาสามัญในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐบาลอังกฤษที่มีคณะรัฐมนตรีเป็นกลุ่มผู้นำ คือ การควบคุมนโยบายและการบริหารงานของคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ดังนี้

<sup>92</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

(1) คณะกรรมาธิการสภาสามัญ มีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมนโยบายและการบริหารงานของคณะรัฐบาล โดยสามารถควบคุมการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล ผ่านกฎหมายงบประมาณและการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายนั้น

“งบรายรับ” งบประมาณถูกเสนอในทุกต้นเดือนเมษายนซึ่งเป็นเดือนแรกของปีงบประมาณ ในระยะเวลาตั้งแต่เดือนเมษายนถึงเดือนกรกฎาคม สภาจะปรึกษารายหรือกับคณะกรรมการ เวย์ แอนด์ มีนส์ (Committee of Ways and Means) เพื่อแบ่งสรรงบประมาณ หลังจากตกลงกันได้แล้วก็จะเอารายการต่างๆ มารวมกันเข้าเป็นร่างกฎหมาย ซึ่งเมื่อผ่านสภาแล้วก็เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งแสดงให้เห็นเป็นโครงการภาษีอากรสำหรับปีนั้น

“งบรายจ่ายของรัฐบาล” รัฐสภาต้องหาเงินให้รัฐบาลใช้จ่ายและให้สิทธิในการใช้จ่ายสำหรับวัตถุประสงค์ที่ได้อนุมัติแล้ว กระทรวงการคลังรวบรวมรายจ่ายเสนอต่อสภาล่างก่อนเดือนเมษายนซึ่งเป็นเดือนที่ปีงบประมาณเริ่มต้น สภาล่างจะปรึกษารายหรือกับคณะกรรมการคอมมิทตี ออฟ ซัพพลาย (Committee of Supply) เพื่อพิจารณาประมาณการรายจ่ายภายใน 4 เดือนต่อมา หลังจากนั้นก็จะรวมเข้าด้วยกันเป็นร่างกฎหมาย ซึ่งเมื่อผ่านรัฐสภาแล้วก็จะ เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย อนุมัติให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดรายละเอียดไว้ในงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ห้ามใช้จ่ายนอกเหนือจากนั้น

อนึ่ง Committee of Ways and Means ซึ่งทำหน้าที่พิจารณางบประมาณรายรับ และ Committee of Supply ซึ่งทำหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย มีลักษณะเป็นกรรมาธิการของสภาทั้งหมด (Committee of the Whole) คือสมาชิกสภาสามัญทั้งหมดทำหน้าที่ร่วมกันเป็น คณะกรรมาธิการของสองชุดนี้ และการควบคุมกฎหมายของสภาสามัญคือส่วนหนึ่งของร่าง งบประมาณสำหรับปีใหม่ มักได้รับอนุมัติล่วงหน้า (Voted on account) และพระราชบัญญัติ งบประมาณหมายเลขหนึ่ง (Consolidates Fund No.1 Bill) จะได้รับอนุมัติในปลายเดือนมีนาคม ส่วนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจะผ่านสภาสามัญในราวเดือนสิงหาคม ส่วนวันที่ใช้อภิปรายรายจ่าย เรียกว่า “Supply Days” ซึ่งมี 26 วัน เพื่ออภิปรายและลงมติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งที่จริงใช้สำหรับให้พรรคฝ่ายค้านวิจารณ์การบริหารของรัฐบาล เนื่องจากพรรคฝ่ายค้านมีโอกาส ที่เลือกหัวข้อปัญหาต่างๆ มาพิจารณาเช่น เรื่องที่เคยตั้งกระทู้ถามหรือเรื่องที่เคยขอแปรญัตติก่อน ปิดประชุม มาอภิปรายได้อย่างเต็มที่ในระยะเวลาช่วงนี้

ในด้านการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล สภาสามัญสามารถควบคุมได้ โดยมี คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง 2 คณะ คือ

คณะกรรมาธิการบัญชีเงินราชการ (Committee of Public Accounts) ซึ่งตั้งในปี ค.ศ. 1850 มีอำนาจตรวจตรารายจ่ายของรัฐบาลแต่ละบัญชีว่าตรงกับที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติงบประมาณหรือไม่ โดยมีผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (The Comptroller and Auditor General) เป็นผู้ช่วยเหลือ ทั้งยังมีวิธีการอื่นๆ ที่จะทำให้สมาชิกสภาสามัญทราบว่า คณะรัฐมนตรี ได้ใช้เงินในรายการงบประมาณไปอย่างไรบ้าง เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญตั้งกระทู้ถาม คณะรัฐมนตรีได้ คณะกรรมาธิการชุดนี้จึงเป็นเครื่องมือที่จะทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบบริหาร การเงินต่อรัฐสภา โดยเมื่อกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งต้องการจะใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน

งบประมาณ จะต้องได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการชดเชยนี้ก่อนที่รัฐสภาจะลงมติผ่านให้เป็นกฎหมาย ตามปกติคณะกรรมการชดเชยนี้มีประธานกรรมการและกรรมการหลายนายเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน

คณะกรรมการประมาณงบประมาณ (The Select Committee on Estimates) มีอำนาจในการสอบสวนการจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรี ว่าได้กระทำไปโดยมีหลักการและถูกต้องตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอไว้หรือไม่ คณะกรรมการชดเชยนี้แบ่งออกเป็นอนุกรรมการหลายคน แต่ไม่มีพนักงานที่ได้รับเงินเดือนและทำงานตามปกติอย่างคณะกรรมการชดเชยแรก

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่โอนเป็นของรัฐ (The Committee on Nationality) ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ.1966 มีอำนาจในการตรวจสอบรายงานและงบประมาณประจำปีของอุตสาหกรรมที่โอนเป็นของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบเกี่ยวกับนโยบายการลงทุนของรัฐบาล และควบคุมการบริหารและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรมของรัฐ ซึ่งมีรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงรับผิดชอบ<sup>93</sup> แม้คณะกรรมการของรัฐสภาอังกฤษจะมีหลายแบบและหลายคณะ แต่ก็มิได้มีการจัดแบ่งหน้าที่กันโดยเฉพาะเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร เหมือนกับคณะกรรมการของรัฐสภาอเมริกา

(2) คำขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม (Adjournment Motions) คำขอนี้ทำให้สมาชิกสามารถอภิปรายเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับญัตติได้ การอภิปรายนี้เกิดขึ้นในครึ่งชั่วโมงก่อนปิดประชุมประจำวัน รวมทั้งในโอกาสที่สภาล่างจะแยกย้ายกันไปสำหรับการพักผ่อนหรือวันหยุด สมาชิกผู้ไม่พอใจคำตอบของรัฐมนตรีต่อคำถามของตนจะพยายามนำเรื่องขึ้นมาใหม่ในตอนนี้ ซึ่งถ้าทำสำเร็จก็สามารถบังคับรัฐมนตรีนั้นให้เข้าสู่การอภิปรายอีกครั้งครึ่งชั่วโมง (half-hour adjournment debate) ในปัญหานั้น ถึงแม้จะไม่มีมติในการอภิปราย แต่ก็อาจเป็นประโยชน์ในการที่จะควบคุมการประชุมของรัฐมนตรี<sup>94</sup>

(3) คำขอแปรญัตติรีบด่วนก่อนปิดประชุมฉุกเฉิน (The Urgency Adjournment Motions) เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกยกเรื่องราวที่มีความเร่งด่วนซึ่งรัฐบาลควรจะต้องจัดการโดยปกติจะเป็นเรื่องที่รอช้าไม่ได้ บ่อยครั้งที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความไว้วางใจรัฐบาล ในการประชุมเช่นนี้รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้องต้องพูดชี้แจงในเวลา 2-3 ชั่วโมงเกี่ยวกับปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ซึ่งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอขอแปรญัตติโดยลักษณะของปัญหาต้องกระชั้นชิดรีบด่วน และมีความสำคัญต่อสาธารณชน ประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาการขอแปรญัตติว่าเข้าลักษณะดังกล่าวหรือไม่

(4) การอภิปรายในตอนเปิดสมัยประชุม (Queen's Speech Debates) ในพิธีเปิดสมัยประชุมสภาทุกครั้งจะเปิดโดยสุนทรพจน์จากพระราชบัลลังก์ ซึ่งอาจอ่านโดยพระราชินีเอง

<sup>93</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-49.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.



หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย โดยปกติคำปราศรัยนั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ร่างและได้วางโครงการนิติบัญญัติของรัฐบาลไว้สำหรับสมัยประชุมนั้น เสร็จแล้วก็มีการอภิปรายตามมา 6 วัน และพรรคฝ่ายค้านก็มักจะโจมตีรัฐบาลในเรื่องการต่างประเทศ กลาโหม และเรื่องอาณานิคม ภาวะทางเศรษฐกิจ และเรื่องอื่นซึ่งพรรคฝ่ายค้านมีความสนใจ

(5) การลงมติตำหนิติเตียนรัฐบาล (Votes of Censure) การลงมติแบบนี้ตามปกติจะเริ่มจากกลุ่มสมาชิกในสภา ซึ่งมักจะเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ขอให้สภาลงมติว่าจะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนต่อร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือนโยบายหนึ่งนโยบายใดของรัฐบาล ในบางโอกาสรัฐบาลอาจเสนอร่างกฎหมายหรือนโยบายบางประการเพื่อขอความสนับสนุนจากสภา หากมติข้างมากของสภาไม่สนับสนุนร่างกฎหมายหรือนโยบายนั้นต้องตกไป และหากรัฐบาลเห็นว่าร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สภาลงมติไม่สนับสนุนนั้นมีความสำคัญต่อรัฐบาล รัฐบาลอาจลาออกหรือนายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ประกาศยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ อันมีผลเท่ากับให้ประชาชนตัดสินว่าจะสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ หากผลการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายข้างมาก แสดงว่าประชาชนคัดค้านนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องลาออก และให้ผู้นำทางการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญจัดตั้งคณะรัฐบาล<sup>95</sup>

(6) การตั้งกระทู้ถามในสภา (Parliamentary Questions) การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ควบคุมฝ่ายบริหารไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้ถามในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจในระดับกระทรวง ซึ่งมักจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นและต้องการคำตอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยสมาชิกสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะปฏิเสธในการตอบคำถาม หากเห็นว่าการตอบคำถามนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียเกี่ยวกับประโยชน์ของส่วนรวมหรือความปลอดภัยมั่นคงของประเทศ แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในสภาจะไม่ใช่วิธีมาตรการที่เด็ดขาดในการควบคุมฝ่ายบริหารเพราะไม่มีการอภิปรายและลงมติแต่อย่างใด และรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ตอบกระทู้นั้นก็ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามการตั้งกระทู้ถามก็เป็นประโยชน์ในการควบคุมฝ่ายบริหารให้ต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาและไม่ใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิด เพราะข้อเท็จจริงที่ได้จากการตั้งกระทู้ถามดังกล่าวอาจทำให้สมาชิกสภาในจำนวนมากพอรวมกลุ่มกันเพื่อให้มีการเปิดอภิปรายในประเด็นที่กลุ่มคนคิดใจ นอกจากนั้นการตั้งกระทู้ถามก็เป็นการแสดงความรู้สึกของสมาชิกสภาให้ฝ่ายบริหารทราบ เพราะกระทู้ถามทำหน้าที่เป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา ทำให้สมาชิกทราบข้อเท็จจริงและวิพากษ์วิจารณ์การบริหารรัฐกิจของฝ่ายบริหารได้ ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามจึงเป็นมาตรการที่ใช้ระยะเวลาสั้นแต่สม่ำเสมอในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี เพื่อป้องกันมิให้

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-53.

คณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสภาสมาชิก

(7) การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Votes of No Confidence) เป็นมาตรการรุนแรงที่สุดที่สภาสมาชิกใช้ควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินกับทั้งในด้านตัวบุคคลผู้ดำเนินการบริหารโดยการที่รัฐสภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เริ่มจากหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านจะเป็นผู้เสนอญัตติและประเด็นที่จะพิจารณาในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยส่วนมากเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐบาล หากในการอภิปรายในสภาสมาชิกปรากฏว่านโยบายและการบริหารของรัฐบาลไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาสมาชิก กล่าวคือคณะรัฐบาลแพะแค้นเสี่ยงในมติสำคัญ คณะรัฐบาลก็ต้องลาออกหรือนายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาสมาชิกเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินว่านโยบายและการบริหารของคณะรัฐบาลเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ โดยพิจารณาจากพรรคการเมืองใดที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสมาชิก จะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาล การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลจึงเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งการลงมติไม่ไว้วางใจนี้อาจเป็นกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังจากที่ได้เปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว หรืออาจเป็นกรณีที่รัฐสภาไม่ไว้วางใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีในตอนที่คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายขอความไว้วางใจจากรัฐสภาก็ได้

มาตรการข้างต้นที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นมาตรการที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมการทำงานของคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี โดยมีความรุนแรงและเงื่อนไขในการใช้ที่แตกต่างกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในแง่ของวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐสภาที่แท้จริงมิใช่อยู่ที่การควบคุมฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อเป็นกระจกเงาสท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงให้สมกับที่ตนได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชน

### 2.3.2 ความสัมพันธ์ในลักษณะที่คณะรัฐมนตรีถ่วงดุลอำนาจรัฐสภา

ในทางทฤษฎีนั้นระบบรัฐสภามุ่งหมายที่จะสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เพื่อควบคุมมิให้อำนาจทั้งสองใช้อำนาจไปในทางที่ผิด โดยต่างฝ่ายต่างก็มีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนถ่วงดุลกับอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ฉะนั้น จึงได้กำหนดมาตรการที่ให้คณะรัฐมนตรีถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภาไว้หลายมาตรการ เช่น คณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะแถลงชี้แจงปัญหาต่างๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีถูกตั้งกระทู้ถามถึงการบริหารรัฐกิจโดยรัฐสภา หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าการตอบกระทู้ถามนั้นจะ

เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ความมั่นคงแห่งรัฐ คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ตอบคำถามนั้นได้ แต่มาตรการที่ถือว่ารุนแรงที่สุดที่คณะรัฐมนตรีจะนำมาใช้ถ่วงดุลกับอำนาจรัฐสภา คือการยุบสภาซึ่งเป็นอำนาจที่ทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเป็นวิธีการที่ผู้นำของคณะรัฐมนตรีสามารถถว้ายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาสามัญในกรณีที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจโดยรัฐสภา เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ อันเป็นการอุทธรณ์ต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้เป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้ายว่าจะตัดสินใจให้พรรครัฐบาลซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีชุดเดิมหรือพรรคฝ่ายค้านเข้ามาทำหน้าที่บริหาร ซึ่งหากปรากฏว่าพรรคฝ่ายค้านชนะการเลือกตั้งได้เสียงข้างมากในสภาสามัญก็แสดงว่าคณะรัฐมนตรีชุดเดิมขาดความไว้วางใจจากประชาชน แต่ถ้าปรากฏว่าพรรคของคณะรัฐมนตรีชุดเดิมชนะการเลือกตั้งในสภาสามัญอีกครั้งหนึ่ง ย่อมแสดงว่าประชาชนเห็นชอบด้วยกับนโยบายเดิมของคณะรัฐมนตรี

คุณประโยชน์ของการถ่วงดุลอำนาจรัฐสภาโดยวิธีการยุบสภาของคณะรัฐมนตรีทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องไตร่ตรองให้รอบคอบเสียก่อนที่จะดำเนินมาตรการรุนแรงใดๆ ต่อฝ่ายบริหาร อีกทั้งช่วยให้ปัญหาในการบริหารรัฐกิจของคณะรัฐมนตรีที่ติดขัดจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐสภา ได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจบริหารที่แท้จริงเป็นผู้ตัดสิน

จากการศึกษาถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีอังกฤษกับรัฐสภา ทั้งในแง่ของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา และในแง่ของการถ่วงดุลอำนาจรัฐสภาโดยคณะรัฐมนตรี เห็นได้ชัดว่าระบบรัฐสภาอังกฤษมีความมุ่งหมายให้ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและผู้ใช้อำนาจบริหารคอยเหนี่ยวรั้งซึ่งกันและกัน โดยทั้งสองฝ่ายต่างก็มีมาตรการเด็ดขาดที่จะนำมาใช้ตอบโต้ซึ่งกันและกันเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขตอันเป็นไปตามทฤษฎีแห่งดุลยภาพ และทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นแนวคิดที่สำคัญตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ก็เป็นไปในลักษณะที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินงาน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมาก เนื่องจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร แท้จริงแล้วก็มาโดยตรงจากรัฐสภานี้เองเพราะรัฐมนตรีส่วนใหญ่หรือทั้งหมดจะเป็นสมาชิกของรัฐสภาด้วยในเวลาเดียวกัน คณะรัฐมนตรีจึงมีสิทธิแถลงชี้แจงปัญหาต่างๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ นอกจากนี้ ร่างรัฐบัญญัติส่วนใหญ่ยังถูกเสนอโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและเมื่อร่างกฎหมายเหล่านั้นผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีนี้เองที่เป็นผู้ประกาศใช้กฎหมาย ความสัมพันธ์อีกประการหนึ่งซึ่งมีลักษณะที่ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันคือ การมอบอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาบางประการให้แก่คณะรัฐมนตรี กล่าวคือเป็นการมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีตรากฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) กำหนดรายละเอียดต่างๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติ เนื่องจากร่างกฎหมายที่ต้องผ่าน

รัฐสภามีมากขึ้นทุกปีจึงเป็นการยากที่รัฐสภาจะออกกฎหมายให้มีความละเอียดจนถึงขั้นปฏิบัติงานในแขนงต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง รัฐสภาจึงได้มีการใช้ระบบการมอบอำนาจนิติบัญญัติ (delegated legislation) ให้แก่รัฐมนตรีรายใดรายหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าว

อนึ่ง หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี  
อังกฤษกับรัฐสภา คือ หลักการรับผิดชอบในทางการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปถึงรายละเอียด ใน  
บทที่ 3