บทที่ 3

ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในต่างประเทศ

3.1 วิวัฒนาการและแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ

ตามที่ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ว่ารูปแบบการเมืองการปกครองในประเทศอังกฤษเป็นรูปแบบการปกครองโดยคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยบุคคลชั้นนำที่สำคัญๆ ของพรรคที่มีสมาชิกในรัฐสภามากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นคณะอำนวยการตามนโยบายของชาติ โดยมีการประชุมร่วมกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี รวมถึงได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา อันมีลักษณะเป็นการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ในบทที่ 3 จะได้ศึกษาถึงความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองที่มีต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา

เนื่องจากรูปแบบการปกครองโดยคณะรัฐมนตรี มีเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐสภาหรือระบอบรัฐสภา (Parliamentary Government) เท่านั้น และประเทศอังกฤษก็ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการเมืองการปกครองระบบรัฐสภา จึงเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงหลักความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองของประเทศอังกฤษ เพราะความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองต่อรัฐสภานั้น มีขึ้นได้เฉพาะในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองโดยรัฐสภาเท่านั้น ส่วนรูปแบบการปกครองอย่างอื่นไม่ปรากฏว่ามีความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาแต่อย่างใด ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองต่อรัฐสภานี้จึงเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ

ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเป็นความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ แรกเริ่มเดิมทีความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเกิดจากหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบใดๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากนับตั้งแต่สมัยพระเจ้ายอร์ชที่1 (ค.ศ.1714-1727) พระมหากษัตริย์องค์แรกแห่งราชวงศ์ฮาโนเวอร์ขึ้นครองราชย์ พระองค์ก็ไม่เคยเสด็จไปฟังการประชุมของคณะรัฐมนตรีเลยเพราะไม่รู้ภาษาอังกฤษรู้แต่ภาษาเยอรมัน นายกรัฐมนตรีอังกฤษในสมัยนั้นจึงต้องรายงานการประชุมย่อๆ เป็นภาษาละตินถวาย ซึ่งก็ไม่ค่อยจะถูกต้องนัก ต่อมาสมัยพระเจ้ายอร์ช ที่ 2 (ค.ศ.1727-1760) แม้พระองค์จะรู้ภาษาอังกฤษแต่ก็ไม่ทรงเข้าร่วมฟังการประชุมของคณะรัฐมนตรีเช่นกัน ในสมัยพระเจ้ายอร์ช ที่ 3 (ค.ศ.1760-1820) ก็ทรงเสียสติและเสียพระเนตร จึงเกิดมีความคิด

ขึ้นเป็นครั้งแรกที่จะให้รัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ ในสมัยพระเจ้ายอร์ช ที่ 4 (ค.ศ.1820-1830) ก็ทรงประพฤติเหลวไหลไม่เป็นที่นับถือของราษฎร เท่าใดนัก จนถึงสมัยพระราชินีวิคตอเรีย พระองค์ไม่สามารถบัญชากิจการบ้านเมืองที่สำคัญ ๆ ได้โดยลำพัง เพราะมีพระชนมายุเพียง10 พรรษาเท่านั้น จนกระทั่งพระสวามีสิ้นพระชนม์ พระองค์ก็ทรงเบื่อหน่ายกิจการบ้านเมืองเสียเอง ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปีค.ศ.1714 เป็นต้นมา อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเริ่มตกมาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี โดยมีลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งต่อมาความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีได้เกิดขึ้นครั้งแรก ในประเทศอังกฤษก่อนแล้วจึงแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลก

ในเรื่องของความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 ทางคือ 1) ความรับผิดชอบในทางอาญา กล่าวคือ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับโทษทางอาญา คือ มีภาระที่จะถูกลงโทษทางร่างกายและทรัพย์สินเมื่อกระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมาย อาญาในขณะที่อยู่ในตำแหน่ง 2) ความรับผิดชอบในทางแพ่ง กล่าวคือ รัฐมนตรีหรือ คณะรัฐมนตรีจะถูกบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ในทางทรัพย์สินหรือชื่อเสียงแก่ผู้อื่น 3) ความรับผิดชอบในทางการเมือง กล่าวคือ รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมีภาระที่สูญเสียอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ เมื่อรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เพราะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมี หน้าที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจจากรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบ ทั้ง 3 ทางดังกล่าว รัฐมนตรีอาจจะต้องรับผิดชอบเฉพาะตัวเป็นคน ๆ ไปหรืออาจจะต้อง รับผิดชอบร่วมกันทางใดทางหนึ่งหรือทั้ง 3 ทางก็ได้

ความรับผิดชอบในทางการเมืองนี้ มีพัฒนาการมาจากความรับผิดชอบทางแพ่งและ ทางอาญาก่อน กล่าวคือ ความรับผิดชอบทางการเมือง เริ่มต้นมาจากกระบวนการหรือวิธีการ พิเศษอันหนึ่งที่เรียกว่า Impeachment คือ เป็นการฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีโดยสภาสามัญ ต่อสภาขุนนางซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาตัดสินข้อกล่าวโทษนั้น ในตอนแรกกระบวนการ Impeachment ใช้ฟ้องร้องกล่าวโทษเฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำผิดทางอาญาเท่านั้น ต่อมาจึง ค่อยขยายรวมไปถึงการกระทำที่เรียกว่า Misdemeanors และการกระทำผิดอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับ การบริการสาธารณะด้วย โดยสามารถกล่าวโทษแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ทุกชั้น ทุกตำแหน่งไม่เฉพาะแต่รัฐมนตรีเท่านั้นยังรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาด้วย วิธีการ Impeachment ได้เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 3 (ค.ศ.1760-1820) ในตอนแรก มุ่งหมายที่จะใช้กับการกระทำผิดทางอาญาเป็นส่วนใหญ่ โดยให้สภาสามัญมีอำนาจฟ้องร้อง กล่าวโทษรัฐมนตรีต่อสภาขุนนางได้ ถือเป็นการให้สภาสามัญควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยทางอ้อม ทำให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีตลอดจนรัฐมนตรี ต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความระมัดระวัง หากปราศจากกระบวนการ Impeachment

ในขณะนั้น สภาสามัญก็ไม่อาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ อย่างไรก็ตาม ในตอนแรกความผิดของรัฐมนตรีที่สภาสามัญจะนำขึ้นเป็นเหตุฟ้องร้องกล่าวโทษต่อสภาขุนนางได้นั้นจะต้องเป็นความผิดที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เท่านั้น คือ จำกัดอยู่เฉพาะความผิดทางอาญาอย่างเดียวไม่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นๆ จึงรู้สึกว่าเป็นการแคบเกินไป จนกระทั่งในศตวรรษที่ 17 มีการเปลี่ยนแปลงและขยายหลัก Impeachment ให้กว้างขวางขึ้นโดยให้ความผิดที่จะฟ้องร้องกล่าวโทษได้นั้นไม่จำกัดเฉพาะความผิดทางอาญาเท่านั้นแต่ให้รวมถึงการกระทำซึ่งนำความเสียหายมาสู่ประเทศ เช่น การเปิดเผยความลับของทางราชการ หรือขายชาติ ฯลฯ ด้วย จึงสรุปได้ว่า Impeachment เป็นกระบวนการพิจารณาคดีโดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้พิจารณาโดยเริ่มที่สภาสามัญ ทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีที่ได้กระทำความผิดทางอาญาทุกชนิดต่อสภาขุนนางที่ทำหน้าที่เป็นศาลคอยพิจารณาตัดสินโทษ และต่อมาวิธีการ Impeachment นี้ ก็ได้นำมาใช้กับผู้กระทำผิดทางการเมือง (political offenders) ซึ่งตามปกติกฎหมาย (ธรรมดา) มิได้บัญญัติเป็นความผิดเอาไว้ด้วย

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า ในตอนแรกความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งหรืออาญา (Impeachment) เท่านั้น โดยที่อาจเป็นความรับผิดร่วมกันหรือเป็นความรับผิดเฉพาะตัวก็ได้ ยังไม่มีความคิดที่จะให้รัฐมนตรีรับผิดชอบในทางการเมืองแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี ค.ศ.1742 ได้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเฉพาะตัว คือ Sir Robert Walpole ซึ่งเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในสมัยนั้น ได้ลาออกจากตำแหน่งหน้าที่เนื่องจากสมาชิกสภาสามัญส่วนมากไม่ชอบเขาและขู่ว่าถ้าไม่ลาออกสภาสามัญจะฟ้องร้องต่อสภาขุนนางให้ลงโทษทางอาญา Sir Robert Walpole จึงได้ลาออกจากตำแหน่งไป ซึ่งเท่ากับว่าเริ่มปรากฏให้เห็นถึงหลักความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นครั้งแรก คือเป็นการลงโทษเพียงแค่ให้ลาออกจากตำแหน่งหน้าที่ไปเท่านั้นซึ่งเบากว่าโทษทางอาญามาก เพราะถือกันว่าความผิดทางการเมืองเมื่อเกิดขึ้นแล้วก็เพียงแค่ทำให้ผู้กระทำผิดพ้นจากตำแหน่งไปก็พอ หากต้องลงโทษทางอาญาที่มีผลทางร่างกาย ทรัพย์สินและเกียรติยศชื่อเสียงของรัฐมนตรีแล้ว ถือว่าเป็นการรุนแรงและเกินจุดประสงค์ที่แท้จริงไป ซึ่งนับจากเกิดเหตุการณ์ของ Sir Robert Walpole อันเป็นตัวอย่างของความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเฉพาะตัวในทางการเมืองรายแรกแล้ว ในประเทศอังกฤษก็ได้มีการใช้วิธีการ Impeachment น้อยลง

สำหรับความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองนั้น มีพัฒนาการมาจากเหตุการณ์ในปีค.ศ.1782 ในคณะรัฐมนตรีของ Lord North สภาสามัญได้เปิดอภิปรายลงมติตำหนิติเตียนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ ซึ่งในการอภิปรายนั้นได้มีมติไม่ไว้วางใจที่จะให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป นับตั้งแต่นั้นมาความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่ต้องลาออกจากอำนาจหน้าที่เมื่อรัฐสภา

ไม่ไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป ก็ได้กลายมาเป็นธรรมเนียมที่ปฏิบัติสืบกันมา แม้จะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ว่า รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งหน้าที่ไปเมื่อปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่สามารถรักษาหรือธำรงไว้ซึ่งเสียงสนับสนุนในสภาสามัญได้มากกว่ากึ่งหนึ่งของเสียงทั้งหมดก็ตาม แต่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก็จำต้องลาออกไปตามธรรมเนียมปฏิบัตินั้น ดังนั้น ความจำเป็นในการคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงมีอยู่ว่า คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องสามารถแสดงให้เห็นอยู่เสมอว่าได้รับความไว้วางใจจากชาติโดยการมีเสียงข้างมากในสภาสามัญสนับสนุนอยู่ หรือจากการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไป มิฉะนั้นแล้วถือว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องสูญเสียอำนาจหน้าที่ไปโดยการลาออกจากตำแหน่ง

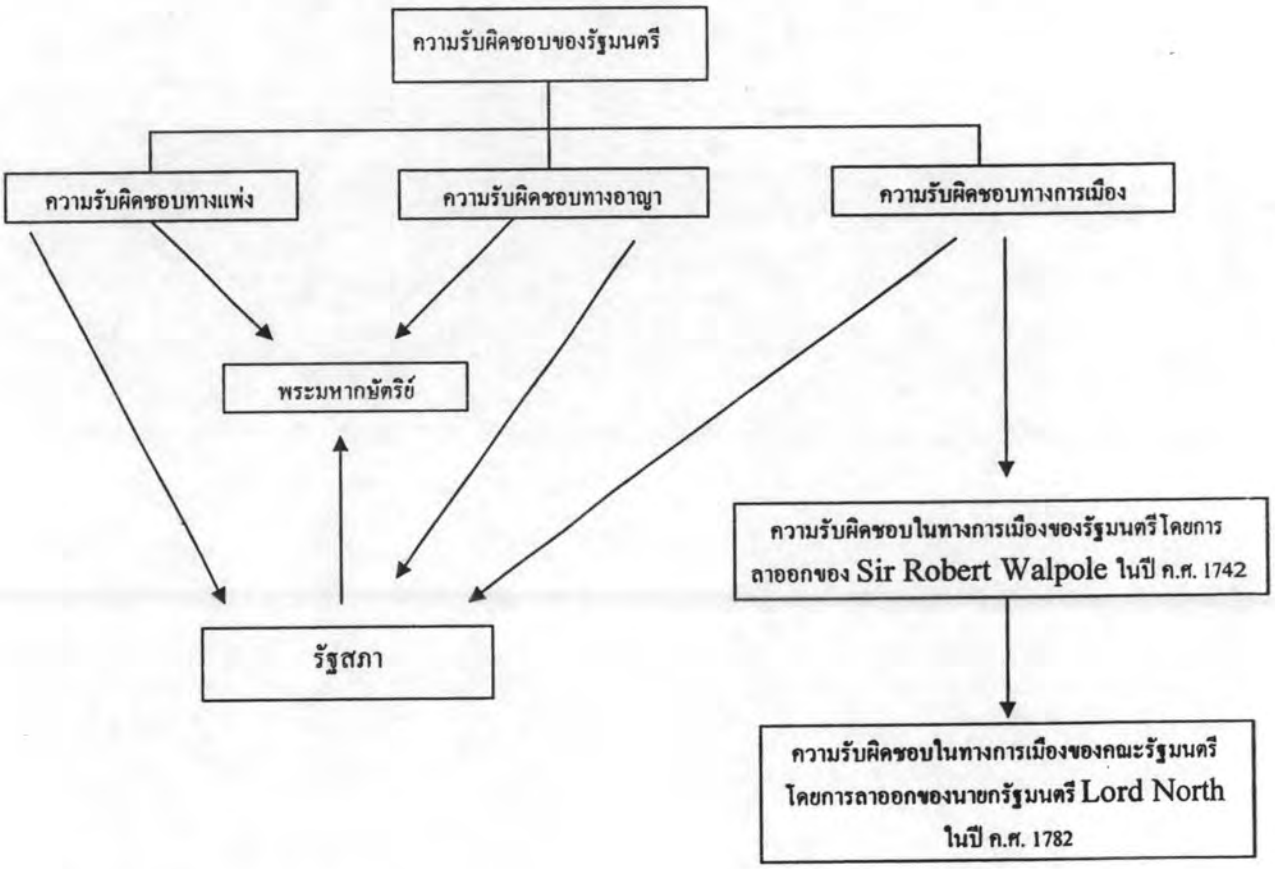
จึงสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบในทางการเมืองได้เริ่มต้นจากความรับผิดชอบเฉพาะตัวก่อน แล้วค่อยพัฒนามาเป็นความรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะ และความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีนี้ ก็ได้เริ่มต้นจากความรับผิดชอบในทางแพ่งและในทางอาญาก่อนแล้วจึงพัฒนามาเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะความรับผิดชอบเฉพาะตัวเกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบใดๆ ในกิจการที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน เนื่องจากบรรดาการกระทำของประมุขแห่งรัฐที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต่างๆ หากต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว จะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ลงนามกำกับในนามของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะด้วยเสมอ หากเป็นราชการแผ่นดินที่ไม่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ก็ต้องให้คณะรัฐมนตรีรู้เห็นหรือให้ความยินยอมเห็นชอบเสียก่อน เนื่องจากหลักการปกครองในระบบรัฐสภานั้นพระมหากษัตริย์จะทำอะไรโดยลำพังมิได้ ต้องกระทำตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี (ยกเว้นกิจการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอัธยาศัยของประมุขแห่งรัฐโดยเฉพาะ) เพราะพระมหากษัตริย์เป็นบุคคลที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ (Inviolable) และไม่ทรงอยู่ในพระราชฐานะที่จะทรงกระทำผิดได้ หากทรงกระทำการตามคำแนะนำของรัฐบาลที่รับผิดชอบอยู่ (the monarch can do no wrong as long as he or she acts on the advice of the responsible government) พระองค์จึงไม่ต้องทรงรับผิดชอบใดๆ ฉะนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ลงนามกำกับรับผิดชอบในราชการแผ่นดินนั้นๆ จึงเท่ากับเป็นการยอมรับผิดแทนในกิจการทางการเมืองที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงกระทำทุกเรื่องไป เพราะในทุกการกระทำย่อมจะต้องมีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบแล้วจึงจำเป็นต้องให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบแทน ซึ่งสอดคล้องกับเหตุผลในอดีตที่ประเทศอังกฤษปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว และรัฐมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นโดยได้ถวายสัตย์ปฏิญาณว่าจะจงรักภักดีและเป็นข้าราชการบริหารของพระมหากษัตริย์อังกฤษ (His Majesty's Servants) ฉะนั้น รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงจึงต้องรับผิดชอบโดยนิตินัย

(legally) ต่อพระมหากษัตริย์เท่านั้น เพราะเป็นสถาบันที่สูงสุดและศักดิ์สิทธิ์ของประเทศ แต่ต่อมาเมื่อรัฐสภาช่วงชิงอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงจึงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสภาสามัญซึ่งเป็นสภาที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติและมีอำนาจควบคุมคณะรัฐบาลอังกฤษอย่างแท้จริง โดยที่ในตอนแรก ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภานั้น เริ่มต้นจากความรับผิดชอบทางแพ่งทั่วไปและความรับผิดชอบทางอาญาโดยกระบวนการ Impeachment ก่อน แต่เนื่องจากวิธี Impeachment ก่อให้เกิดความยุ่งยากและหากนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำผิดทางการเมืองก็อาจถือว่ารุนแรงเกินไป จึงได้เกิดวิธีการลงมติโดยรัฐสภาเพื่อตำหนิความบกพร่องของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เข้ามาแทนที่วิธีการ Impeachmentในตอนแรก เพราะมีแนวคิดว่าความรับผิดชอบทางการเมืองโดยการต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งไป เป็นสิ่งที่ดีกว่าวิธีการ Impeachment ซึ่งต่อมาได้เริ่มเป็นที่นิยมมากขึ้นในศตวรรษที่ 18 และปัจจุบันนี้แทบจะไม่ปรากฏว่ามีการใช้วิธีการ Impeachcment ในประเทศอังกฤษอีกเลย แม้จะไม่มีการประกาศยกเลิกอย่างเป็นทางการก็ตาม อย่างไรก็ดี กลับไปปรากฏในประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาดซึ่งรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาแต่อย่างใด เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำเอาวิธีการ Impeachment ไปใช้อย่างกว้างขวางกว่าของประเทศอังกฤษมาก กล่าวคือ ผู้ที่จะถูกสภาคองเกรสฟ้องร้องกล่าวโทษต่อสภาซีเนทนั้นไม่ได้จำกัดไว้เฉพาะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า "ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี รัฐมนตรี ข้ารัฐการฝ่ายพลเรือนจะถูกสภาคองเกรสฟ้องร้องกล่าวโทษต่อสภาซีเนทว่า ได้กระทำผิดฐานทรยศต่อชาติ รับสินบนอาชญากรรมร้ายแรงหรือความผิดอื่นๆ ที่เรียกว่า Misdemeanors"

อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 19 กระบวนการทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศอังกฤษได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับการปฏิรูปรูปแบบการปกครองและประชาชนมีความต้องการอย่างกว้างขวางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง แม้ว่าในช่วงเวลานี้รัฐสภาจะมีอำนาจมากแต่ก็ยังไม่มีลักษณะเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะสภาขุนนางยังประกอบด้วยสมาชิกโดยการสืบสายโลหิตที่ยังคงมีอำนาจและมีอิทธิพลอยู่มาก จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อรัฐสภาอังกฤษออกกฎหมาย ชื่อ Reform Act of 1832 หรือ Representation of the People Act 1832 เพื่อปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ ส่งผลให้เกิดการขยายสิทธิเลือกตั้งแก่ชนชั้นกลาง และสภาสามัญมีความเป็นอิสระและมีลักษณะที่เป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น ส่วนคณะรัฐมนตรีก็มีความเป็นอิสระไม่ต้องขึ้นต่อพระมหากษัตริย์อีกต่อไปแต่ให้รับผิดชอบต่อสภาสามัญ และกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าภายหลังจากที่มีการปฏิรูปในปี ค.ศ.1832 นั้น สภาสามัญได้กลายมาเป็นสถาบันที่มีอำนาจมาก รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญ และจะอยู่ในอำนาจได้เท่าที่สภาสามัญยังให้ความไว้วางใจ ซึ่งเหตุการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรี

ต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญ คือ การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ Sir Robert Peel ในปี ค.ศ.1834 เนื่องจากเขาไม่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากของสมาชิกในสภาสามัญ จึงเห็นได้ชัดว่า แนวคิดทฤษฎีแห่งความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองของประเทศอังกฤษ มีพัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ซึ่งทำให้หลักการนี้ปลูกฝังแนบแน่นอยู่ในวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศอังกฤษ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนจึงยินยอมที่จะปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดด้วยตนเอง

วิวัฒนาการของหลักความรับผิดชอบในทางการเมือง



3.1.1 ความหมายของความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี

หลักความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี เป็นกฎเกณฑ์ความประพฤติทางการเมืองที่เรียกว่า "ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ" (Constitutional convention) อันเป็นผลจากวิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษอันยาวนานซึ่งก่อให้เกิดทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของอังกฤษมากมาย ดังที่ A.V. Dicey ได้กล่าวว่า "ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมาย แต่มีผลผูกพันในการปฏิบัติใกล้เคียงกับกฎหมายถึงแม้ว่าจะไม่ทั้งหมดก็ตาม และได้รับความเคารพมากเช่นเดียวกับกฎหมายที่ออกมา

เป็นส่วนใหญ่และมากกว่าสิ่งอื่นๆ ทั้งหลาย แต่ลักษณะการบังคับของกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้อาศัยอำนาจศาลเป็นผู้บังคับ"[1]

ประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

G Marshall ได้แบ่งประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติ โดยพิจารณาจากสิทธิ (rights) อำนาจ (powers) และหน้าที่ (duties) ของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นองค์กรทางศีลธรรม โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ[2]

1. ธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นหน้าที่บังคับ (Duty-Imposing Convention) โดยพิจารณาในฐานะที่เป็นหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติ ที่จะต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติประเภทนี้ ถ้าหากฝ่าฝืนหรือละเมิดหน้าที่ดังกล่าว ก็จะมีการบังคับตามมา เช่น หลักความไว้วางใจ (Confidence Rule) กล่าวกันว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นกฎหมายแท้ๆ ของรัฐธรรมนูญ แต่มีผลบังคับในทางการเมือง

2. ธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้อำนาจปรึกษา (Entitlement-Conferring) เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ แต่ให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติได้รับการปรึกษาหารือก่อนที่จะตัดสินใจ ซึ่งผู้ปฏิบัติอาจจะตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่งก็ได้ เช่น การที่พระมหากษัตริย์ได้รับการถวายคำแนะนำให้ยุบสภาจากนายกรัฐมนตรี พระองค์อาจทรงใช้เวลาในการปรึกษาหารือกับคณะองคมนตรีก่อนที่จะทรงตัดสินพระทัยไปในทางยินยอม หรือปฏิเสธการร้องขอดังกล่าวนั้นได้ อันกล่าวได้ว่าเป็นการให้สิทธิแก่พระมหากษัตริย์ในการเลือกตัดสินพระทัยไปในทางใดทางหนึ่ง

ตัวอย่างของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ได้แก่[3] พระมหากษัตริย์ต้องยอมรับร่างกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา (สภาสามัญและสภาขุนนาง) รัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อพวกเขาไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ รัฐสภาควรจะถูกเรียกประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้งทุก ๆ ปี และร่างกฎหมายต้องใช้เวลามากในการพิจารณาก่อนที่จะผ่านไป เป็นต้น โดยธรรมเนียมปฏิบัติเรื่องความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองเพิ่งจะเป็นที่ยอมรับกันแน่นอนในกลางศตวรรษที่ 19 นี้เอง หลังจากเกิดเหตุการณ์ซึ่งปรากฏให้เห็นเป็นลางๆ เมื่อปี ค.ศ.1742 ในเรื่องความรับผิดชอบเฉพาะตัวในทางการเมืองของรัฐมนตรี Walpole และเหตุการณ์เมื่อปีค.ศ.1782 ที่ก่อให้เกิดหลักความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองในรัฐบาลของ Lord North

---

[1] Dicey, Introduction to the student of the Law of the Constitution, p.440. อ้างถึงใน ทรงศักดิ์ วุฒิคะโร, "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 25 .

[2] Marshall. Constitutional conventions, p. 7-8. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

[3] Marshall. Constitutional conventions, p.3. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

ความรับผิดชอบ ย่อมหมายถึง ภาระซึ่งมีสภาพเป็นเชิงบังคับอยู่ในตัวให้บุคคลหรือคณะบุคคลจำต้องรับรู้และยอมรับเอา และภาระนี้สืบเนื่องมาจากการกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย หรือจะเรียกว่าเป็นโทษที่บุคคลหรือคณะบุคคลควรจะได้รับเพราะเหตุที่ได้กระทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับผลเสียหายก็ว่าได้ ดังได้กล่าวแล้วว่า ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีอยู่ 3 ทาง คือ ความรับผิดชอบทางแพ่ง ความรับผิดชอบทางอาญา และความรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งจะไม่ขอกล่าวถึงความรับผิดชอบ 2 ทางแรกอีก ความรับผิดชอบในทางการเมือง สามารถให้ความหมายพอสังเขปได้ว่าเป็นการที่รัฐมนตรีแต่ละคนหรือรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาอย่างเต็มที่ โดยที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งไปทันทีเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อม และไม่ว่ารายบุคคลเฉพาะตัวหรือร่วมกันทั้งคณะ ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งและบริหารราชการแผ่นดินได้ตราบเท่าที่ยังได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ความรับผิดชอบในทางการเมืองจึงเป็นภาระของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่จะสูญเสียอำนาจในทางการเมืองโดยการลาออกจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

เหตุที่รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองเช่นนี้ มาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษที่อำนาจของประมุขแห่งรัฐค่อย ๆ ถ่ายเทมายังคณะรัฐมนตรี กล่าวคือหลังจากการปฏิวัติในปี ค.ศ.1648 และพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ถูกประหารชีวิต อำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษก็ได้เริ่มลดลงเป็นลำดับ จนกระทั่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1714 เป็นต้นมา อำนาจในการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินก็ตกมาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามการเปลี่ยนแปลงราชบัลลังก์ เมื่ออำนาจในการบริหารหรืออำนาจในการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนอำนาจในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินทั่วไปตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะและคณะรัฐมนตรีก็ได้มอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการรายละเอียดปลีกย่อยอันใดอันหนึ่งเฉพาะอย่าง โดยให้ยึดถือนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักแล้ว รัฐมนตรีย่อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการที่ตนได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ดูแลรักษาการ

อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เพียงต้องบริหารหรือบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือทำเฉพาะเท่าที่กฎหมายบังคับให้กระทำเท่านั้น ย่อมไม่มีทางที่คณะรัฐมนตรีจะบริหารราชการแผ่นดินให้ลุล่วงไปตามนโยบายทั่วไปของตนได้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีเครื่องมือที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปที่ได้วางไว้ โดยแบ่งอำนาจที่คณะรัฐมนตรีจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปของตน ออกเป็น 3 อำนาจ

1. อำนาจบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า โดยปกติรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาเดียวหรือสองสภาก็ได้เป็นผู้บัญญัติหรือตรากฎหมายขึ้นในรูปพระราชบัญญัติ เมื่อรัฐสภาได้ดำเนินการบัญญัติกฎหมายจนมีผลบังคับใช้สมบูรณ์ทุกประการแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติการต่างๆ ให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายนั้น ซึ่งหากพิจารณาในแง่นี้ย่อมไม่มีทางที่คณะรัฐมนตรีจะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปของตนได้เลย รัฐธรรมนูญจึงได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีนอกเหนือไปจากการอำนวยการหรือการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น โดยได้มอบอำนาจนิติบัญญัติแก่คณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

(1) การเสนอร่างกฎหมาย

โดยที่การปกครองในระบบรัฐสภามิได้ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้อย่างเด็ดขาดโดยได้มีการเชื่อมโยงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเข้าไว้ด้วยกัน (Fusion of Powers) เพราะการปกครองระบบรัฐสภาถือหลักการร่วมมือประสานงานกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบบรัฐสภาจึงได้ยอมให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้เช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภาเอง เพราะในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องมีกฎหมายหรืออาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ โดยที่คณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องเป็นผู้ทราบดีว่าต้องการกฎหมายอย่างใดเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการแสดงความประสงค์ของตนให้รัฐสภาทราบโดยการเสนอร่างกฎหมายแก่รัฐสภา อย่างไรก็ตาม การเสนอร่างกฎหมายนี้เป็นเพียงสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น โดยอำนาจที่จะอนุมัติร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับรัฐสภาเพียงผู้เดียว แต่ในทางปฏิบัติร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนี้มักจะผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาได้โดยง่าย เพราะโดยหลักแล้วรัฐสภาควรจะต้องอนุมัติร่างกฎหมายที่จำเป็นให้กับคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรีมักเป็นสมาชิกชั้นนำของพรรคการเมืองที่เรียกว่าพรรคฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีสมาชิกมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในรัฐสภาสนับสนุนอยู่ คณะรัฐมนตรีจึงมีโอกาสที่จะบีบบังคับให้รัฐสภาพิจารณายินยอมเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น เมื่อรัฐสภาให้ความยินยอมเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้นและประมุขแห่งรัฐลงนามและจัดให้มีการประกาศการใช้บังคับให้ประชาชนทราบอย่างเป็นทางการแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะบังคับใช้หรืออำนวยการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นได้ทันที

อนึ่ง การเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความยินยอมเห็นชอบในปัจจุบันนี้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเกือบทั้งสิ้น เพราะคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะอยู่

ในฐานะเป็นผู้ทราบดีว่าตนต้องการกฎหมายใดเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินบ้างซึ่งตามปกติคณะรัฐมนตรีจะได้ประชุมปรึกษาหารือกันก่อนว่าจะนำเรื่องใดมาร่างเป็นกฎหมายเพื่อนำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปของตนที่ได้วางไว้ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังเป็นผู้ควบคุมเสียงสนับสนุนข้างมากในรัฐสภาได้อยู่แล้ว จึงทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีผ่านรัฐสภาได้แทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ดี มิใช่ว่าคณะรัฐมนตรีจะนำเอาเรื่องใดๆ มาพิจารณาร่างเป็นกฎหมายได้ทุกเรื่องเสมอไป เพราะรัฐสภาย่อมจะไม่ผ่านร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้แม้คณะรัฐมนตรีจะมีเสียงของสมาชิกพรรคการเมืองที่เรียกว่าพรรคฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีสมาชิกมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในสภาสามัญ คอยสนับสนุนอยู่ก็ตาม เพราะจะถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

(2) การมอบอำนาจ (delegated legislation)

การมอบอำนาจของรัฐสภานี้ เป็นการมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมายที่รัฐสภาได้บัญญัติขึ้น ทั้งนี้เพราะกฎหมายที่รัฐสภาได้บัญญัติขึ้นนั้นเป็นการวางหลักการใหญ่ๆ ไว้เท่านั้น เพราะในปัจจุบันนี้บ้านเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายใช้บังคับมากขึ้น ถ้าจะให้รัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับทั้งหมดก็จะไม่มีเวลาเพียงพอ นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดปลีกย่อยหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายบริหารย่อมจะเป็นผู้ที่รู้ได้ดีกว่ารัฐสภา จึงมีความจำเป็นและเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารบ้างพอสมควร เช่น การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง เพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเองจากพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่รัฐสภาได้ตราขึ้นไว้แล้ว

ในปัจจุบันนี้กฎหมายซึ่งรัฐสภามอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกนั้นมีจำนวนมากกว่ากฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นเอง อย่างไรก็ตาม กรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าฝ่ายบริหารได้กำหนดภาระหน้าที่หรือความสัมพันธ์ขึ้นมาใหม่ทั้งนี้เพราะภาระหน้าที่หรือความสัมพันธ์นั้นๆ ได้มีอยู่ในกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติขึ้นเองหรือได้ให้ความยินยอมเห็นชอบแล้ว ฝ่ายบริหารเป็นเพียงผู้กำหนดลักษณะและชนิดของภาระหน้าที่และความสัมพันธ์ภายในขอบเขตหรือในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นให้แน่นอนชัดเจนขึ้นไม่ได้ตั้งข้อบัญญัติอะไรขึ้นมาใหม่เลย ต่างจากอำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารเพราะเป็นการกำหนดภาระหน้าที่หรือความสัมพันธ์ขึ้นมาใหม่

(3) การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมายตลอดจนการขอให้ยกเลิกกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้วทั้งฉบับ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายใดไม่เหมาะสมหรือขัดกับนโยบายทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีได้วางไว้อย่างร้ายแรง หรือคณะรัฐมนตรีเห็นว่าตน

ไม่สามารถที่จะปฏิบัติจัดทำตามกฎหมายนั้นได้เพราะเห็นว่าไม่เป็นธรรมแก่สังคมหรือทำให้ราษฎรได้รับความลำบากเดือดร้อนหรือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงนั้น คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะขอให้รัฐสภาพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมายนั้นตลอดจนขอให้รัฐสภายกเลิกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งทั้งฉบับที่บังคับใช้อยู่แล้วได้ ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน จึงย่อมจะอยู่ในฐานะที่ทราบดีว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายที่ตนต้องการใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยแท้จริง อีกทั้งหากเห็นว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ก่อนนั้นมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ปัจจุบันก็ควรที่จะมีสิทธิเสนอขอให้รัฐสภาพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงตลอดจนยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับเสียได้

อย่างไรก็ตาม อำนาจที่จะพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมายตลอดจนการยกเลิกกฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่แล้วฉบับใดฉบับหนึ่งทั้งฉบับ ยังเป็นของรัฐสภาอยู่เพียงผู้เดียว กฎหมายฉบับใดจะถูกแก้ไขหรือยกเลิกนั้นเป็นเรื่องของรัฐสภาโดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีเป็นแต่เพียงผู้เสนอไปให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น

2. อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐหรือประมุขแห่งรัฐโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี

เหตุที่รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติให้อำนาจบางอย่างเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐนั้น เพราะอำนาจบางอย่างเป็นอำนาจที่สำคัญและกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของราษฎรอย่างมาก แต่เพื่อเป็นการถวายพระเกียรติให้แก่พระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือต้องกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันที่สูงสุดของประเทศ แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงต้องใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี จะใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์เองมิได้และจะทรงใช้อำนาจนี้ผ่านทางอื่นนอกจากคณะรัฐมนตรีก็มิได้เช่นกัน พระมหากษัตริย์จึงทรงต้องกระทำกิจการที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (ไม่เกี่ยวกับกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเพราะเป็นเรื่องส่วนพระองค์โดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง) โดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ จะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้ทรงกระทำได้เท่านั้น เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะได้ถวายคำแนะนำนั้นก็ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันและพิจารณาเห็นชอบกันในคณะรัฐมนตรีแล้วถึงได้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำตามนั้น จึงถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐหรือประมุขแห่งรัฐโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร โดยอำนาจหลักๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐ มีดังนี้

(1) การตราพระราชกำหนด

ความเป็นมาของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ชั่วคราวนี้ มีวิวัฒนาการมาจากการมอบอำนาจให้ประมุขแห่งรัฐประกาศสถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์พิเศษ ซึ่งเมื่อประกาศแล้ว ฝ่ายราชการทหารก็เข้าบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนและอาจออกข้อบังคับได้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญเยอรมันก่อนสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ที่มอบอำนาจนี้ให้แก่พระเจ้าไกเซอร์ และในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ ก็ได้มีความคิดที่ว่าประมุขแห่งรัฐจะต้องมีอำนาจทำนองนี้แต่ได้บัญญัติในรูปใหม่ คือ กำหนดให้เป็นอำนาจประธานาธิบดีที่จะออกพระราชกำหนดได้ ในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในทวีปภาคพื้นยุโรปก็ได้มีบทบัญญัติให้มีการออกพระราชกำหนดหรือกฎหมายชั่วคราวเช่นว่านี้ได้ ซึ่งบางประเทศให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ออกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการของรัฐสภาก็มีเช่นรัฐธรรมนูญเชคโกสโลวาเกีย เป็นต้น จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญสมัยใหม่ได้ยอมรับความจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายบริหาร (ประมุขแห่งรัฐโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี) ออกกฎหมายชั่วคราวได้[4]

ในการตรากฎหมายนั้น โดยหลักถือว่าเป็นอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยเฉพาะ อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดความจำเป็นเร่งด่วนเนื่องจากมีเหตุฉุกเฉินซึ่งจำเป็นที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปฏิบัติการอย่างรวดเร็วเพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศชาติ แต่หากพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเช่นนั้นมิได้มีอยู่ในขณะนั้น และจะเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือออกพระราชบัญญัติก็ไม่ทันกับเหตุการณ์เพราะสมาชิกรัฐสภามิได้อยู่ในสมัยประชุมเป็นประจำตลอดปี หรือบางทีขณะนั้นอาจจะเป็นเวลาที่รัฐสภาถูกยุบและยังมิได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภากันใหม่จะเรียกสมาชิกรัฐสภาให้มาประชุมพิจารณาออกพระราชบัญญัติก็ทำไม่ได้ รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสที่จะให้ฝ่ายบริหาร คือประมุขแห่งรัฐโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี ออกกฎหมายที่เรียกว่าพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราวได้[5] ซึ่งการตราพระราชกำหนด ก็คือกฎหมายที่ประมุขแห่งรัฐได้ตราขึ้น ผ่านทางอำนาจบริหารกล่าวคือโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราว โดยถือว่าเป็นการกำหนดภาระหน้าที่หรือความสัมพันธ์ของรัฐกับราษฎร หรือระหว่างราษฎรกับราษฎรขึ้นใหม่ โดยฝ่ายบริหารอาจออกพระราชกำหนดมาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งเสียก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ หรืออาจมีการวางบทบัญญัติและบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้กระทำผิด เช่น วางโทษประหารชีวิต หรือจำคุก เหมือนพระราชบัญญัติก็ได้ ดังนั้นเมื่อการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราวนั้นมีผลเท่าเทียมกับ

---

[4] หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495, หน้า 813.

[5] เรื่องเดียวกัน, หน้า 814.

พระราชบัญญัติทุกประการ จึงเป็นการสมควรที่จะต้องกำหนดเงื่อนไขในการตราไว้ไม่ให้กระทำได้ง่ายๆ เหมือนอย่างกรณีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น (delegated legislation) โดยเมื่อมีการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติแล้ว ต้องรีบเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้าในการประชุมคราวต่อไปเพื่อให้รัฐสภาลงมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นมีผลบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไปหรือไม่ ซึ่งยังคงแสดงให้เห็นว่าอำนาจในการบัญญัติกฎหมายยังคงเป็นอำนาจของรัฐสภาอยู่นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ควรมีการใช้อย่างจำกัด โดยใช้ในโอกาสที่จำเป็นและรีบด่วนจริงๆ เพราะเคยปรากฏว่าการตราพระราชกำหนดโดยพร่ำเพรื่อนี้ได้เปิดทางให้เผด็จการมาสู่ประเทศเยอรมันครั้งหนึ่งแล้ว ทำให้พวกนาซีได้ครองอำนาจชั่วระยะเวลาหนึ่ง[6]

(2) การตราพระราชกฤษฎีกา

นอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราวแล้ว ประมุขแห่งรัฐโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรียังมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาได้อีกด้วย กล่าวคือเป็นกฎหมายชนิดหนึ่งที่ตราขึ้นผ่านทางอำนาจบริหารโดยฝ่ายบริหารคือประมุขแห่งรัฐโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายทั่วไปที่ตนได้วางไว้

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีนโยบายทั่วไปอย่างใดก็จะได้แนะนำให้ประมุขแห่งรัฐตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายนั้นได้ทุกเมื่อ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้นคณะรัฐมนตรีไม่ต้องนำไปเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติภายหลังเหมือนอย่างพระราชกำหนดที่มีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น แต่ทั้งนี้พระราชกฤษฎีกาที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นนั้นจะไปขัดต่อพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ เพราะโดยหลักแล้วการออกกฎหมายจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายเองโดยลำพังมิได้ แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้บ้านเมืองเจริญยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อใช้บังคับกับสถานการณ์ต่างๆ มากขึ้น ซึ่งถ้าจะให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาออกกฎหมายเองเสียทั้งหมดก็ย่อมจะไม่มีเวลาเพียงพอและในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดปลีกย่อยหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานนั้น ฝ่ายบริหารย่อมทราบความต้องการหรือรายละเอียดปลีกย่อยได้ดีกว่ารัฐสภา จึงมีความจำเป็นและเหมาะสมอย่างยิ่งที่รัฐสภาจะได้ตรา

---

[6] เรื่องเดียวกัน, หน้า 814.

พระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทวางหลักใหญ่ๆไว้ แล้วมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ตราพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเอาเองต่อไป ดังนั้น พระราชกฤษฎีของฝ่ายบริหารจะตราขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ เพราะพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยจากหลักใหญ่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น

(3) การประกาศใช้กฎอัยการศึก

ความเป็นมาในการประกาศใช้กฎอัยการศึกมีที่มาอย่างเดียวกันกับการตราพระราชกำหนด คืออาจมีสถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์พิเศษซึ่งทำให้ต้องมีการใช้อำนาจเป็นพิเศษชั่วคราว รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ จึงมักจะกำหนดให้ประมุขแห่งรัฐมีอำนาจที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วประเทศแต่เพียงผู้เดียว แต่ถ้าเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนที่จะประกาศกฎอัยการศึกเฉพาะถิ่นเฉพาะแห่งแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมมีอำนาจที่จะกระทำได้ภายในกรอบและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกเพราะเป็นกรณีพิเศษที่จำเป็นต้องทำโดยรีบด่วน โดยที่การประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินซึ่งต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างหนึ่ง จึงจำเป็นต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามกำกับรับผิดชอบแทนประมุขแห่งรัฐ โดยประมุขแห่งรัฐจะใช้อำนาจนี้ได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ถวายคำแนะนำให้ประมุขแห่งรัฐประกาศเสียก่อน

อนึ่ง การประกาศใช้กฎอัยการศึก มีผลเป็นการจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพของราษฎรอย่างที่สุด ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ซึ่งขัดกันกับความในกฎอัยการศึกนี้ต้องเป็นอันยกเลิกทั้งสิ้น จึงเป็นการสมควรให้ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎอัยการศึกนี้เพราะถือเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรอย่างหนึ่ง กล่าวคือถ้าประมุขแห่งรัฐไม่เห็นชอบด้วย ก็จะปฏิเสธการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยไม่ยอมลงชื่อในประกาศตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีนั้น ซึ่งไม่มีทางที่คณะรัฐมนตรีจะประกาศใช้กฎอัยการศึกได้

3. อำนาจอื่น

เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นสถาบันที่ถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจึงย่อมมีหน้าที่อำนวยการให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยที่ภารกิจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีมากขึ้นตามความเจริญเติบโตของบ้านเมืองซึ่งโดยมากจะเกี่ยวกับการเศรษฐกิจและสังคม การบำรุงส่งเสริมความผาสุกให้เกิดแก่ราษฎร เพื่อให้ราษฎรมีมาตรฐานในการครองชีพสูงและมีความ

มั่นคงในสังคม คณะรัฐมนตรีจึงต้องดำเนินการทุกอย่างเพื่อให้เกิดความเจริญแก่ประเทศชาติบ้านเมืองตลอดจนความผาสุกของประชาชน ซึ่งในบางครั้งการดำเนินการตามตัวบทกฎหมายหรือเท่าที่กฎหมายบังคับให้ทำเท่านั้นย่อมไม่เป็นการเพียงพอ คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบังคับให้กระทำอีกด้วย เมื่อกิจการนั้นๆ ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยแท้จริง ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน ย่อมจะต้องเป็นผู้รู้ดีที่สุดว่าในขณะนี้ว่าควรหรือไม่ควรจะต้องดำเนินการสิ่งใด อย่างไร โดยจะต้องอาศัยอำนาจหรือวิธีการใดที่คณะรัฐมนตรีมีอยู่เป็นเครื่องมือ เพื่อให้การดำเนินการนั้นๆ สัมฤทธิ์ผล

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยได้ใช้อำนาจทั้ง 3 ประการดังกล่าว เป็นเครื่องมือที่จะทำให้การใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีบรรลุผลสมความมุ่งมาตรปรารถนาในการจัดตั้งรัฐบาล จึงเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีทางที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปของตนได้เสมอ ดังนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินมากมายเช่นนี้ จึงเป็นการจำเป็นและสมควรอย่างยิ่งที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเหล่านี้ของตน

อย่างไรก็ตาม เกิดปัญหาว่ารัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อใคร โดยมี 2 ความเห็น ความเห็นแรกเป็นความเห็นด้าน Liberal View กล่าวคือ การรับผิดชอบมีลักษณะเป็นสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) โดยเริ่มจากประชาชนไปยัง สภาสามัญไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน และจากรัฐมนตรีไปยังข้าราชการประจำซึ่งมีอำนาจเหนือประชาชน ความเห็นในทาง Liberal View นี้จึงมีความเห็นว่าข้าราชการประจำต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา (สภาสามัญ) และรัฐสภา (สมาชิกสภาสามัญ) ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ความเห็นที่สองเป็นความเห็นด้าน The Whitehall View ซึ่งเห็นว่ารัฐมนตรีและข้าราชการเป็นคนรับใช้ของพระมหากษัตริย์ รับผิดชอบงานด้านการปกครองประเทศเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ไม่จำเป็นต้องผูกพันกับความเห็นของรัฐสภา รัฐสภาเป็นเพียงตัวแทนประชาชนซึ่งมีอำนาจวิจารณ์และอภิปรายการกระทำของรัฐบาลและมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลลาออกได้เท่านั้น รัฐสภาไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปร่วมหรือควบคุมการบริหาร ตามทัศนะของ The Whitehall View นี้ รัฐมนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการมิได้เป็นผู้สนองรัฐสภา รัฐสภาจึงไม่มีสิทธิที่จะควบคุมกิจการของฝ่ายบริหารหรือไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปสอบสวนกิจการของฝ่ายบริหารมีเพียงอำนาจอภิปรายหรือซักฟอกการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและลงมติไม่ไว้วางใจเท่านั้น การปฏิบัติของฝ่ายบริหารมีอิสระทั้งที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศและกิจการภายในประเทศ ดังนั้นตามความเห็นนี้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ โดยความจริงแล้วความคิดของทั้งสองฝ่ายต่างก็มีเหตุผลที่ถูกต้องเหมือนกันมิได้ขัดแย้งกัน แต่เป็นการเน้นถึงลักษณะที่แตกต่างกันของกระบวนการทางการเมืองโดยความคิดด้าน The Whitehall View มีมากในศตวรรษที่ 18-19 คำนึงถึงคุณค่าของ

นักบริหาร มองรัฐบาลเสมือนแนวทางในการให้บริการสาธารณะและส่งเสริมผลประโยชน์ส่วนรวม มองการขัดแย้งของพรรคการเมืองเป็นเรื่องของความเห็นที่แตกต่างกันซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น ส่วน Liberal View เป็นความเห็นและความใฝ่ฝันที่จะปฏิรูปการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยถือเอาคุณค่าของนักทฤษฎีทางประชาธิปไตยผู้ซึ่งคิดว่าวิธีการที่จำเป็นของรัฐบาลที่ดีคือการสดับตรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและถือหลักเสียงส่วนใหญ่ (Majority) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองความเห็นก็ยังคงมีอยู่โดยเป็นความคิดที่เกิดขึ้นเป็นบางครั้ง บางกรณีระหว่างกลุ่มบุคคล แต่คนส่วนใหญ่ทั้งนักการเมืองและประชาชนมีความคิดทั้ง 2 ประการส่วนจะเน้นหรือเชื่ออย่างไหนนั้นสุดแต่สถานการณ์[7] แต่โดยที่ในปัจจุบันอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากความสนับสนุนของสมาชิกสภาสามัญข้างมาก คณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้เป็นอิสระจากสภาสามัญ ประกอบกับสถาบันพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่เป็นกลางทางการเมือง ดังนั้นในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา

กล่าวโดยสรุป ความหมายของความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมือง คือ การที่คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และต้องลาออกจากตำแหน่งทางการเมือง ไม่มีสิทธิในการบริหารราชการแผ่นดินอีกต่อไปเมื่อรัฐสภาหมดความไว้วางใจที่จะให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายทั่วไปของตนได้อีก โดยความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเช่นนี้ถือเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองอย่างแท้จริง

3.1.2 ขอบเขตของความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี

1. คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของตน

รัฐมนตรีทุกคนไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีที่ได้รับคัดเลือกให้อยู่ในคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ตาม หรือถูกแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวง ทบวง กรมหรือไม่ก็ตาม ต่างก็ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีตามความหมายที่เข้าใจ หมายถึงโครงการหรือวิธีการซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอยู่และได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายนั้นทำให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีความคิดเห็นหรือท่าทีบางอย่างต่อปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นๆ ด้วย[8] นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี จึงกล่าวได้โดยสรุปว่า เป็นแนวทางหรือโครงการที่

---

[7] อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชาระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ, หน้า 31-34.

[8] ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม2 , หน้า 348.

คณะรัฐมนตรีชุดใดชุดหนึ่ง ตั้งใจหรือปรารถนาที่จะปฏิบัติจัดทำหรือดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนั้น เพื่อให้บรรลุจุดท้ายปลายประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน[9] ซึ่งนโยบายทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ตามปกติรัฐมนตรีที่มีส่วนในการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่สำคัญจริงๆ คือคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) ซึ่งมีประมาณ 5-10 คน ส่วนรายละเอียดของนโยบายเหล่านั้นหรือที่เรียกว่านโยบายอันดับรองเป็นการตัดสินใจที่มาจากข้าราชการชั้นปกครองในระดับกลางและระดับต่ำลงไป และได้ถูกเสนอผ่านการกลั่นกรองขึ้นไปสู่ระดับสูงตั้งแต่หัวหน้าประจำของกระทรวง รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีตามลำดับความสำคัญของเรื่อง[10] โดยนโยบายเหล่านั้นได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นที่เรียบร้อยผ่านความเห็นชอบร่วมกันของรัฐมนตรีทุกคนในคณะแล้ว จึงต้องถือว่านโยบายดังกล่าวเป็นของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะมิใช่ของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นการกระทำทุกอย่างตามนโยบายทั่วไปเพื่อให้สำเร็จตามความประสงค์ของการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดนั้น รัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรีจึงควรต้องรับผิดชอบร่วมกันในทุกส่วนนโยบายนั้นๆ

โดยปกติแล้วนโยบายของรัฐบาลที่ใช้ในการบริหารงานปกครองประเทศจะร่างขึ้นตามแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งได้แถลงต่อประชาชนในดอนรณรงค์หาเสียง แต่ก็มิได้หมายความว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องผูกพันกับนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชนโดยต้องกำหนดนโยบายทุกอย่างตามที่ได้แถลงไว้อย่างเคร่งครัด เพราะนโยบายของพรรคเป็นเพียงแนวนโยบายทั่วไปที่ชี้ว่าเมื่อพรรคได้รับเลือกเป็นรัฐบาลแล้วจะดำเนินการบริหารไปในแนวทางใดเท่านั้น ซึ่งอาจปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมได้ นโยบายของรัฐบาลจะออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ หรือกฎระเบียบต่างๆ และแถลงการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็น เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนี้ ยังรวมถึงมติของคณะรัฐมนตรีในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงาน หรือการให้ความเห็นชอบในการกระทำของรัฐมนตรีที่เกินอำนาจหรือมิได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้นนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี จึงหมายถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาสามัญ และการกระทำของคณะรัฐมนตรี ที่ได้ให้ความเห็นชอบในการกระทำที่เกินอำนาจหรือมิได้รับมอบหมายของรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ยินยอมรับการกระทำดังกล่าวแล้วย่อมทำให้เกิดหน้าที่ที่จะปฏิบัติต่อสิ่งนั้นเสมือนนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา[11] เช่น การที่คณะรัฐมนตรีของ

---

[9] เรื่องเดียวกัน, หน้า 348.

[10] โรเบิร์ท อี วอร์ด และรอย ซี แมครีดิซ (ผู้รวบรวม), ระบบการเมืองปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์ จามริก และคนอื่นๆ (พระนคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2510), หน้า 209.

[11] ทรงศักดิ์ วุฒิคะโร, "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 36.

Baldwin ได้ให้ความเห็นชอบในกรณีการประกาศการแสดงเจตนาของ Sir William Joynson-Hick ที่จะทำให้สิทธิเลือกตั้งของผู้หญิงเป็นอย่างเดียวกับผู้ชาย ในปี ค.ศ. 1928 และกรณี Sir Samuel Hoare ได้ลงนามในข้อตกลงยกดินแดนบางส่วนของ Abyssinia (เอธิโอเปีย) ให้แก่อิตาลี ในปี ค.ศ. 1935[12]

อนึ่ง นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาล ที่เป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ อาทิเช่น นโยบายในด้านการต่างประเทศ การสาธารณสุข การป้องกันประเทศ การคลัง การศึกษา ฯลฯ เป็นต้น นโยบายของคณะรัฐมนตรีอาจจะวางเป็นหลักใหญ่ทั่วๆ ไป ซึ่งเรียกว่านโยบายทั่วไป หรือนโยบายเฉพาะอย่างสำหรับกระทรวงหนึ่งๆ ซึ่งเรียกว่านโยบายเฉพาะกระทรวงก็ได้ แต่ไม่รวมถึงรายละเอียดปลีกย่อยของนโยบายนั้น โดยปกติต้องนำเข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร การจัดเก็บภาษี การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับต่างประเทศ ฯลฯ เป็นต้น นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะย่อมไม่เหมือนกันเพราะนโยบายของคณะรัฐมนตรีคณะหนึ่งๆ จะต้องคำนึงหรือคล้อยตามนโยบายของพรรคที่รัฐมนตรีสังกัดอยู่เสมอ นอกจากนโยบายทั่วไปแล้วคณะรัฐมนตรีบางชุดอาจจะมีนโยบายพิเศษที่จะต้องปฏิบัติจัดทำเป็นพิเศษเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหน้าอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่กำลังเผชิญอยู่ก่อนที่คณะรัฐมนตรีชุดนั้นจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ซึ่งนโยบายพิเศษนี้นานๆ จะพบเห็นสักครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามเรื่องใดแม้จะไม่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปแต่ถ้าได้มีการปรึกษาหารือกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้มีมติไปอย่างใดแล้ว ย่อมถือว่ามตินั้นผูกพันรัฐมนตรีทุกคน เพราะกิจการใดก็ตามที่ได้ผ่านมติของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ต้องถือว่าผูกมัดรัฐมนตรีทุกคนแม้ตนจะไม่ได้เข้าร่วมประชุมก็ตาม ถือว่ารัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน ดังที่ Lord Salisbury ได้กล่าวไว้ว่า "มติคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง รัฐมนตรีแต่ละคนที่ไม่ได้ลาออก ต้องรับผิดชอบในมติดังกล่าว และไม่มีสิทธิที่จะพูดในภายหลังว่า ที่เขาได้เห็นด้วยเพื่อเป็นการประนีประนอม หรือเป็นเพราะเขาถูกชักจูงโดยเพื่อนร่วมคณะรัฐมนตรี" และ Joseph Chamberlain ได้ให้คำนิยามว่า "มติคณะรัฐมนตรี ควรจะได้รับความสนับสนุนและเคารพอย่างภักดีจากคณะรัฐมนตรี ในฐานะเป็นการตัดสินใจของคณะรัฐบาลทั้งหมด ด้วยเหตุนี้อาจจะมีความเห็นแตกต่างกันบ้าง ซึ่งเป็นฝ่ายข้างน้อย แต่รัฐมนตรีทุกคนมีหน้าที่จะต้องสนับสนุนการตัดสินใจดังกล่าวต่อไป รัฐมนตรีคนใดไม่เห็นด้วยก็ต้องลาออกไป"[13]

---

[12] Jenning, Cabinet Government, pp.150-151. อ้างถึงใน ทรงศักดิ์ วุฒิคะโร, "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า36.

[13] Ivor Jenning. Cabinet Government (London: Cambridge University Press, 1969) p. 277. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน,หน้า 17-18 .

ในบางประเทศคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องแถลงนโยบายทั่วไปของตนเพื่อขอรับความไว้วางใจจากรัฐสภาเสียก่อนเพื่อให้รัฐสภาทราบว่าคณะรัฐมนตรีชุดนั้นๆ มีนโยบายหรือโครงการบริหารประเทศอย่างไร ภายหลังจากที่ได้แถลงนโยบายทั่วไปแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงจะมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายทั่วไปนั้นได้อย่างเต็มที่เพราะถือว่านโยบายทั่วไปนั้นได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภามาแล้ว รัฐสภาก็จะคอยตรวจตราดูแลให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการไปตามนั้น แต่ในประเทศอังกฤษนั้น คณะรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ต้องแถลงนโยบายทั่วไปของตนเพื่อขอรับความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนแต่อย่างใด คณะรัฐมนตรีสามารถเข้าบริหารประเทศตามนโยบายทั่วไปของตนได้ทันที ซึ่งก็คือนโยบายที่พรรครัฐบาลได้แสดงออกในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไปนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในประเทศอังกฤษ มีวิธีการที่คล้ายคลึงกับการแถลงนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจต่อรัฐสภา คือ การเปิดสมัยประชุมสามัญ อันเป็นวิธีการที่ให้รัฐสภาสามารถรับทราบนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเป็นทางการ เนื่องจากการเปิดสมัยประชุมสภาสามัญ คือการที่พระมหากษัตริย์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Lord Chancellor) ซึ่งรับโปรดเกล้าให้มาทำหน้าที่แทน จะได้อ่านพระราชดำรัสเปิดสภา (Queen's Speech) ในสภาขุนนาง โดยได้เชิญสมาชิกสามัญมาฟังด้วย ซึ่งพระราชดำรัสเปิดสภานี้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ร่างถวายโดยจะกล่าวถึงฐานะการเมืองทั่วๆ ไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการในสมัยประชุมนี้รวมถึงการแสดงความประสงค์ที่จะออกพระราชบัญญัติต่างๆ และการขอร้องให้อนุมัติงบประมาณแก่รัฐบาลในสมัยประชุมนี้ (การของบประมาณเป็นการขอร้องต่อสภาสามัญเท่านั้น) เมื่อได้อ่านพระราชดำรัสเสร็จแล้ว สภาทั้งสองก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งเพื่อแสดงอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาที่จะริเริ่มกฎหมายโดยไม่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ต่อจากนั้นแต่ละสภาฯ ก็จะอ่านพระราชบัญญัติเป็นครั้งที่สอง แล้วทำการร่างหนังสือตอบพระราชดำรัส ซึ่งจะได้มีการอภิปรายและเป็นโอกาสของฝ่ายค้านที่จะอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรี[14]

2. คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา

ในตอนแรกรัฐสภายังไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและยัง ไม่มีอำนาจที่จะให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจต่อฝ่ายบริหารแต่อย่างใด คงมีเพียงอำนาจที่สำคัญๆ เช่น อำนาจให้ความยินยอมเห็นชอบในการบัญญัติกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และอำนาจให้ความยินยอมเห็นชอบในการเก็บภาษีอากรของฝ่ายบริหารเท่านั้น ฝ่ายบริหารจึงยังไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่อย่างใด คงมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์เท่านั้น เพราะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นโดยความไว้วางพระทัยของพระมหากษัตริย์แต่ฝ่ายเดียวเพื่อเป็นเครื่องมือที่

---

[14] หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495, หน้า 789.

พระมหากษัตริย์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีฐานะเป็นเพียงข้าราชการของพระมหากษัตริย์ (Crown's Official) เท่านั้น และเป็นการแต่งตั้งเป็นคนๆ ไป ไม่ได้แต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีทั้งคณะดังเช่นปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตาม จากการที่ประเทศอังกฤษในตอนแรกปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้อำนาจอธิปไตยส่วนใหญ่ตกอยู่แก่พระมหากษัตริย์ ได้สร้างความไม่พอใจแก่รัฐสภาเป็นอย่างยิ่งเพราะถือว่าตนเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์แทนประชาชน จึงได้เกิดความพยายามที่จะช่วงชิงอำนาจต่างๆ จากพระมหากษัตริย์ให้ตกมาเป็นของรัฐสภา โดยในระยะเริ่มแรกรัฐสภาได้ถือสิทธิที่จะส่งคำกล่าวไปยังฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารทราบว่ารัฐสภามีความต้องการในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ถือสิทธิที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารมาฟังการประชุมรัฐสภาเพื่อให้ทราบความคิดเห็นของรัฐสภาในปัญหาต่างๆ ถือสิทธิที่จะให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการอภิปรายปัญหาใดๆ ของรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีโอกาสวินิจฉัยปัญหานั้นๆ ได้อย่างถูกต้อง ถือสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อทราบความคิดเห็นและข้อเท็จจริงจากฝ่ายบริหารอันเป็นการบังคับทางอ้อมไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือกระทำการใดๆ โดยปราศจากอำนาจ ถือสิทธิในการตั้งคณะกรรมาธิการไปสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหารได้ เช่น ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาหรือไม่ นอกจากนี้ รัฐสภายังมีวิธีการเพื่อใช้บีบบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามความต้องการของตนได้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายบริหารต้องมาขอความร่วมมือจากรัฐสภา เช่น การปฏิเสธไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ หรือการปฏิเสธไม่อนุมัติงบประมาณแผ่นดินตามที่ฝ่ายบริหารร้องขอ

จากการใช้สิทธิดังกล่าวของรัฐสภาทำให้อำนาจต่างๆ ของพระมหากษัตริย์ค่อยๆ ถ่ายเทมาเป็นของรัฐสภาทีละน้อย จนกระทั่งในที่สุดอำนาจอธิปไตยก็ตกเป็นของรัฐสภา พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะที่จะต้องใช้อำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น บรรดาการกระทำของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามกำกับรับผิดชอบ อำนาจบริหารจึงตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจที่จะควบคุมราชการแผ่นดิน มีอำนาจที่จะให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้เสมอ ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจหรือรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจเมื่อใดแล้วสิ่งที่คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติคือการพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งไปทันทีจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปอีกไม่ได้ นั่นคือความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เหตุผลสำคัญที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภานั้น พอจะสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าราษฎรเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยราษฎรได้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทนที่ตนเลือกซึ่งก็คือสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารจึงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎร

2. อำนาจของคณะรัฐมนตรีมีบ่อเกิดหรือที่มาจากรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายขึ้นและมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เพราะการบริหารราชการแผ่นดินจะกระทำได้ก็โดยอาศัยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจทำได้ ดังนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีต้องอาศัยกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติขึ้น จึงเป็นการสมควรที่จะให้คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะที่เป็นบ่อเกิดหรือที่มาแห่งอำนาจของคณะรัฐมนตรี

3. การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรทั้งสามเป็นผู้ใช้ต่างหากจากกัน โดยต่างฝ่ายต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน แต่สามารถควบคุมซึ่งกันและกันได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้นั้น ย่อมเป็นการหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะยอมให้มีอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจอื่น ซึ่งอำนาจที่ควรจะมีฐานะอยู่เหนืออำนาจอื่นก็คือ อำนาจนิติบัญญัติ และองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ก็คือรัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในกิจการที่สำคัญ ๆ เช่น เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการบัญญัติกฎหมาย เป็นผู้อนุมัติงบประมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและให้ความเห็นชอบในการจัดเก็บภาษีจากประชาชน ดังนั้นเมื่อรัฐสภาเป็นสถาบันที่ยับยั้งการเคลื่อนไหวของอำนาจอื่นได้ รัฐสภาจึงมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

4. สืบเนื่องจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเบาระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร โดยไม่ได้แยกกันอย่างเด็ดขาดเหมือนอย่างในระบบประธานาธิบดี จึงมีการร่วมมือประสานงานกันระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองคือรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อให้อำนาจทั้งสองถ่วงดุลกัน สามารถควบคุมซึ่งกันและกันได้โดยแต่ละองค์กรต่างก็มีไม้ตายเพื่อควบคุมและถ่วงดุลอีกองค์กรหนึ่งได้ กล่าวคือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภา ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยการให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจได้ ดังนั้นตราบใดก็ตามที่คณะรัฐมนตรียังไม่ยุบสภา คณะรัฐมนตรีก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเสมอ

5. ในปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนมากมักถูกร่างโดยคณะรัฐมนตรี และเสนอให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีหัวหน้าคณะรัฐมนตรีสามารถควบคุมเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในรัฐสภาได้ ร่างกฎหมายนั้นก็มักจะผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาเสมอ และคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ซึ่งในบางครั้งอาจมีกรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำเป็นผู้ปฏิบัติราชการตามกฎหมายนั้น

ปฏิบัติราชการไม่ตรงตามตัวบทกฎหมายหรือปฏิบัติเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงเป็นการสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

อย่างไรก็ดี ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐสภานี้ ย่อมหมายถึง ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีอันมีต่อสภาสามัญเท่านั้น ไม่รวมถึงสภาขุนนางด้วย ถึงแม้ว่าประเทศอังกฤษจะถือรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งเหมือนอย่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่ก็ได้ใช้หลักการเดียวกันนี้เป็นประเพณีสืบต่อกันมาว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญเท่านั้น เหตุผลก็เนื่องมาจากว่าสภาสามัญเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตยของราษฎรโดยแท้จริง เพราะประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง สภาสามัญจึงถือได้ว่าเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนในการแสดงเจตจำนงและใช้อำนาจอธิปไตยของราษฎรแทนราษฎรอย่างแท้จริง และเนื่องจากประเทศอังกฤษมีความพยายามที่จะลดอำนาจของสภาขุนนางลงโดยเพิ่มอำนาจให้แก่สภาสามัญ สภาสามัญจึงมีอำนาจนอกเหนือไปจากการให้ความเห็นชอบในการบัญญัติกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินและการให้ความยินยอมเห็นชอบในการจัดเก็บภาษีอากร กล่าวคือ มีอำนาจในการควบคุมราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยการให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีด้วยเสมอ

นอกจากนั้น ในอดีตสภาสูงยังประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งหรือการสืบสกุลหรือจะเป็นได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงหรือโดยอ้อม (ส่วนมากโดยอ้อม) หรือจากคณะบุคคลหรือจากองค์การอาชีพต่างๆ ก็ได้ จึงไม่ถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริงเหมือนอย่างสภาสามัญที่สามารถแสดงเจตจำนงของราษฎรทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง สภาสูงจึงมีหน้าที่คอยกลั่นกรองและทัดทานการตัดสินใจของสภาสามัญอีกชั้นหนึ่งเท่านั้นเพื่อให้รัฐสภาทำหน้าที่ของตนได้ดีที่สุด ความสามารถในการควบคุมราชการแผ่นดินจึงมักจะถูกจำกัดให้มีน้อยกว่าสภาสามัญ โดยสภาสูงมีอำนาจเพียงตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นของรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่มีอำนาจถึงกับลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีอันจะเป็นการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจและลาออกจากตำแหน่งได้

ดังนั้น การที่รัฐสภา(สภาสามัญ)ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรที่ควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจที่จะให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ทุกเมื่อ เมื่อใดก็ตามที่รัฐสภา(สภาสามัญ) ไม่ให้ความไว้วางใจแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่ไปทันทีจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายทั่วไป

ของตนต่อไปอีกไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีอันมีต่อรัฐสภา(สภาสามัญ) อย่างไรก็ตาม ภายหลังการปฏิรูประบบเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1832 ซึ่งได้มีการประกาศใช้ The Reform Act of 1832 และการที่พรรคการเมืองมีฐานะมั่นคงมากขึ้นและพัฒนาระเบียบวินัยพรรคจนเกิดระบบสองพรรคการเมือง ทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุมเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาสามัญเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะรัฐบาลอังกฤษจึงได้คำนึงถึงเสียงสนับสนุนของประชาชนด้วย ดังนั้น ความรับผิดชอบในทางการเมืองโดยแท้จริงที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินของพวกตนนั้น นอกจากจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญอันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองแล้ว ในทางพฤตินัยคณะรัฐมนตรีอังกฤษยังจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

3. คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองโดยการพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

ความรับผิดชอบในทางการเมืองของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ย่อมจำกัดอยู่เพียงการพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งไปอันเป็นภาระที่จะต้องสูญเสียอำนาจหน้าที่และตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่เท่านั้น ไม่มีภาระที่จะต้องรับโทษทางร่างกายหรือทางทรัพย์สินเหมือนกับความรับผิดชอบในทางอาญาหรือในทางแพ่งดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ทั้งนี้เนื่องจากความรับผิดในทางการเมืองเกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ซึ่งอาจเป็นเพราะการดำเนินตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของรัฐมนตรีแต่ละคน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างรุนแรงในหมู่ประชาชน จนรัฐสภาไม่อาจให้ความวางใจให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้หรือรัฐมนตรีนายนี้บริหารประเทศต่อไปได้อีก

อนึ่ง กรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งทางการเมือง ตามที่ได้พบในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ปกครองโดยระบบรัฐสภา มีดังต่อไปนี้[15]

1. เมื่อรัฐสภาลงมติถอดถอนคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยตรง
2. เมื่อรัฐสภาลงมติเรียกร้องให้คณะรัฐมนตรีลาออกไปเสีย
3. เมื่อรัฐสภาเป็นแต่ปฏิเสธไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาให้หรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

---

[15] เรื่องเดียวกัน, หน้า 229-230.

4. เมื่อรัฐสภาลงมติตำหนิติเตียนหรือลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของคณะรัฐมนตรี

5. เมื่อรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่บัญญัติถึงอำนาจของรัฐสภาที่จะลงมติไม่ไว้วางใจแต่ในทางปฏิบัติรัฐสภาได้ถือสิทธิเอาเองที่จะลงมติไม่ไว้วางใจ

6. เมื่อรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมาขอให้รัฐสภายืนยันความไว้วางใจเพื่อให้รัฐสภามีความแน่ใจ

7. เมื่อรัฐสภาปฏิเสธไม่ให้ความเห็นชอบในรัฐกิจอันใดอันหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีมาขอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

8. เมื่อรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับญัตติสำคัญ ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ

9. เมื่อรัฐสภาลงมติไปในทางที่ไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เช่น ตั้งคณะกรรมาธิการไปสอบสวนการกระทำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นเพราะรัฐสภาไม่ไว้วางใจ

4. รัฐมนตรีทุกคนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ในคณะรัฐบาลอังกฤษซึ่งมีประมาณ 80-100 คน จะประกอบด้วยรัฐมนตรีหลายประเภท กล่าวคือในหน่วยราชการระดับกระทรวงจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister) ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากระทรวง (Ministry) หรือหัวหน้าสำนักงาน (Secretary of State) ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน (Office) เป็นผู้กำกับราชการในแต่ละกระทรวง เหตุที่เรียกชื่อต่างกันก็เนื่องจากในสมัยโบราณอังกฤษนิยมเรียกกระทรวงว่า Office ส่วน Ministry เป็นกระทรวงที่ได้จัดตั้งขึ้นในภายหลัง แต่สำหรับกระทรวงที่มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญซึ่งจัดตั้งขึ้นในระหว่าง ปี ค.ศ. 1964-1970 นั้นจะเรียกตำแหน่งหัวหน้าว่า Secretary of State ดังเช่นในปี ค.ศ.1968 เมื่อกระทรวงแรงงานเดิมเรียกชื่อ Ministry of Labour ได้รับหน้าที่ด้านนโยบายเกี่ยวกับรายได้ เพิ่มขึ้นมาในกระทรวง รัฐมนตรีได้รับฐานะและชื่อตำแหน่งเป็น Secretary of State และได้ใช้ชื่อใหม่ว่า Department of Employment and Productivity[16]

รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister) และรัฐมนตรีหัวหน้าสำนักงาน (Secretary of State) จะมีประมาณ 40 ตำแหน่ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister) จะมีรัฐมนตรีชั้นรอง (Junior Minister) เป็นผู้ช่วยหนึ่งหรือสองคนซึ่งจะมีตำแหน่งเป็น Parliamentary Secretary ในขณะที่หัวหน้าสำนักงาน (Secretary of State) จะมี Parliamentary Under

---

[16] สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 175-176.

Secretaries of State เป็นผู้ช่วย ความแตกต่างของตำแหน่ง Parliamentary Secretary และ Parliamentary Under Secretaries of State มีเพียงชื่อของตำแหน่งเท่านั้น รัฐมนตรีอีกประเภทหนึ่งคือ Ministers of State ซึ่งเป็นตำแหน่งที่รองจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและหัวหน้าสำนักงาน Ministers of State เพิ่งจะมีขึ้นในปี ค.ศ.1955 มีสถานภาพและเงินเดือนสูงกว่าตำแหน่งรัฐมนตรีระดับรองอื่นๆ ผู้ดำรงตำแหน่งนี้มักได้แก่ขุนนางซึ่งไม่ต้องมาเข้าร่วมประชุมสภาทุกครั้งเหมือนกับสมาชิกสภาสามัญ เพราะเหตุว่าตำแหน่งนี้มีในเฉพาะกระทรวงที่มีขอบข่ายรับผิดชอบทางด้านเนื้อที่ที่กว้างขวางอันมีผลให้รัฐมนตรีต้องเดินทางออกนอกกรุงลอนดอนเป็นเวลานาน นอกจากนี้ยังมีตำแหน่ง Parliamentary Private Secretaries ซึ่งรวมอยู่ในคณะรัฐบาลด้วย เป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีโดยไม่มีค่าตอบแทน โดยทำหน้าที่เป็นเลขานุการและช่วยเหลือกิจการทั่วๆ ไปที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา กล่าวโดยสรุปได้ว่าประเภทของรัฐมนตรีอาจแบ่งตามระดับชั้นได้ดังนี้ 1. นายกรัฐมนตรี 2. รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี 3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า (non-Cabinet Minister) 4. รัฐมนตรีระดับรองประเภท Ministers of State 5. รัฐมนตรีระดับรองประเภท Parliamentary Secretaries, Junior Minister

จึงเห็นได้ว่า คณะรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประมาณ 80-100 คน มีจำนวนมากเกินไป หากต้องให้รัฐมนตรีทุกคนเข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรี ดังนั้น นายกรัฐมนตรี จึงได้กำหนดตัวรัฐมนตรีประมาณ 17-22 คน จากบรรดารัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister) และหัวหน้าสำนักงาน (Secretary of State) เพื่อเป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรีและทำหน้าที่เข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น รัฐมนตรีจำนวนประมาณ 17-22 คน ที่อยู่ในคณะรัฐมนตรี (Cabinet) นี้จึงถือว่าเป็นผู้กำหนดนโยบายทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินโดยแท้จริง ส่วนรัฐมนตรีที่เหลือซึ่งไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่ถือว่าอยู่ในคณะรัฐมนตรี (Ministers outside the Cabinet) แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ตามต่างต้องร่วมกันรับผิดชอบในทางการเมือง ดังที่ S.A. de Smith กล่าวไว้ว่า "รัฐมนตรีทุกคนไม่ว่าพวกเขาจะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ตาม ต่างก็ต้องรับผิดชอบทางการเมือง โดยตั้งอยู่ภายในกรอบของกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบดังกล่าว"[17] เพราะถือว่ารัฐมนตรีทุกคนต่างก็เป็นสมาชิกคณะรัฐบาล (Government) ที่ต้องบริหารงานภายใต้นโยบายเดียวกัน ดังที่ Glyn Parry กล่าวว่า "ในระบบรัฐบาลของอังกฤษ ความคิดใน

---

[17] De Smith. Constitutional and administrative law, p.169. อ้างถึงใน ทรงศักดิ์ วุฒิคะโร,"ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 34.

เรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกในคณะรัฐมนตรี (members of the Cabinet) และรัฐมนตรี (The Ministry) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกคณะรัฐบาล (member of the government) กับรัฐสภา"[18] และตามที่ R.E.C. Jewell กล่าวไว้ว่า "หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี (Doctrine of collective ministerial responsibility) หมายความว่า สมาชิกทั้งหมดของคณะรัฐบาลต้องยอมรับการตัดสินใจที่ถูกกระทำในนามของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ (Ministers of the Crown) ต้องปกป้องนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภาและ ในที่สาธารณะทั่วประเทศ เพื่อความคงอยู่หรือล้มลงด้วยกันของคณะรัฐมนตรี"[19] ดังนั้น ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในงานนโยบายและการบริหารงานของกระทรวงต่างๆ ตามนโยบายนั้น จึงหมายถึงรัฐมนตรีทุกคนซึ่งเป็นสมาชิกของคณะรัฐบาลที่มีประมาณ 80-100 คน ดังได้กล่าวมาแล้ว

3.1.3 แนวคิดที่แตกต่างกันระหว่างความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีและความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี

หลักความรับผิดชอบทางการเมืองในประเทศอังกฤษไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี หรือความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีนั้น ต่างก็เป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Convention) ไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรจึงมิได้มีค่าเป็นกฎหมาย แต่ก็มีผลผูกพันในการปฏิบัติใกล้เคียงกับกฎหมายและได้รับความเคารพมากเช่นเดียวกับกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา (Statute Law) โดยลักษณะการบังคับของกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้อาศัยอำนาจศาลเป็นผู้บังคับแต่เป็นกฎเกณฑ์แห่งการปฏิบัติในทางการเมืองที่ต่างก็ยอมรับกันโดยพระมหากษัตริย์ รัฐมนตรี ข้าราชการ นักการเมือง ฯลฯ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีต่างก็มีแนวคิดที่เหมือนกันคือ เป็นกลไกที่มุ่งจะก่อให้เกิดการปกครองที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งการปกครองที่ต้องรับผิดชอบนี้เกิดขึ้นในระบบรัฐสภาได้ง่ายกว่าการปกครองในระบบอื่น เช่นระบบประธานาธิบดี ทั้งนี้เพราะระบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดีและสภาคองเกรสต่างก็ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน จึงมีบทบาทเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ต่างฝ่ายต่างก็ไม่สามารถควบคุมและโค่นล้มอำนาจของอีกฝ่ายได้

---

[18] Glyn Parry. British Government (London: Edward Arnold Ltd, 1979), p.94. อ้างถึงใน ทรงศักดิ์ วุฒิคะโร,"ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า34.

[19] R.E.C. Jewell. The British constitution (London: Hodder&Stoughton, 1975), p. 104. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า34.

แนวคิดของทฤษฎีความรับผิดชอบในทางการเมือง คือ การที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำของตนต่อผู้แทนที่ได้รับเลือกมาจากประชาชน โดยแนวคิดของหลักความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี (Individual Ministerial Responsibility) เป็นการรับผิดชอบในเรื่องงานของกระทรวงที่ตนดูแลอยู่ หรืองานที่ตนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติโดยเฉพาะ ส่วนแนวคิดของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีเป็นหมู่คณะ (Collective Responsibility) เป็นการรับผิดชอบในเรื่องนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะขอกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป แต่การที่จะจำกัดว่าปัญหาใดเป็นเรื่องของความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นเรื่องของความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีแต่ละคนนั้นเป็นเรื่องยาก ต้องดูเป็นกรณีๆ ไป เพราะบางทีรัฐมนตรีคนหนึ่งอาจอ้างว่าเรื่องที่ตนดำเนินการนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของตนเองโดยเฉพาะ แต่บางทีนายกรัฐมนตรีอาจประกาศว่าเรื่องเช่นนั้นรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ เพราะหน้าที่ต่างๆ ที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวนั้นอาจจะต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีไม่ทางตรงก็ทางอ้อมและไม่มากก็น้อยอยู่เสมอ จึงเป็นการยากที่จะยกตัวอย่างว่าเรื่องใดจะไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม นอกจากนี้ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของนายกรัฐมนตรีย่อมจะกระทบกระเทือนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพราะการลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นการออกโดยต้องรับผิดชอบเฉพาะตัวในหน้าที่ของตนหรือการลาออกด้วยความสมัครใจก็ตาม ย่อมหมายถึงการลาออกหรือการสิ้นสุดของรัฐมนตรีทุกคนในคณะด้วย เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปแล้วไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุใดๆ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเสมอ

แนวคิดที่มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีออกจากกัน เริ่มต้นจากในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษ คณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ คือ บุคคลที่ถูกแต่งตั้งและถอดถอนโดยการไตร่ตรองส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์จะปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลุ่มเล็กๆ หรือจะปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามพระราชอัธยาศัย ดังนั้นสิ่งแรกที่รัฐมนตรีทุกคนต้องมีก็คือ ความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ ดังนั้นความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรีจึงได้ปรากฏขึ้นในทางข้อเท็จจริงเป็นเวลามากกว่าหนึ่งศตวรรษ ก่อนที่คณะรัฐมนตรี (Cabinet) จะได้ปรากฏขึ้นเป็นที่รู้จักของสาธารณชน ต่อมาความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรีก็ได้ถูกเข้าแทนที่โดยวิวัฒนาการของความรับผิดชอบร่วมกันของ

คณะรัฐมนตรี[20] ซึ่งความรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์มีที่มาจากหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่สามารถกระทำผิดในทางกฎหมายได้ ดังนั้นคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จึงต้องรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาที่ผิดพลาด กล่าวกันว่าความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ยังคงดำเนินต่อไปจนกระทั่งในรัชสมัยของพระนางเจ้าแอนน์ (Queen Anne) ได้เริ่มมีความเห็นไม่ลงรอยกันระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐมนตรี ทำให้ความคิดเห็นของพระมหากษัตริย์เริ่มหมดความสำคัญลง ครั้นต่อมาเมื่อรัฐสภาช่วงชิงอำนาจการปกครองมาจากพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจึงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแทน

นอกจากนี้ ยังมีคำกล่าวของ Sir Ivor Jenning ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบร่วมกันกับความรับผิดชอบเฉพาะตัวว่า "คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไป (the whole policy) ของรัฐบาล ไม่ว่ามีมาก่อนคณะรัฐมนตรีหรือไม่ หลักดังกล่าวนี้ถูกสันนิษฐานว่า การบริหารงานที่บกพร่องโดยหรือภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีคนใดๆ ควรจะเป็นคณะรัฐมนตรีไม่ใช่รัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติหลักการนี้ไม่เคยถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง เพราะขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีว่าพวกเขาจะยอมรับหรือปฏิเสธการตัดสินใจของรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีเลือกที่จะปฏิเสธการตัดสินใจดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีที่ตัดสินใจดังกล่าวคนเดียวจะต้องลาออก ถ้าคณะรัฐมนตรีเลือกที่จะยอมรับการตัดสินใจดังกล่าวเป็นของตน คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติสิ่งดังกล่าวในฐานะเป็นสิ่งหนึ่งของความไว้วางใจ (one of confidence)"[21]

3.1.3.1 ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (Collective Responsibility)

กฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี เช่น การที่หัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีและเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ที่มีความสำคัญในคณะรัฐบาล เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออกคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่งด้วย รัฐบาลที่แพ้เสียงในการเลือกตั้งจะต้องลาออกโดยไม่ต้องรอให้รัฐสภาประชุมเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก่อน รวมถึงการที่คณะรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศโดยมีความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ลาออกหรือยุบสภาเมื่อได้รับคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจจากสภาสามัญ ล้วนเป็นเรื่องของธรรมเนียมปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านี้ ได้ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างเคร่งครัดเสมือนหนึ่งได้กำหนดไว้เป็นกฎหมาย

---

[20] เรื่องเดียวกัน, หน้า11.

[21] Jenning. Cabinet Government, p. 150-151. อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

การที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะสามารถบรรลุผลสำเร็จในการเป็นผู้กำหนดหรือตัดสินใจขั้นสุดท้ายในนโยบายระดับชาติ รวมถึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมและประสานงานให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตามนโยบายที่ได้เสนอต่อรัฐสภาได้นั้น ต้องอาศัยหลักการที่สำคัญคือ หลักการแห่งความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี โดยก่อนศตวรรษที่ 19 หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรียังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยแน่ชัด กล่าวคือตั้งแต่สมัยโรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) เป็นนายกรัฐมนตรี สืบเนื่องมาจนถึงสมัยพระเจ้ายอร์ชที่ 3 นั้นมีปรากฏบ่อยๆ ว่ารัฐมนตรีบางคนทำการปราศรัยและคัดค้านนโยบายที่ได้วางและกำหนดตกลงกันโดยคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามในศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐมนตรีอาจถูกพิจารณาไต่สวนลงโทษโดยวิธีการพิเศษซึ่งเรียกว่า Impeachment โดยสภาสามัญ ทำให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในแง่ของกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าความรับผิดชอบในทางการเมืองในปัจจุบันเป็นกระบวนการหรือวิธีการที่คลี่คลายหรือมีพัฒนาการมาจากวิธีการพิเศษดังกล่าว ขณะเดียวกันการเกิดระบบพรรคการเมืองสองพรรคในประเทศอังกฤษก็ได้ทำให้หลักความรับผิดชอบทางการเมืองและการปฏิบัติการด้านต่างๆ ของคณะรัฐมนตรีกลายเป็นหลักการที่สำคัญในขนบธรรมเนียมรัฐธรรมนูญของอังกฤษตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 โดยปรากฏการณ์ครั้งแรกที่ถือว่าเป็นไปตามหลักการแห่งความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี คือ เหตุการณ์เมื่อครั้งที่คณะรัฐมนตรีของ Lord North ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1782 ต้องลาออกจากตำแหน่งไปทั้งคณะเนื่องจากถูกสภาสามัญเปิดอภิปรายลงมติตำหนิติเตียนหรือลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสภาสามัญโดยการพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งไปทั้งคณะเมื่อรัฐสภาเปิดอภิปรายลงมติตำหนิติเตียนหรือลงมติไม่ไว้วางใจ

หลักแห่งความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองนี้ เกิดขึ้นเนื่องมาจาก ในอดีตที่รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งซึ่งปกติได้แก่นายกรัฐมนตรี (ที่ถือว่ากระทำการในนามของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ) เป็นผู้ถวายคำแนะนำและยินยอมแก่พระมหากษัตริย์ในราชการแผ่นดินที่ประมุขแห่งรัฐต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยการลงนามกำกับรับผิดชอบแทนทุกเรื่อง หากประมุขแห่งรัฐกระทำไปโดยลำพังโดยมิได้รับคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีย่อมจะไม่ลงนามกำกับรับผิดชอบ เมื่อราชการแผ่นดินนั้นไม่มีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามกำกับรับผิดชอบ ย่อมเป็นโมฆะไม่มีผลใช้บังคับ การที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีถวายคำแนะนำและยินยอมให้ประมุขแห่งรัฐใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐหรือต้องกระทำในนามของประมุขแห่งรัฐนั้น เท่ากับเป็นการพิจารณาหาทางให้นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีซึ่งผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วนั้น ได้บรรลุผลสมความมุ่งหมายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น และเมื่อการลงนามกำกับรับผิดชอบในราชการแผ่นดินที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐหรือต้องกระทำในนามของประมุขแห่งรัฐเป็นการ

แสดงออกถึงนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของตน โดยรัฐมนตรีทุกคนจะคงอยู่หรือล้มด้วยกันสำหรับงานทุกอย่างที่ทำตามนโยบายนั้น หากต้องการพ้นจากรับผิดชอบร่วมกันก็ต้องลาออกไปเสีย จะอ้างว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบเพราะเห็นด้วยกับอีกความเห็นหนึ่งไม่ได้ ทั้งนี้เพราะนโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่ได้เป็นของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะแต่เป็นของรัฐมนตรีทั้งคณะ

เหตุผลสำคัญที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองนั้น นอกจากจะมีเหตุผลจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองในอดีตของประเทศอังกฤษที่ประมุขแห่งรัฐไม่ต้องทรงรับผิดชอบในทางการเมืองแต่อย่างใด โดยถือว่าราชการแผ่นดินต่างๆ ที่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐหรือต้องกระทำในนามของประมุขแห่งรัฐ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับคำแนะนำและยินยอมจากคณะรัฐมนตรีเมื่อได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันและลงมติเห็นชอบในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว และได้มอบหมายให้นายกรัฐมนตรีไปถวายคำแนะนำและลงนามกำกับรับผิดชอบในนามคณะรัฐมนตรีฉะนั้น กิจการใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ประมุขแห่งรัฐได้ทำไปโดยลำพังนั้นเป็นโมฆะ จำเป็นต้องกระทำตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทนจะปัดความรับผิดชอบไปให้ประมุขแห่งรัฐหาได้ไม่ ยังมีเหตุผลสำคัญประการที่สอง คือ เมื่ออำนาจบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะเป็นส่วนรวมมิได้ตกอยู่แก่รัฐมนตรีหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ และการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องกระทำในนามของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ อันเนื่องมาจากพัฒนาการของการถ่ายเทอำนาจจากพระมหากษัตริย์มาสู่คณะรัฐมนตรีโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีดังได้กล่าวมาแล้ว รัฐมนตรีทุกคนจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยความรับผิดชอบร่วมกันดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐมนตรีทุกคนมีภาระที่จะต้องผูกพันกับมติคณะรัฐมนตรี (Conclusion) ซึ่งถือว่าได้ผ่านการประชุมปรึกษาหารือและเห็นชอบของรัฐมนตรีทุกคนในคณะแล้ว กิจการใดที่ได้ผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและถือเป็นมติของคณะรัฐมนตรีแล้วต้องถือว่าผูกมัดรัฐมนตรีทุกคนที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตาม แม้รัฐมนตรีคนนั้นจะไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วยก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดมีความคิดเห็นแตกต่างกับความคิดเห็นของรัฐมนตรีฝ่ายข้างมาก รัฐมนตรีผู้นั้นก็ควรลาออกไปไม่ควรอยู่ร่วมคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป ตราบใดที่รัฐมนตรีผู้นั้นยังไม่ลาออกย่อมถือว่ารัฐมนตรีผู้นั้นยินยอมที่จะผูกพันกับมติคณะรัฐมนตรีนั้นอยู่ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้ร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้จริง เหตุผลสำคัญประการที่สาม คือ ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้นคณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องกำหนดนโยบายทั่วไปขึ้นมาเพื่อเป็นวิธีการหรือแนวทางในการปฏิบัติจัดทำหรือดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะ เพราะคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะย่อมมีนโยบายทั่วไปแตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้าง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับแนวนโยบาย

แห่งรัฐ กล่าวคือ เป็นความต้องการให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย มีความเจริญรุ่งเรือง และประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งเมื่อนโยบายทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณากำหนดขึ้นนั้นเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะมิใช่เป็นนโยบายของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ และคณะรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องเป็นผู้อำนวยการหรือดำเนินการโดยอาศัยอำนาจต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็นเครื่องมือ เพื่อให้การดำเนินงานตลอดจนสามารถควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินทุกอย่างให้ดำเนินไปและอยู่ในกรอบแห่งนโยบายทั่วไปของตนได้ คณะรัฐมนตรีจึงย่อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปนั้นโดยตรง และเหตุผลสำคัญประการสุดท้ายที่ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมือง คือ ในการดำเนินการตามนโยบายทั่วไปอันใดอันหนึ่งของคณะรัฐมนตรีนั้น อาจจะต้องเกี่ยวข้องกันหลายกระทรวง ดังนั้นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ จึงต้องจัดให้กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปนั้นมีการร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิด และผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ดีที่สุดคือคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการเป็นผู้ประสานงานนั้น

เนื่องจากหลักความรับผิดชอบร่วมกันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional convention) ที่เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติทางการเมือง ดังนั้นการศึกษาแนวคิดของหลักความรับผิดชอบร่วมกันจึงต้องศึกษาธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักปฏิบัติในทางการเมืองของประเทศอังกฤษ โดยแนวคิดของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองประกอบด้วย 3 กฎเกณฑ์ ตามที่ Geoffrey Marshall ได้กล่าวไว้คือ กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence Rule) กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity or Solidarity Rule) และกฎเกณฑ์การรักษาความลับ (Confidentiality Rule)

กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence Rule) หมายถึง ความไว้วางใจของสภาสามัญที่มีต่อคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาล โดยการได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญนี้เป็นเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาล ดังที่ Freeman ได้กล่าวไว้ว่า "รัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกลงมติไม่ไว้วางใจในสภาสามัญ ในหลายกรณีผูกพันที่จะต้องออกจากตำแหน่ง ส่วนคณะรัฐมนตรีที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน อาจอุทธรณ์ต่อประชาชนทั้งประเทศโดยวิธีการยุบสภา"[22] และ Sir Ivor Jenning ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Cabinet Government ว่า "คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐมนตรีจะต้องสนับสนุนรัฐบาลในเรื่องดังกล่าว หรือไม่ก็ต้องลาออกไปหรือยุบสภา เพราะสิ่งนี้กลายเป็นหลัก

---

[22] A.V. Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution (London: Macmillan & CO.LTD, 1964), p. 420. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า19.

ความไว้วางใจที่มีต่อรัฐบาล"[23] นอกจากนี้ Sir Robert Peel ยังได้กล่าวไว้เมื่อตอนลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่า "การที่รัฐบาลยังคงอยู่ต่อไปในตำแหน่ง โดยปราศจากความไว้วางใจจากสภาสามัญ เป็นการขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ"[24] โดยสภาสามัญมีอำนาจให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีเมื่อไหร่ก็ได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีสูญเสียความไว้วางใจจากสภาสามัญแล้ว คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเลือกทางออกอย่างใดอย่างหนึ่ง คือลาออกหรือกราบบังคมทูลแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาฯเสีย ดังเช่นตัวอย่างการลาออกของคณะรัฐมนตรีเมื่อไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญดังต่อไปนี้คือ การลาออกของคณะรัฐมนตรีของ Lord North ในปี ค.ศ. 1782 การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ Sir Robert Walpole ในปี ค.ศ. 1742 การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ Sir Robert Peel ในปี ค.ศ. 1835 การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ Baldwin ในปี ค.ศ. 1924 เป็นต้น ซึ่งต่างก็ลาออกเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ นอกจากนี้ ยังมีกรณีการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ Macdonald ในปี ค.ศ. 1924 และการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ James Callaghan ในปี ค.ศ. 1979 อันเนื่องมาจากการสูญเสียความไว้วางใจจากสภาสามัญ จึงได้ใช้วิธีกราบบังคมทูลแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาฯ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า กฎเกณฑ์ความไว้วางใจอันเป็นกฎเกณฑ์หนึ่งที่ประกอบอยู่ในหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีนี้เป็นอำนาจของสภาสามัญที่มีอยู่เหนือฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจจากสภาสามัญ และกฎเกณฑ์นี้ก็ยังคงดำรงอยู่ในธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษตราบจนถึงปัจจุบันนี้

กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity or Solidarity Rule) ได้ถูกพัฒนา ขึ้นมาในฐานะที่เป็นบางส่วนของโล่ที่ใช้หลีกเลี่ยงการลงโทษทางอาญาหรือความพยายามปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ โดยเป็นการที่รัฐมนตรีทุกคนจะต้องสนับสนุนนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งในและนอกที่ประชุมรัฐสภาและต่อสาธารณชน เนื่องจากเมื่อเป็นรัฐมนตรีในคณะเดียวกันแล้วรัฐมนตรีทุกคนจะต้องมีความคิดเห็นในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไปในแนวทางเดียวกัน ถึงแม้ว่ารัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีจะมีความคิดเห็นแตกต่างไปคนละทาง แต่ต่อหน้าสภาสามัญและประชาชน รัฐมนตรีทุกคนจะต้องแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเป็นอย่างเดียวกันเสมอเพราะเหตุว่านโยบาย

---

[23] Jenning, Cabinet Government, p. 150-151. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า19.

[24] Emden. The people and the Constitution, p. 157. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ของคณะรัฐมนตรีเป็นนโยบายร่วมกันมิใช่นโยบายของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ รัฐมนตรีทุกคนในคณะจึงต้องให้การสนับสนุนนโยบายนั้นทั้งในและนอกสภาสามัญแม้ว่าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้นตนจะไม่เห็นพ้องด้วยก็ตาม ต้องถือว่ารัฐมนตรีทุกคนได้เห็นชอบด้วยแล้ว และมติคณะรัฐมนตรีย่อมผูกมัดรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีคนใดจะนำมากล่าวนอกที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่าตนมีความคิดเห็นขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรีหรือวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของคณะรัฐมนตรีไปในทางเสียหายโดยกล่าวว่าที่ตนตกลงด้วยก็เพื่อเป็นการประนีประนอมหรือถูกเพื่อนคณะชักจูงไม่ได้ ถือว่าเป็นการผิดมารยาท เพราะหากกระทำเช่นนั้นพวกเขาย่อมไม่อาจอ้างความรับผิดชอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดเห็นว่าตนไม่สามารถจะร่วมรับผิดชอบในเรื่องนั้นได้เพราะไม่เห็นด้วยจริง ๆ กับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก็ต้องลาออกไป ถ้ายังคงเป็นรัฐมนตรีอยู่ต่อไปก็ต้องถือว่าได้เห็นชอบด้วยกับมติของคณะรัฐมนตรีและจะต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด

ธรรมเนียมปฏิบัติในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีนี้ ทำให้รัฐมนตรีทุกคนต้องแสดงความสนับสนุนนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งในและนอกที่ประชุมรัฐสภาและต่อหน้าสาธารณชนเท่านั้น รัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะเปิดเผยความเห็นที่แตกต่างในระหว่างพวกเขาเองต่อสาธารณชนไม่ได้ หากไม่เห็นด้วยก็ต้องลาออกไป ดังเช่น[25]

การลาออกของ Lord Robert Cecil จากตำแหน่ง Chancellor of the Duchy of Lancaster ในคณะรัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยมที่มี Baldwin เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1927 โดยสาเหตุจากการคัดค้านนโยบายลดอาวุธของรัฐบาล

การลาออกของรัฐมนตรีจำนวน 9 คน ในคณะรัฐบาลผสมแห่งชาติ (National Coalition Government) ที่มี Macdonald เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กันยายน ค.ศ.1932 โดยสาเหตุมาจากการคัดค้านนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการตั้งอัตราภาษีศุลกากรสูงของรัฐบาล (Protectionist policy)

การลาออกของ A.Duff Cooper จากตำแหน่ง First Lord of Admiralty เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1938 ในคณะรัฐบาลแห่งชาติ (National Government) ที่มี Nevil Chamberlain เป็นนายกรัฐมนตรี โดยสาเหตุมาจากการคัดค้านต่อต้านข้อตกลงมิวนิค (Munich agreement)

การลาออกของรัฐมนตรีจำนวน 3 คน อันได้แก่ A.Bevan จากตำแหน่ง Minister of Labor , Harold Wilson จากตำแหน่ง President of Board of Trade และ

---

[25] Parry, British Government , p. 96-97. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า104-105.

J.Freeman จากตำแหน่ง Private Secretary Minister of Supply เมื่อวันที่ 23-24 เมษายน ค.ศ. 1951 ในคณะรัฐบาลพรรคแรงงาน ที่มี Attlee เป็นนายกรัฐมนตรี โดยสาเหตุมาจากการคัดค้านต่อข้อเสนองบประมาณที่กำหนดค่าใช้จ่ายของ National Health Service เพื่อใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการสะสมอาวุธที่เกิดขึ้นจากสงครามเกาหลี

การลาออกของ A.Nutting จากตำแหน่ง Minister of State, Foreign Office เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 1956 และ Sir E.Boyle ลาออกจากตำแหน่ง Economic Secretary to Treasury เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1956 ในคณะรัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยม ที่มี Eden เป็นนายกรัฐมนตรี โดยสาเหตุมาจากการคัดค้านต่อการเข้าแทรกแซงคลองสุเอซของรัฐบาลอังกฤษ

การลาออกของ Peter Thorneyeroft จากตำแหน่ง Chancellor of Exchequer และ Nigel Birch, E.Powell ซึ่งทั้งสองคนนี้ได้ลาออกจากตำแหน่งTreasury Ministers เมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1958 ในคณะรัฐบาลของพรรคอนุรักษ์นิยม ที่มี Macmillan เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสาเหตุมาจากการคัดค้านต่อความล้มเหลวของรัฐบาลที่ไม่ยอมรับคำแนะนำจากพวกเขาเพื่อต่อต้านภาวะเงินเฟ้อและลดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลลง 50 ล้านปอนด์

การลาออกของ Frank Cousins จากตำแหน่ง Minister of Technology ในคณะรัฐบาล พรรคแรงงาน ที่มี Wilson เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1966 โดยมีเหตุผลจากการไม่เห็นด้วยกับนโยบายทางราคาและรายได้ โดยเฉพาะกฎหมายที่จำกัดค่าจ้าง

การลาออกของ Earl of Longford จากตำแหน่ง Lord Privy Seal เมื่อวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1968 ในคณะรัฐบาลพรรคแรงงาน ที่มี Wilson เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสาเหตุมาจากการคัดค้านการตัดสินใจเลื่อนอายุของนักเรียนในการศึกษาภาคบังคับให้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม อันเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจ

การลาออกของ R.Prentice จากตำแหน่ง Minister of Overseas Development เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1976 ในคณะรัฐบาลพรรคแรงงาน ที่มี James Callaghan เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสาเหตุมาจากการคัดค้านนโยบายทั่วไปของรัฐบาลและแนวทางสังคมนิยมที่ยึดถือแต่หลักการโดยไม่มองถึงสภาพความเป็นจริงของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของคณะรัฐมนตรีได้ถูกละเมิดหรือถูกงดใช้ในบางสถานการณ์ เช่นในปี ค.ศ. 1935 รัฐมนตรีต่างประเทศของอังกฤษคือ Sir Samuel Hoare ได้ละเมิดอำนาจที่ได้รับมอบหมายมาจากคณะรัฐมนตรีโดยได้เห็นชอบในข้อตกลงที่จะให้บางส่วนของดินแดน Abyssinia (เอธิโอเปีย) แก่ผู้บุกรุกคืออิตาลี คณะรัฐมนตรีอังกฤษในสมัยนั้นได้ให้ความเห็นชอบในการกระทำของ Hoare ทั้งๆ ที่สามารถปฏิเสธการกระทำของ Hoare ได้ ต่อมาเมื่อข้อตกลงในการแบ่งดินแดน Abyssinia ดังกล่าว ได้ถูกตีพิมพ์เผยแพร่ก็ได้มีเสียงประท้วงของประชาชนชาวอังกฤษในเรื่องดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้

Hoare ลาออกเพียงคนเดียว[26]แทนการลาออกทั้งคณะของรัฐมนตรี จึงกล่าวได้ว่า ในกรณีดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีอังกฤษยอมรับข้อตกลงระหว่าง Hoare-Laval แล้ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีของ Baldwin จะต้องปฏิบัติสิ่งดังกล่าวในฐานสิ่งหนึ่งของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน[27] แต่คณะรัฐมนตรีของ Baldwin ได้หลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์นี้ ทำให้ Hoare ต้องกลายเป็นแพะรับบาป (scapegoat) โดยการลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศไปผู้เดียว

ถึงกระนั้นก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัติของหลักความเป็นอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ก็ยังคงมีผลบังคับในทางการเมืองและยึดถือปฏิบัติกันมาจนถึงทุกวันนี้ รัฐมนตรีทุกคนจะต้องให้ความเคารพต่อหลักการนี้ การใดก็ตามที่ได้ออกไปจากมติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน จะอ้างว่าไม่รู้ไม่เห็นเพื่อเลี่ยงความรับผิดชอบไม่ได้ หากรัฐมนตรีคนใดไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวได้ก็ต้องลาออกจากตำแหน่งไป

อนึ่ง บุคคลที่สามารถทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติของหลักการนี้ มีความผูกพันและมีผลบังคับแก่รัฐมนตรีทุกคนได้ดีที่สุดคือนายกรัฐมนตรี เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำของคณะรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องมีความสามารถรวมรัฐมนตรีทั้งหลายไว้ด้วยกัน ด้วยการประนีประนอมกัน สร้างนโยบายร่วมกันและสร้างมติเอกฉันท์ โดยไม่พยายามให้มีการลงมติมากนักโดยไม่จำเป็น

กฎเกณฑ์การรักษาความลับ (Confidentiality Rule) ธรรมเนียมปฏิบัติของการรักษาความลับในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีของรัฐมนตรี เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีอันเป็นหลักการอย่างหนึ่งที่จะทำให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หลักการรักษาความลับของรัฐมนตรีมีอยู่ว่า รัฐมนตรีทุกคนต้องไม่นำการอภิปรายและการลงมติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไปเปิดเผย เพราะถือว่าสิ่งที่พูดในหมู่คณะรัฐมนตรีเป็นความลับเสมอ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายค้านของรัฐบาลคอยสดับตรับฟังได้ว่ามีการแตกแยกซึ่งความคิดเห็นในคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และพยายามแสดงให้รัฐสภาเห็นว่ารัฐมนตรีไม่ได้สมัครสมานสามัคคีกัน ซึ่งเป็นการจับจุดอ่อนของคณะรัฐมนตรีไว้โจมตีในสภา[28]

การประชุมของคณะรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีต้องเป็นความลับ ในสมัยก่อนรัฐมนตรีถูกอนุญาตให้เปิดเผยโดยความยินยอมของพระมหากษัตริย์เท่านั้น และ

---

[26] De Smith. Constitutional and administrative law, p.177. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

[27] Jenning. Cabinet Government, p. 150. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

[28] หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 277.

รัฐมนตรีทุกคนจะต้องกล่าวไว้ในคำสาบานที่จะรักษาความลับขององคมนตรี (Privy Councilor's oath) ว่าจะไม่เปิดเผยข้อความที่ได้รับมาด้วยความไว้วางใจในความสามารถของตน ในฐานะข้าราชการ (Crown servant) รวมทั้งผลประโยชน์ของชาติและผลประโยชน์ที่นำมาสู่การตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะเกิดความเสียหายหากรัฐมนตรีได้นำบันทึกนั้นมาตีพิมพ์และแสดงออกทางโทรทัศน์ หลังจากเขาออกจากตำแหน่ง[29] ดังที่ได้ปรากฏหลักการสำคัญใน The Report of the Radcliffe Committee of Privy Councillors on Ministerial Memoirs ว่า รัฐมนตรีไม่ควรเปิดเผยการติดต่อกันในระหว่างคณะรัฐมนตรีเป็นระยะเวลา 15 ปีหลังจากที่เหตุการณ์ได้ปรากฏขึ้น ถ้าหากรัฐมนตรีเห็นว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศหรือจะเป็นผลเสียหายแก่ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งหลักเกณฑ์อันนี้ได้ใช้รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการ และรัฐมนตรีกับที่ปรึกษาของเขาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกด้วย[30] ซึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการในเรื่องกฎเกณฑ์การรักษาความลับนั้น สืบเนื่องมาจากรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในหน่วยงานกระทรวงที่ตนรับผิดชอบอยู่ การตัดสินใจของข้าราชการทุกครั้ง แม้ว่าในขณะที่ได้มีการตัดสินใจนั้นรัฐมนตรีจะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในเนื้อหาของเรื่องนั้นโดยอาจเพิ่งมาทราบข้อเท็จจริงในภายหลังจากการสอบถามข้าราชการซึ่งเป็นผู้ทำการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว ก็ถือได้ว่าการตัดสินใจนั้นได้กระทำไปในนามของรัฐมนตรี ดังนั้นการตัดสินใจทั้งหมดที่ข้าราชการเป็นผู้กระทำในนามของรัฐมนตรีและภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในข้อบกพร่องของการบริหารงานที่ตามมาภายหลัง แทนข้าราชการนั้น เพื่อมิให้ข้าราชการต้องถูกตำหนิติเตียนจากประชาชนเพราะข้าราชการไม่ใช่นักการเมือง

นอกจากนี้ Sir John Hunt เลขาธิการคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ ได้นำกฎเกณฑ์ parameters ซึ่ง Richard Crossman ได้จัดทำขึ้นใน Diaries of Cabinet Minister เพื่อใช้ในการจำกัดการให้ข่าวสารของรัฐมนตรีแก่สื่อมวลชน โดยได้นำมาใช้ในฐานะเป็นคำสั่งควบคุมการเปิดเผยการติดต่อหรือการอภิปราย โดยได้แบ่งออกเป็น 3 ระดับ[31] คือ

---

[29] De Smith. Constitutional and administrative law, pp. 175-176. อ้างถึงในทรงศักดิ์ วุฒิคะโร,"ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 23.

[30] Marshall. Constitutional conventions, pp. 58-59. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

[31] Marshall. Constitutional conventions, pp.58-59 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

1. การอภิปรายในคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการของรัฐมนตรี (cabinet committees)

2. การติดต่ออื่นๆ ระหว่างรัฐมนตรีด้วยกัน หรือระหว่างรัฐมนตรีและข้าราชการเกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์หรือปฏิบัติตามนโยบาย

3. การอภิปรายเกี่ยวกับการแต่งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือบรรจุสำหรับตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

กล่าวได้ว่าหลักการรักษาความลับของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากหน้าที่ขององคมนตรีอังกฤษที่จะต้องให้คำสาบานว่าจะรักษาความลับต่อพระมหากษัตริย์ยังคงมีผลบังคับใช้ในทางการเมืองอยู่จนถึงทุกวันนี้ ซึ่งทำให้รัฐมนตรีแต่ละคนสามารถทุ่มเถียงกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่เพราะรู้ว่าจะไม่มีการรั่วไหลไปยังสื่อมวลชนจากรัฐมนตรีแต่ละคนอย่างจงใจ

จากการศึกษาธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญทั้ง 3 กฎเกณฑ์ดังกล่าว คือ กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence Rule) กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity or Solidarity Rule) และกฎเกณฑ์การรักษาความลับ (Confidentiality Rule) พบว่าทั้ง 3 กฎเกณฑ์ดังกล่าว มีความจำเป็นต่อการสร้างหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีให้เกิดขึ้น โดยกฎเกณฑ์ความไว้วางใจเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติเพื่อที่จะสามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งได้ต่อไป ส่วนกฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและกฎเกณฑ์การรักษาความลับเป็นแนวทางความประพฤติของรัฐมนตรีในขณะที่อยู่ในตำแหน่ง ทั้ง 3 กฎเกณฑ์เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่ใช่กฎหมายแท้ๆ แต่มีผลบังคับในทางการเมืองให้ผู้มีหน้าที่คือฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนหรือละเมิดก็จะมีวิธีการบังคับตามมา ทั้งนี้เพราะ "ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรของรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย และกฎหมายซึ่งกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ"[32] นั่นเอง

กล่าวสรุปได้ว่า ธรรมเนียมปฏิบัติของความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีมี 2 ลักษณะ คือ[33]

ประการแรก คณะรัฐมนตรีลาออก ถ้ารัฐบาลได้รับคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจในสภาสามัญ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นอย่างชัดเจนในปี ค.ศ.1803 เนื่องจากรัฐบาลลาออกหลังจากพ่ายแพ้คะแนนเสียงในเรื่องการปฏิรูปรัฐสภา ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการ

---

[32] G.K. Roberts, A Dictionary of Political Analysis, S.T. Martin is Press. อ้างถึงใน วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, "การควบคุมฝ่ายบริหาร," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 19.

[33] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2546), หน้า 102.

ปฏิรูปการเมืองขึ้นในปี ค.ศ.1832 (Reform Act, 1832) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ รัฐบาลอยู่ได้โดยการสนับสนุนของสภาสามัญ

ประการที่สอง รัฐมนตรีทุกคนต้องยอมรับและสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ถ้าไม่เห็นด้วยก็ต้องเก็บความเห็นไว้เป็นการส่วนตัว แต่ถ้าเลือกที่จะแสดงความไม่เห็นด้วย รัฐมนตรีผู้นั้นก็ควรที่จะลาออก

นอกจากนี้ สภาสามัญอาจมีอิทธิพลในการลาออกของคณะรัฐมนตรีโดยการตำหนิรัฐบาลหรือกรณีที่รัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในสภาสามัญจากการให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นต้น

3.1.3.2 ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี (Individual Ministerial Responsibility)

ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีเป็นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นก่อนที่ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีจะได้ปรากฏขึ้นแก่สาธารณชน แนวคิดของความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี เริ่มจากการที่รัฐมนตรีแต่ละนายต่างก็มีฐานะเป็นข้าราชการบริหารของพระมหากษัตริย์อังกฤษ ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ ครั้นต่อมาเมื่อรัฐสภาแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจากพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ รัฐมนตรีแต่ละนายจึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา เหตุที่ต้องรับผิดชอบนั้นได้กล่าวไว้แล้วว่าเมื่ออำนาจในการปกครองประเทศตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการที่ตนได้กระทำไปด้วย ตามหลักที่ว่าผู้ใดใช้อำนาจผู้นั้นย่อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจนั้นด้วย

หลักการแห่งความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีนั้น มีอยู่ว่ารัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในเรื่องนโยบาย และการดำเนินงานทั้งในส่วนของตนเองและของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ แต่ไม่รวมถึงความประพฤติของตนในเรื่องส่วนตัว โดยหลักแล้วรัฐมนตรีที่จะรับผิดชอบในทางการเมืองเฉพาะตัวได้ ก็เฉพาะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือได้รับมอบหมายให้ไปควบคุมหรือสั่งการงานอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ เป็นความรับผิดชอบในหน้าที่การงานของตนโดยเฉพาะ ส่วนรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปว่าการกระทรวงหรือไม่ได้รับมอบหมายให้ไปควบคุมหรือสั่งการงานอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะตัว ย่อมไม่มีช่องทางที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบในทางการเมืองเป็นส่วนตัวได้เลย กล่าวโดยสรุปคือ รัฐมนตรีแต่ละคนมีความรับผิดชอบจำกัดอยู่เฉพาะงานในกระทรวงของตน หรืองานที่ได้รับมอบหมายให้ไปควบคุมหรือสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะตัวเท่านั้น และรัฐมนตรีจะลาออกเมื่อพบว่าเกิดความผิดพลาดหรือบกพร่องอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของตนเอง แต่จะไม่ลาออกเมื่อเจ้าหน้าที่ใต้บังคับบัญชาทำผิด เว้นแต่จะเป็นกรณีที่

รัฐมนตรีสั่งหรือรู้เห็น ที่เป็นเช่นนี้เพราะปัจจุบันงานของรัฐบาลมีมากและซับซ้อน ต้องอาศัยความรู้ในวิชาชีพมากเสียจนเกินความสามารถของรัฐมนตรีที่จะรับผิดชอบได้อย่างจริงจังจึงต้องมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างกว่าไปดำเนินงานแทน

ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี เกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาโจมตีรัฐมนตรีผู้นั้นและรัฐมนตรีผู้นั้นไม่สามารถตอบคำถาม อธิบาย หรือปกป้องนโยบายของกระทรวงในที่ประชุมรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมาธิการของรัฐสภาได้จนเป็นที่พอใจ โดยปกติแล้วรัฐมนตรีผู้นั้นมักจะต้องลาออก ฉะนั้นในทางปฏิบัติรัฐมนตรีแต่ละคนจึงต้องปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด เพราะเกรงว่าหากรัฐสภาพบว่ารัฐมนตรีผู้ใดกระทำการโดยขาดความรับผิดชอบ อาจบีบบังคับให้รัฐมนตรีลาออกได้ อย่างไรก็ตาม การลาออกของรัฐมนตรี กลับปรากฏบ่อยที่สุดในเรื่องความประพฤติส่วนตัวไม่เหมาะสม (personal misconduct) เช่น การคบค้าสมาคมกับผู้สืบราชการลับ การรับสินบน การคอรัปชั่น ซึ่งต่างก็ได้รับการพิจารณาว่าอาจส่งผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดิน มีน้อยครั้งนักที่รัฐมนตรีลาออกเพราะความผิดพลาดบกพร่องในหน้าที่ ทั้งยังมีความยากลำบากในบางครั้งที่รัฐสภาจะบีบบังคับให้รัฐมนตรีที่กระทำการโดยขาดความรับผิดชอบลาออกได้ เพราะรัฐมนตรีมักจะได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกสภาสามัญของพรรคเขา อีกทั้งนายกรัฐมนตรีอาจไม่ต้องการให้ออกเพราะจะเสมือนการรับว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาดด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีก็ต้องรับผิดชอบในเรื่องนโยบายตามหลักการแห่งความรับผิดชอบร่วมกันด้วย นายกรัฐมนตรีจึงแค่ทำการโยกย้ายรัฐมนตรีดังกล่าวไปสู่ตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยลงกว่าเดิม[34]

ถึงกระนั้นก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรียังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากเป็นการยากที่นายกรัฐมนตรีจะทราบได้ว่ารัฐมนตรีผู้ใดจะเหมาะสมกับงานในกระทรวงใด ดังนั้น ถ้ารัฐมนตรีคนใดบกพร่องผิดพลาดหรือหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบแล้ว หากคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ (Cabinet) จะต้องรับผิดชอบความผิดพลาดนั้นโดยการลาออกทั้งคณะก็อาจเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องนัก ดังนั้นหากปรากฏว่ามีรัฐมนตรีคนใดผิดพลาดหรือหย่อนสมรรถภาพจะถูกแนะนำให้ลาออก ซึ่งการลาออกของรัฐมนตรีแต่ละคนนั้นถือได้ว่าเป็น Safety-valve (ลิ้นนิรภัยหรือแพะรับบาป)

---

[34] พฤทธิสาณ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่1, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า102-103.

ของคณะรัฐมนตรีในการรับผิดชอบร่วมกัน[35] อันทำให้รัฐมนตรีผู้ที่มิได้รู้เห็นในการปฏิบัติงานที่บกพร่องผิดพลาดต้องร่วมรับผิดโดยการลาออกไปด้วย

ตัวอย่าง ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีที่ปรากฏให้เห็น เช่น การลาออกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Foreign Secretary) ลอร์ด แคริงตัน (Lord Carrington) ในปีค.ศ.1982 เมื่ออาร์เจนตินาบุกเกาะฟอล์คแลนด์ของอังกฤษได้สำเร็จ ลอร์ด แคริงตัน ได้ลาออกโดยให้เหตุผลว่าตนบกพร่องไม่ได้ดำเนินการคลี่คลายปัญหาให้สำเร็จโดยการทูต จึงเกิดศึกสงครามขึ้น ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Defence Secretary) นายจอห์น โนลท์ (John Nolt) ไม่ได้ลาออกทั้งๆ ที่ถูกวิจารณ์ว่าผิดพลาดเพราะถอนเรือรบออกจากเกาะก่อนหน้าการบุก กรณีนี้นำไปสู่ข้อวินิจฉัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบเฉพาะตัวและความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีได้ว่า ในกรณีที่มีความไม่พอใจสูงในรัฐสภาและในหมู่ประชาชน หลักความรับผิดชอบร่วมกันไม่อาจช่วยรัฐมนตรีที่เป็นหลัก (คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ) ไว้ได้ จึงต้องลาออก เพราะมิฉะนั้นรัฐบาลทั้งคณะจะต้องลาออก[36]

กล่าวสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีนี้เป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละคนต่อสภาสามัญในการดูแลกระทรวงต่างๆ ที่ตนรับผิดชอบ รัฐสภามีอำนาจให้รัฐมนตรีลาออกในกรณีที่ละเลยต่อหน้าที่หรือดำเนินนโยบายผิดพลาด โดยไฟเนอร์ (Finer,1956) กล่าวว่า เหตุผลสำคัญในการที่รัฐมนตรีลาออกส่วนใหญ่เนื่องมาจากไม่เป็นที่นิยมหรือไม่มีความสามารถในทางการเมืองและสภาสามัญมีอำนาจในการถอดถอนรัฐมนตรีตรีถ้าหากรัฐมนตรีไม่ยินยอมลาออกเอง อย่างไรก็ตาม เหตุผลสำคัญในการแสดงความรับผิดชอบของรัฐมนตรีอาจจำแนกได้ดังนี้[37]

ประการแรก ความจงรักภักดีต่อพรรคการเมือง (Party Loyalty) เนื่องจากเสียงส่วนมากในพรรคต้องการขับไล่รัฐมนตรีที่ไม่มีความสามารถและไม่เป็นที่นิยมของประชาชน เนื่องจากสร้างความเสื่อมเสียให้พรรค

ประการที่สอง ความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) คณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบต่อนโยบายร่วมกันและการลาออกของรัฐมนตรีมีผลต่อภาพพจน์ของรัฐมนตรีเพราะเป็นการสะท้อนให้เห็นภาพของรัฐบาลด้วยว่าเป็นอย่างไร ถ้ารัฐมนตรีมีภาพพจน์ไม่ดี ทำให้รัฐบาลมีภาพพจน์ที่แย่ไปด้วยก็จะเป็นจุดให้ฝ่ายค้านได้เปรียบทางการเมืองในการโจมตีรัฐบาล

---

[35] อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชาระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ, หน้า 50.

[36] พฤทธิสาณ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 103.

[37] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 101.

นอกจากนี้ ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรียังถือเป็นข้อยกเว้นของหลักความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อรักษาคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้ ทั้งนี้เพราะหากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีพบว่ารัฐมนตรีคนหนึ่งทำผิดพลาดหรือปฏิบัติราชการโดยไร้สมรรถภาพ หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าการดำเนินงานของรัฐมนตรีคนนั้นนำผลร้ายมาสู่ประเทศชาติจนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประชาชนอย่างรุนแรงแล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรีจะต้องรักษากฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วยการร่วมกันรับผิดชอบโดยลาออกทั้งคณะก็ย่อมจะไม่ถูกต้องนัก ดังนั้น เพื่อให้เป็นการรักษาคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้ รัฐมนตรีผู้นั้นก็ควรจะต้องลาออกคนเดียว เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นความผิดของตนแต่ผู้เดียว

3.2 มาตรการในการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองในประเทศอังกฤษ

เนื่องจากหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น ถือว่ารัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ (Parliamentary Sovereignty) เพราะเป็นผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย และเป็นที่มาของอำนาจของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ทั้งนี้การบริหารงานของคณะรัฐมนตรี เป็นไปในรูปของคณะบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ถูกคัดเลือกจากพรรคการเมืองเดียวกันหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีนโยบายเข้ากันได้ในกรณีของรัฐบาลผสม โดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจต่างๆ ของตนที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีสัมฤทธิ์ผลสมความมุ่งหมายในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหาร แต่ทั้งนี้ใช่ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจไม่จำกัด เพราะในหลักการปกครองระบบรัฐสภานั้นถือหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้ทั้งสององค์กรต่างมีมาตรการในการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งกุมอำนาจไว้อย่างเด็ดขาดแต่เพียงฝ่ายเดียว ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารรัฐกิจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้โดยใช้มาตรการต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายอันเนื่องมาจากการวางนโยบายทั่วไปและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายนั้นๆ ของตนผิดพลาด ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการแผ่นดินทุกอย่างรวมถึงการพิจารณาปัญหาทุกชนิดซึ่งเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาหารือกันจนมีมติร่วมกันเสียก่อนว่าจะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ อย่างไร ซึ่งมติดังกล่าวเป็นมติของคณะรัฐมนตรีที่ถือได้ว่าผูกพันรัฐมนตรีทุกคนในอันที่ต้องจะปฏิบัติตามนโยบายนั้น ดังนั้น รัฐมนตรีทุกคนจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารงานตามนโยบายทั่วไปนั้น เพราะแม้ว่าในการลงมติของคณะรัฐมนตรีจะใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่เสียงข้างน้อยก็จะต้องเห็นด้วยกับมตินั้น แม้ว่าตนจะออกเสียงคัดค้านไปในตอนแรกจะมาอ้างว่าเป็นความคิดของรัฐมนตรีบางคนไม่ได้ รัฐมนตรีทุกคนจึงจำต้องรับผิดชอบในมตินั้นร่วมกัน ในที่นี้จะขอจำแนกมาตรการในการสร้าง

ความรับผิดชอบร่วมกันในคณะรัฐมนตรีออกเป็น 2 มาตรการคือ มาตรการในสภา และมาตรการนอกสภา

3.2.1 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาอังกฤษ

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภานี้เป็นมาตรการในสภาอย่างหนึ่งซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มีที่มาจากรัฐสภาทั้งนี้เพราะธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสภาสามัญ ส่วนรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีจะมาจากสภาสามัญหรือสภาขุนนางก็ได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา โดยอาศัยหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ที่มีต่อรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดในการควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษว่า "สภาพาร์เลียเม้นต์มีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร"[38] และกระทรวงต่างๆ ต้องรับผิดชอบงานของตนต่อสภาพาร์เลียเม้นต์ นโยบายทั่วไปของฝ่ายบริหารที่แถลงต่อสภาเป็นเรื่องที่อาจถูกตั้งกระทู้ถามโดยสภาพาร์เลียเม้นต์ได้ โดยเฉพาะการอภิปรายในวันที่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีของอังกฤษทรงเปิดสภาและในการเสนองบประมาณก็จะถูกสภาพาร์เลียเมนต์อภิปรายมากในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน[39]

ความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภานั้น ก็เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และเพื่อให้ทราบว่าการใช้ดุลพินิจหรือการกระทำของคณะรัฐมนตรีในการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเกิดความผิดพลาดอย่างไรหรือไม่ ที่สำคัญยังเป็นการควบคุมการบริหารงานภายในและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปตามที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและเกิดประโยชน์สูงสุดหรือไม่ เพื่อให้การปฏิบัติงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย นอกจากนี้การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวยังถือได้ว่าเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตจนเป็นอันตรายแก่สิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนอีกด้วย

---

[38] Ernest S.Griffith , The American System of Government, แปลโดย นิพนธ์ มาศะวิสุทธิ์ (กรุงเทพน: มปท.และมปป.), หน้า 169.

[39] วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, "การควบคุมฝ่ายบริหาร," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า22.

เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนี้ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการป้องกันมิให้อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับสถาบันใดเพียงสถาบันเดียวเท่านั้นเพราะอาจทำให้สถาบันนั้นใช้อำนาจในทางที่ผิดและกลายเป็นเผด็จการได้ ในเรื่องทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจตามที่ได้เคยศึกษามานั้นได้แบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 องค์กรเพื่อมิให้อำนาจตกอยู่แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ โดยฝ่ายบริหารมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญและสูงสุดของฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ และฝ่ายนิติบัญญัติมีรัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายและควบคุมวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเหตุผลที่รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีได้นั้นมาจากการที่ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบกันเป็นคณะรัฐบาลนั้น ได้รับคัดเลือกมาจากพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภา โดยคัดจากผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาสามัญอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกของคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการบริหารประเทศในฐานะรัฐบาล โดยหากพิเคราะห์จากพัฒนาการในเรื่องอำนาจของรัฐสภาแล้วจะเห็นได้ว่าตั้งแต่เริ่มมีสถาบันรัฐสภาขึ้นมาในศตวรรษที่ 13 จนกระทั่งปัจจุบันนี้ อำนาจของรัฐสภามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาโดยอำนาจของรัฐสภาเพิ่มขึ้นมากเมื่อสามารถช่วงชิงอำนาจของพระมหากษัตริย์มาได้สำเร็จกล่าวคือ นอกจากจะมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจในการอนุมัติงบประมาณและการเก็บภาษีอากรแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริการราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วย โดยมาตรการในการควบคุมตรวจสอบนั้นมีความหนักเบาแตกต่างกันไปตามความสำคัญของเรื่องที่จะตรวจสอบซึ่งพอจะแยกมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีของรัฐสภาออกเป็น 4 มาตรการดังนี้

3.2.1.1 การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมาย (พระราชบัญญัติ) เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราไว้ โดยกฎหมายดังกล่าวซึ่งรัฐสภาได้ตราไว้นั้นอาจมอบอำนาจ (delegated) ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายลำดับรอง เช่นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเอาเองได้ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในขอบเขตหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งฝ่ายบริหารต้องใช้เป็นหลักในการตรากฎหมายลำดับรอง และนอกเหนือจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) จะสามารถควบคุมการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีดังที่กล่าวมาแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ(รัฐสภา) ยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือการอนุมัติหรือไม่อนุมัติกฎหมายที่มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ คือพระราชกำหนด ซึ่งสาเหตุที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ

ในการเสนอร่างกฎหมายได้เองนั้นก็เนื่องมาจากในการบริหารประเทศนั้นฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้วางนโยบายในการบริหารประเทศก่อนแล้วจึงตรากฎหมายหรือระเบียบเพื่อรองรับการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้วางไว้แล้ว ทั้งนี้เพราะการกระทำของฝ่ายบริหารทุกอย่างจะต้องชอบด้วยกฎหมายหรือมีกฎหมายรองรับเสมอ

ฉะนั้น แม้ในหลักการของระบบรัฐสภาอังกฤษนี้จะถือว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมายโดยให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วคณะรัฐมนตรีต่างหากที่เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะคณะรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายสำคัญในการบริหารประเทศรวมถึงเป็นผู้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ จึงมีความจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คณะรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายและให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา เพราะคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารย่อมจะเป็นผู้ทราบและเข้าใจปัญหาดีที่สุดว่าในขณะนั้นมีความต้องการใช้กฎหมายชนิดใดหรือลักษณะใดในการบริหารประเทศเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ตนได้วางไว้ นอกจากนี้ การปกครองในระบบรัฐสภายังถือหลักว่าพรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา (สภาสามัญ) จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่นั้นเป็นบุคคลชั้นนำที่มีอิทธิพลในพรรค เพราะฉะนั้นจึงสามารถคุมทั้งคณะรัฐมนตรีและพรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภารวมทั้งรัฐสภาด้วยในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้หน้าที่ด้านนิติบัญญัติตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีโดยปริยาย โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายและให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายเพื่อตราออกมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้วางไว้ อันเป็นไปตามหลักการเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (Fusion of Power) ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติงานภายในขอบเขตของกฎหมายซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกระบวนการบัญญัติกฎหมายที่เรียกว่าพระราชบัญญัติ (Bills) ในประเทศอังกฤษนี้แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ Public bill คือกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และประชาชนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ การเสนอ Public bill นั้น ถ้ารัฐบาลเสนอจะเรียกว่า Government bill ซึ่งแบ่งได้อีกเป็น 2 ประเภท คือ Ordinary Public Bill และ Money Bill แต่ถ้าเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาเรียกว่า Private Member Public Bill ซึ่งร่างกฎหมายประเภทนี้ (Private Member Public Bill) มีกระบวนการยุ่งยากและความไม่สะดวกหลายประการ กล่าวคือ โดยทฤษฎีแล้วสมาชิกมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายใดๆ ก็ได้ที่ตนเห็นสมควร แต่ในทางปฏิบัติอาจได้รับการขัดขวางจากพรรคได้ ที่สำคัญคือเวลาที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้มีน้อยมาก และสมาชิกผู้เสนอจะต้องเตรียมร่างพระราชบัญญัติเองทั้งหมดซึ่งเป็นภาระที่ยุ่งยากมาก

Private bill คือกฎหมายที่เกี่ยวกับบุคคล องค์การ หรือเทศบาลในบางท้องถิ่น การเสนอ Private bill นั้น กระทำโดยองค์การต่างๆ ในท้องถิ่นเพื่อขออำนาจพิเศษส่วนมากจะกระทำในรูปการเรียกร้องพร้อมทั้งแนบร่างกฎหมายมาด้วย และจะต้องผ่านกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบก่อนที่จะนำเข้าสภา

โดยในการพิจารณาร่างกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้น มีกระบวนการพิจารณาดังนี้[40]

วาระแรก (The First Reading) เป็นแต่เพียงการอ่านชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สภาสามัญได้รับทราบ

วาระที่สอง (The Second Reading) จะใช้หลักการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สมาชิกทุกคนได้แสดงความเห็น หลักนี้ถือเป็นรากฐานในการพิจารณาร่างกฎหมาย ทำให้ความสนใจของประชาชนและสื่อมวลชนพุ่งมาที่การอภิปรายโต้เถียง พร้อมกันนั้นจะมีการเผยแพร่การอภิปรายออกสู่สายตาของประชาชน เป็นการอภิปรายที่ทั้งพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านจะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ การอภิปรายโดยทั่วไปจะไม่เกินสามวัน ส่วนใหญ่ถ้าเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลมักจะผ่านวาระนี้ไปได้เพราะรัฐบาลคุมเสียงข้างมากในสภา เมื่อร่างกฎหมายผ่านวาระนี้ไปแล้วก็พร้อมไปสู่การพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ

ขั้นกรรมาธิการ (The Committee Stage) เมื่อผ่านวาระสองแล้ว ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมาธิการที่รับผิดชอบ ในขั้นนี้จะมีการแก้ไข แต่จะไม่สามารถแก้ไขในหลักการใหญ่ๆ ได้

ขั้นรายงาน (Report Stage) ขั้นนี้เป็นขั้นที่สภาล่างจะพิจารณาผลงานที่คณะกรรมาธิการได้ปฏิบัติไป สภามีสิทธิที่จะแก้ไขร่างกฎหมายที่คณะกรรมาธิการเสนอมา การอภิปรายในขั้นนี้ไม่ใช้เวลามากนักถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าคณะกรรมาธิการทั้งสภาและไม่มีการแก้ไข ในขั้นรายงานจะไม่มีการอภิปรายและจะผ่านไปวาระสามเลย

วาระที่สาม (The Third Reading) มีการอภิปรายกันทั้งสภาขั้นสุดท้าย แต่จะไม่มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก หากสภาลงมติให้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็จะเสนอต่อไปยังสภาสูง

สภาสูงจะพิจารณาร่างกฎหมายโดยใช้หลักสามวาระ แล้วจะนำขึ้นกราบบังคมทูลเสนอพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป

การพิจารณาร่างกฎหมาย (พระราชบัญญัติ)ของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภานี้ เป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร เนื่องจากร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่ผ่านรัฐสภาออกมาเป็นกฎหมายนั้นถูกเสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นร่างกฎหมายประเภท Public bills หากไม่มีการควบคุมร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะหรือกระทบกระเทือนถึงบุคคลหมู่ใหญ่แล้ว ย่อมอาจเกิดความเสียหายได้ รัฐสภาจึงต้องให้ความสำคัญอย่างสูงและจะต้องพยายามให้การพิจารณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่สภามีวิธีการต่างๆ เพื่อมิให้เป็นการเสียเวลานานเกินไป เช่นให้มี

---

[40] จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบเนลักซ์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 34.

การพบปะกันระหว่างรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านเพื่อเตรียมการอภิปรายล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการอภิปรายในประเด็นที่ไม่มีความจำเป็น ทั้งรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านจะต้องเตรียมบุคคลที่จะขึ้นอภิปรายให้พร้อม รัฐบาลต้องเตรียมร่างพระราชบัญญัติไว้อย่างดี ไม่ให้มีข้อบกพร่องมากเกินไปเพราะจะทำให้เสียเวลาโดยไม่จำเป็นซึ่งรัฐบาลสามารถควบคุมเวลาในการอภิปรายโดยใช้วิธีการต่างๆ เช่นการปิดอภิปรายแบบธรรมดาให้สมาชิกสภาเสนอญัตติปิดอภิปรายได้ และการปิดอภิปรายเป็นส่วนๆ เรียกกันว่า ปิดอภิปรายแบบกิโลติน (guillotine) ใช้สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญ โดยรัฐบาลอาจเสนอให้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละขั้นตอนซึ่งทำให้รัฐบาลรู้ล่วงหน้าว่า การพิจารณาแต่ละขั้นตอนของร่างกฎหมายนั้นจะสิ้นสุดลงเมื่อใด นอกจากนั้นประธานสภาสามารถหยิบยกเฉพาะบางส่วนของร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาอภิปราย เพื่อให้มีการแก้ไข ถ้าเห็นว่าเป็นส่วนที่สำคัญและถ้าปล่อยให้มีการอภิปรายทุกหัวข้อจะกินเวลามากเกินไป[41]

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในความเป็นจริงรัฐสภามักจะผ่านร่างกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีให้ก็ตามเพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาอยู่และร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีนั้นก็มักจะมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคต่างๆ เป็นผู้ช่วยร่าง อันทำให้รัฐสภาซึ่งขาดเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคต่างๆ นั้นไม่อาจดัดทอนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้ จึงทำได้เพียงผ่านร่างพระราชบัญญัติให้เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐสภายังคงมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้โดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ เพราะแม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิแก่คณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ตามแต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บังคับว่ารัฐสภาจะต้องให้การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีด้วยการลงมติรับหลักการเสมอไป นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องอยู่ภายในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วย รัฐสภาไม่อาจผ่านร่างกฎหมายหรือให้คำแนะนำยินยอมเห็นชอบในร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่มีเนื้อหาหรือสาระสำคัญอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญได้ ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ควบคุมเสียงของสมาชิกส่วนข้างมากในรัฐสภาอยู่ก็ตาม เพราะหากรัฐสภากระทำเช่นนั้นย่อมเท่ากับว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างร้ายแรง ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจึงสามารถควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีได้เสมอ

อนึ่ง อำนาจในการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีนี้เป็นของสภาสามัญเท่านั้น เพราะตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา สภาขุนนางมีสิทธิยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญแล้วได้เพียงหนึ่งปีเท่านั้น และภายหลัง ปี ค.ศ. 1911 เป็นต้นมา สภา

---

[41] เรื่องเดียวกัน, หน้า31.

ขุนนางไม่มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณการเงิน นอกจากกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

3.2.1.2 การสอบหาข้อเท็จจริงของสภาสามัญโดยการตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะเรื่อง

การตั้งคณะกรรมาธิการของสภาสามัญเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยของพระนางเจ้าเอลิซาเบ็ธที่ 1 โดยทรงให้พวกองคมนตรีรวมกันเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายกันก่อนนอกสภา เพื่อที่จะสามารถควบคุมการออกกฎหมายได้ดีขึ้น ส่วนคณะกรรมาธิการทั้งสภานั้นมีขึ้นในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 เพื่อให้สภามีเสรีภาพมากขึ้นในการต่อสู้กับพระมหากษัตริย์ เพราะการประชุมในรูปกรรมาธิการนี้ ประธานสภาซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์จะไม่ได้เป็นประธาน ในการสอบหาข้อเท็จจริงของสภาสามัญนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษที่จะแต่งตั้งบุคคลคณะหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดหรืออาจมีผู้เชี่ยวชาญภายนอกที่มิได้เป็นสมาชิกรัฐสภารวมอยู่ด้วย ขึ้นเป็นคณะกรรมาธิการเพื่อกระทำกิจการหน้าที่พิจารณาสืบหาข้อเท็จจริงใดๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวกับการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีว่าได้กระทำกิจการใดๆ ให้เกิดความผิดพลาดบกพร่องหรือมีการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างใดหรือไม่ คณะกรรมาธิการย่อมมีอำนาจเรียกรัฐมนตรี ข้าราชการและประชาชนมาสอบถามและให้คำชี้แจงในเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่หรืออาจจะเรียกเอกสารต่างๆ มาแสดงเป็นหลักฐานด้วยก็ได้ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องมาชี้แจงแสดงความเห็นและให้ข้อเท็จจริงต่างๆ แก่คณะกรรมาธิการ นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการอาจออกไปดำเนินการสอบสวนนอกสภาได้ และเมื่อได้ทำการสอบสวนได้ข้อเท็จจริงประการใดแล้วก็จะทำรายงานเสนอแนะต่อสภาสามัญเพื่อให้สภาพิจารณาและวินิจฉัยตามที่เห็นควรต่อไป แต่คณะกรรมาธิการย่อมไม่อาจกระทำการอันมีลักษณะเป็นการบังคับกดขี่แก่ผู้ที่มาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นได้

คณะกรรมาธิการดังกล่าวมีความสำคัญต่อการทำงานของสภาสามัญ เนื่องจากโดยทั่วไปสภาสามัญไม่สามารถพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ในด้านรายละเอียดได้ จึงต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของสภาสามัญ ในปัจจุบันคณะกรรมาธิการของสภาสามัญมี 2 ประเภทคือ คณะกรรมาธิการสภาสามัญ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ[42]

---

[42] มนตรี รูปสุวรรณ, <u>กฎหมายรัฐสภา</u> (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), หน้า 112-113.

1. คณะกรรมาธิการสภาสามัญ กล่าวคือ สมาชิกของสภาสามัญปฏิบัติงานในคณะกรรมาธิการต่างๆ แต่การเป็นกรรมาธิการอาจจะเป็นงานลักษณะค่อนข้างพิเศษก็ได้ซึ่งมีบ่อยครั้งตามแต่สภาจะมอบหมาย คณะกรรมาธิการของรัฐสภาอังกฤษแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภทคือ

1) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ในระบบรัฐสภาของอังกฤษคณะกรรมาธิการเต็มสภาได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นเวลานาน แต่อย่างไรก็ดีขอบเขตอำนาจของคณะกรรมาธิการชุดนี้ก็มีอำนาจเฉพาะหรืออำนาจพิเศษเท่านั้น ส่วนอำนาจทั่วไปตกอยู่แก่คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการประจำ คณะกรรมาธิการเต็มสภาประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสภาสามัญ โดยประธานสภามิได้เป็นประธาน แต่จะมีรองประธานสภาที่เรียกกันว่า Chairman of Ways and Means เป็นผู้ดำเนินการประชุมแทน เรื่องใดก็ได้สามารถนำเข้าพิจารณาในคณะกรรมาธิการเต็มสภา แต่ในปัจจุบันถือกันว่าต้องเป็นเรื่องสำคัญและเป็นที่สนใจกันอย่างกว้างขวาง เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ และจะนำเข้าคณะกรรมาธิการได้เมื่อพระราชบัญญัตินั้นผ่านวาระที่สองแล้ว รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากไม่มากนักมักจะใช้คณะกรรมาธิการประเภทนี้ เพราะในคณะกรรมาธิการประจำจำนวนสมาชิกของคณะกรรมาธิการแต่ละพรรคจะคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่นั่งที่พรรคมีอยู่ทั้งหมดในสภาอันทำให้รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากไม่มากจะมีเสียงน้อยลงไปอีกในคณะกรรมาธิการประจำ

2) คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการประจำ (Standing Committee) คณะกรรมาธิการประเภทนี้จะไม่มีชื่อเฉพาะ โดยจะใช้อักษรเป็นสัญลักษณ์ และจะมีมากน้อยเท่าใดก็ได้ตามความจำเป็น ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ ปกติมีประมาณ 5-7 คณะ แต่ละคณะจะมีกรรมาธิการประมาณ 20-50 คน (ในจำนวนนี้ 20 คนจะเป็นสมาชิกคนสำคัญ) โดยเลือกจากพรรคต่างๆ ตามอัตราส่วนของที่นั่งในสภาสามัญ และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นกรรมาธิการในคณะด้วย

3) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (The Select Committees) เป็นคณะกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งขึ้นพิเศษเป็นครั้งคราว เพื่อทำหน้าที่เฉพาะเรื่องหรือให้ความเห็นแก่รัฐสภาในเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญการเป็นพิเศษ เช่น คณะกรรมาธิการกิจการบัญชีของรัฐ คณะกรรมาธิการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่อง คณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาอุตสาหกรรมน้ำมันในทะเลเหนือ เป็นต้น คณะกรรมาธิการวิสามัญสามารถแบ่งย่อยออกเป็น 3 ประเภทคือ

(1) Sessional Committee สภาจะแต่งตั้งกรรมาธิการประเภทนี้ในตอนเริ่มต้นสมัยประชุม เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องต่างๆ คณะกรรมาธิการที่อยู่ในประเภทนี้ เช่น คณะกรรมาธิการกิจการบัญชีของรัฐ (Public Account Committee) และคณะกรรมาธิการคัดเลือกคณะกรรมาธิการประจำ (Committee of Selection)

(2) คณะกรรมาธิการชั่วคราว (Adhoc Committee) ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายบางอย่าง สอบสวนหาข้อเท็จจริงในบางเรื่อง

(3) คณะกรรมาธิการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (Special Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

4) คณะกรรมาธิการร่วมกัน 2 สภา (The Joint Committees) เป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาสามัญและสภาขุนนาง เพื่อร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเมืองแต่เป็นที่สนใจของทั้งสองสภา เช่น ร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่สำคัญ ๆ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและการประมวลกฎหมาย เป็นต้น

5) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายเอกชน (Private Bill Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่พิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมายเกี่ยวกับเอกชน (Private Bill) โดยเฉพาะ

6) คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับสมัยประชุม เป็นคณะกรรมาธิการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นในขณะเริ่มต้นของสมัยการประชุม เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและวิธีการประชุม

2. คณะกรรมาธิการเฉพาะเรื่อง (Select Committee) กล่าวคือ เป็นคณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่สอบสวน ศึกษา การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารตามที่รัฐสภามอบหมาย บางคณะเป็นการตั้งตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภาหรือตั้งตามคำสั่งในสมัยประชุม หรือตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ หรือเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายด้วย เช่น คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะ คณะกรรมาธิการวิสามัญมีอำนาจตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ซึ่งขอบเขตของการพิจารณาสอบสวนจะอยู่ภายในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมาธิการและภายใต้ข้อเสนอแนะที่สภาสามัญได้มีมติเห็นชอบด้วยแล้ว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ[43]

การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ มีมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพและมีเครื่องมือที่สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก ได้แก่ การมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ และสภาสามัญยังมีเอกสิทธิ์ (privilege) และความคุ้มกัน (immunity) ดังนี้

---

[43] อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยอุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 348-387.

1. มีอำนาจที่จะสั่งให้บุคคลใดไปปรากฏตัว ณ ที่กั้นในสภา (Bar of the House) เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์

2. มีอำนาจที่จะสั่งจับกุมและสั่งจำคุกบุคคลใดที่มีความผิดฐานหมิ่นประมาทหรือละเมิดเอกสิทธิ์

3. มีอำนาจที่จะจับกุมในข้อหาละเมิดเอกสิทธิ์ตามหมายจับของสภาสามัญ

4. มีอำนาจที่จะออกหมายจับและสั่งจำคุกกรณีหมิ่นประมาทหรือละเมิด เอกสิทธิ์ โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานหรือสาเหตุ

5. มีอำนาจที่จะจัดระเบียบการประชุมของตนโดยการออกข้อบังคับต่างๆ และคำสั่งที่มีผลเป็นกฎหมาย

6. มีอำนาจที่จะสั่งพักมิให้สมาชิกที่ประพฤติตนไม่เรียบร้อยเข้าประชุม

7. มีอำนาจขับไล่สมาชิกที่มีความผิดฐานประพฤติตนไม่สมศักดิ์ศรีและเสื่อมเสียชื่อเสียงออกจากสมาชิกภาพ

8. มีสิทธิที่จะพูดได้อย่างเสรีในรัฐสภาโดยไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือถูกฟ้องร้องในเรื่องใดๆ ที่นำมาพูดตามที่ได้วางไว้ในมาตรา 9 แห่งประกาศสิทธิมนุษย์ (ค.ศ. 1688)

9. เป็นสิทธิของแต่ละสภาที่จะมีเสรีภาพต่อการเข้าเฝ้าองค์พระมหากษัตริย์เพื่อกราบบังคมทูลเสนอความเห็นหรือป้องกันจุดยืนของรัฐสภา

10. ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกจากการดำเนินคดีจากการพูดเรื่องใดๆ ของตนในระหว่างการอภิปรายในรัฐสภา

11. ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกจากการดำเนินคดี การจับกุมและกักขัง ในกรณีคดีอาญาในระหว่างที่มาประชุมรัฐสภา และ 40วันหลังจากปิดประชุม และ 40วัน ก่อนวันกำหนดวันประชุมสมัยสามัญครั้งต่อไป

12. ให้คุ้มครองแก่สมาชิกจากภารกิจที่จะต้องทำหน้าที่ในคณะลูกขุนในศาลต่างๆ (ประชาชนโดยทั่วไปในระบบลูกขุนต้องผลัดกันไปปฏิบัติหน้าที่เป็นลูกขุน ซึ่งอาจจะใช้เวลามากจึงให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องไปทำหน้าที่นี้)

13. ให้ความคุ้มครองแก่พยานที่ถูกเชิญมาเข้าประชุมสภาใดสภาหนึ่งจากการถูกจับกุมในคดีอาญา

14. ให้ความคุ้มครองแก่พยานของรัฐสภาจากการถูกสอบสวนปากคำหรือลงโทษจากการให้หลักฐานต่อสภาใดสภาหนึ่งหรือคณะกรรมาธิการของรัฐสภา ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของแต่ละสภาในการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงต่อรัฐสภาจากการถูกจับกุมในคดีอาญา

เห็นได้ว่า การตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะเรื่อง (Select Committee) เพื่อสอบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี นับว่าเป็นวิธีการที่จะทำให้รัฐสภาได้มีโอกาสควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองตลอดจนการปฏิบัติราชการแผ่นดินต่างๆ ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง ซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องตามตัวบทกฎหมายรวมถึงคอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วย เพราะการสืบสวนสอบสวนการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอันจะนำไปเปิดเผยให้รัฐสภาตลอดจนประชาชนได้ทราบถึงการใช้อำนาจบริหารของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีว่าเกินขอบเขตหรือมีลักษณะเป็นการทุจริตหรือไม่ซื่อสัตย์หรือไม่ อย่างไร ซึ่งสิทธิในการคัดเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา เพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมาธิการทำหน้าที่สอบสวนสืบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนี้ ได้มีการรับรองไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่มีการปกครองโดยระบบรัฐสภา ในหนังสือชื่อ Traite de Droit Politique electoral et Parlementaire ของ Eugene Pierre เลขาธิการของสภา Chambre des Deputes ของฝรั่งเศส ได้อธิบายยืนยันว่า สิทธิการตั้งคณะกรรมาธิการสอบสวนของสภานั้นเป็นสิทธิอันเกิดจากอำนาจที่สมาชิกได้รับจากราษฎรผู้เลือกตั้งสมาชิกนั้นให้มาควบคุมงานของแผ่นดิน และเกิดจากหลักที่ว่ารัฐมนตรีทั้งคณะหรือเฉพาะตัวต้องรับผิดชอบต่อสภา[44] ส่วนในประเทศอังกฤษแม้ไม่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ก็มีธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional convention) กฎข้อบังคับการประชุมรัฐสภา สภาขุนนางและสภาสามัญ ให้สิทธิรัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องราวใดๆ ที่รัฐสภาต้องการทราบได้ทั้งสิ้น ในประเทศอังกฤษคณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่นี้เรียกว่า Select Committee ซึ่งทั้งสองสภาคือ สภาสามัญและสภาขุนนางจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาเรื่องใดๆที่สภาต้องการทราบหรือให้ช่วยเหลือก็ได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อสอบสวนการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่มิใช่มีเพียงแค่การบัญญัติกฎหมายหรือการเก็บภาษีอากรจากราษฎรเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้นในวงการบริหารราชการแผ่นดินหรือวงงานปกครอง โดยมีหน้าที่ทำการสอบสวนเพื่อให้ประชาชนทั้งหลายได้ทราบถึงการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตหรือความบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมไปถึงการทุจริตที่เกิดขึ้นในวงการเมือง พร้อมกับมีหน้าที่ต้องหาวิธีแก้ไขด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการตั้งคณะกรรมาธิการดังกล่าวจะเป็นมาตรการที่ใช้กันน้อยเต็มทีในปัจจุบันเพราะชักช้าเสียเวลาสู้วิธีการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

---

[44] เดือน บุนนาค, การแบ่งแยกอำนาจ พ.ศ.2487, หน้า 38.

ไม่ได้ แต่มาตรการนี้ก็นับว่าเป็นมาตรการของรัฐสภาที่ยังคงคุณค่าในปัจจุบัน ซึ่งประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี

3.2.1.3 การตั้งกระทู้ถามโดยรัฐสภา

ในรัฐสภาอังกฤษ คำว่า Question หมายถึง การซักถามต่อรัฐมนตรีของฝ่ายบริหารที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ซักถามและรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบ โดยสมาชิกของทั้งสองสภาคือสภาสามัญและสภาขุนนางมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่และเรื่องที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา[45] กระทู้ถามมีจุดเริ่มแรกมาจากการถามคำถามในกิจการบางอย่างของรัฐ ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงก็ดีหรือข้อนโยบายก็ดีอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถามนี้เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้ควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรี เมื่อมีเรื่องใดที่สมาชิกรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล สมาชิกมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งสมาชิกรัฐสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในข้อความที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละคนได้ และหากเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำของคณะรัฐมนตรีแล้ว สมาชิกรัฐสภาก็อาจตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีได้ วิธีการนี้จึงทำให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง

กระทู้ถามจะต้องมีลักษณะเป็นคำถาม (Question) จริง ๆ มิใช่เป็นการอภิปรายหรือยืนยันข้อเท็จจริง เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็จะเป็นการเถียงข้อเท็จจริงไปมาระหว่างสมาชิกรัฐสภากับรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีที่สิ้นสุด กระทู้ถามจะต้องมีลักษณะไม่เป็นการเยาะเย้ยเสียดสี ถากถางหรือแกล้งใส่ร้ายกัน เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก หรือให้ออกความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระสำคัญ หรือเพื่อทราบกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับกิจการในหน้าที่ราชการ และหากเป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าจะไม่ตอบจะตั้งเป็นกระทู้ถามใหม่ได้ก็ต่อเมื่อมีสาระสำคัญต่างกันหรือเหตุการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามครั้งนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อมีกระทู้ถามครั้งก่อน กระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภานี้อาจจะเป็นเรื่องที่สำคัญหรือไม่สำคัญคือเป็นเรื่องเล็กน้อยก็ได้ เพราะกระทู้ถามในเรื่องที่เล็กน้อยไม่สำคัญนี้เองอาจเป็นวิธีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี

กระทู้ถามแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กระทู้ถามด่วน ซึ่งเป็นกระทู้ถามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องตอบด้วยปากเปล่าในที่ประชุมรัฐสภา กระทู้ถามประเภทนี้

---

[45] D.C.M. Yardley, INTRODUCTION TO BRITISH CONSTITUTIONAL LAW (Butterworths, 1974), p. 22.

ส่วนมากเป็นเรื่องด่วนหรือเรื่องที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน กระทู้ถามประเภทที่สอง คือ กระทู้ถามธรรมดาได้แก่กระทู้ถามที่รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะตอบด้วยปากเปล่าหรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านทางหนังสือราชการ กระทู้ถามประเภทนี้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมักจะตอบในหนังสือราชการเพราะเป็นเรื่องธรรมดาไม่รีบด่วน ในความเป็นจริงกระทู้ถามด่วนย่อมก่อให้เกิดมติมหาชนได้ง่ายและรวดเร็วกว่ากระทู้ถามธรรมดาเพราะประชาชนจะได้ฟังคำตอบคำชี้แจงจากรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีโดยทันทีทันใด ยิ่งสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามสามารถซักถามเพิ่มเติมเรื่องเดิมได้อีกด้วยก็จะทำให้รู้และเข้าใจข้อเท็จจริงได้ละเอียดยิ่งขึ้นอันเป็นโอกาสที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางอ้อมได้ ส่วนกระทู้ถามธรรมดาที่ให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านทางหนังสือราชการไม่ค่อยมีประโยชน์นักเพราะประชาชนไม่ค่อยสนใจติดตามอ่านคำถามคำตอบหรือคำชี้แจงของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี จึงไม่รู้ว่าสมาชิกได้ถามอะไรบ้างและรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้ตอบอะไรไปบ้าง และเมื่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบไปแล้วก็ไม่มีโอกาสที่จะซักไซ้ไล่เลียงในข้อที่ยังคิดใจสงสัยอยู่ อย่างไรก็ดีกระทู้ถามประเภทนี้ประหยัดเวลาของรัฐสภาได้มาก

ทุกชั่วโมงแรกของการประชุมสภา จะมีช่วงเวลาที่เรียกว่า Question Time เป็นการที่สมาชิกสภาสามารถตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งในเรื่องที่อยากรู้และเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้นั้น ในการประชุมสภาสมัยหนึ่ง อาจมีกระทู้ถามที่เสนอเข้าสู่สภาหลายร้อยกระทู้ถาม เป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาทุกคนที่จะตั้งกระทู้ถามได้ ฉะนั้น สมาชิกรัฐสภาพรรคเดียวกับรัฐบาลก็สามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้ รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีก็อาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีคนอื่นที่ร่วมคณะรัฐมนตรีเดียวกันกับตนก็ได้ แต่กรณีเช่นนี้มักไม่เกิดขึ้นเพราะคณะรัฐมนตรีมักจะมีการประชุมปรึกษาหารือกันอยู่เสมอ หากรัฐมนตรีคนใดสงสัยหรืออยากรู้ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนอื่นก็อาจจะสอบถามกันในที่ประชุมนั้นได้อยู่แล้ว การตั้งกระทู้ถามที่รุนแรงส่วนใหญ่จึงมักมาจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านเพื่อสร้างความกระจ่างในข้อมูลและปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีนั้นสมาชิกรัฐสภาต้องทำเป็นหนังสือซึ่งมีข้อความที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีเสนอต่อประธานสภา เมื่อประธานสภาได้รับกระทู้ถามแล้วก็จะรีบจัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเตรียมตอบคำถามนั้นซึ่งจะต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า 2 วัน เมื่อกระทู้ถามถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว พอถึงคราวประชุมสมาชิกจะตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภาและรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็จะได้ตอบในที่ประชุมนั้น เมื่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบกระทู้แล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามยังมีสิทธิซักถามเพิ่มเติมได้ตามข้อบังคับการประชุมของสภา ทั้งนี้เพราะอาจเป็นไปได้ว่ารัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเข้าใจคำถามของสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามผิดไปหรือคำตอบของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีอาจไม่

ชัดเจนพอ ประธานสภาก็จะอนุญาตให้ถามเพิ่มเติมได้แต่คำถามเพิ่มเติมนี้ต้องเป็นเรื่องเดิมมิใช่เรื่องใหม่ เพราะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้เตรียมคำตอบมาเฉพาะเรื่องเดิมเท่านั้นและสมาชิกรัฐสภาบางคนอาจใช้อุบายตั้งกระทู้ถามเพื่อซักถามรายละเอียดในเรื่องที่รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีไม่ได้เตรียมตัวมาก็ได้ กระนั้นก็ตามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีที่ฉลาดมีไหวพริบดี อาจถือโอกาสตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาในการโฆษณากิจการของกระทรวงทบวง กรมของตนไปด้วยโดยให้สมาชิกรัฐสภาฝ่ายเดียวกับตนเป็นผู้ตั้งกระทู้ถามเพื่อแก้ความสงสัยหรือความเข้าใจผิดของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีได้อีกทางหนึ่งด้วย[46] กำหนดเวลาสำหรับการตอบกระทู้ถามในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ นั้นมักไม่เกิน 1 ชั่วโมง เว้นแต่ประธานสภาเห็นควรให้ขยายเวลาออกไปได้อีก นอกจากนั้น ยังมีช่วงเวลาที่เรียกว่า Prime Minister's Questions ให้ผู้นำฝ่ายค้านตั้งกระทู้ถามในลักษณะเดียวกันโดยสมาชิกสภาสามารถตั้งคำถามเสริมได้อีกด้วย

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคน ถือเป็นการกระทำในนามของรัฐสภาเพราะถือว่าสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศมิใช่เป็นผู้แทนเฉพาะของประชาชนที่เลือกตั้งตนเข้ามาเท่านั้น ซึ่งตามปกติสมาชิกรัฐสภาที่จะใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามมักเป็นสมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือตรงกันข้ามกับคณะรัฐมนตรี สมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองที่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีมีน้อยหรือแทบไม่มีเลย เพราะพรรคฝ่ายค้านจะใช้การตั้งกระทู้ถามในการวิพากษ์วิจารณ์ตลอดจนจับจุดอ่อนในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเพื่อหวังจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งคราวต่อไป แต่อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ตอบกระทู้ถามนั้นก็ได้ ซึ่งถือเป็นสิทธิเด็ดขาด หากเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรืออาจจะเลื่อนเวลาการตอบกระทู้ถามใดไปก็ได้อย่างไม่มีกำหนด หากเห็นว่าตนยังไม่พร้อมที่จะตอบ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ารัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะอ้างสิทธินี้เสมอไปเพราะการที่รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีอ้างสิทธิตามเงื่อนไขเพื่อไม่ต้องตอบกระทู้ถามนั้นอาจเป็นผลเสียหายแก่รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเสียเอง เพราะเท่ากับเป็นการแสดงให้ประชาชนเห็นว่าเหตุการณ์รุนแรงมากกว่าที่เป็นจริงและการไม่ยอมตอบคำถามนี้อาจสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนซึ่งอาจก่อให้เกิดผลร้ายแก่คณะรัฐมนตรีในการเลือกตั้งคราวถัดไปได้

อนึ่ง สิทธิในการตั้งกระทู้ถามเพื่อวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะรัฐมนตรี เป็นของสมาชิกของทั้งสองสภา และถือเป็นการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำในฐานะรัฐบาลอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการสอบถามถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอันทำให้รัฐมนตรีแต่ละนายต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังและไม่ใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิดและการตอบกระทู้ถาม

---

[46] หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475-2479, หน้า 709.

ของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ทำให้สมาชิกรัฐสภาได้ทราบถึงข้อเท็จจริงหรือนโยบายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี คลายความข้องใจหรือสงสัยว่าในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือการปฏิบัติตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เกิดความขาดตกบกพร่องอย่างไรหรือไม่ เป็นวิธีการควบคุมการทำงานของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง สมเหตุสมผลและเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ได้อย่างดี รวมถึงทำให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีคอยสอดส่องดูแลเอาใจใส่การปฏิบัติงานของข้าราชการในสังกัดของตนอยู่เสมอ มิให้ใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือกดขี่ข่มเหงราษฎร เพราะเกรงว่าหากมีการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือปราศจากสมรรถภาพแล้วอาจจะถูกสมาชิกรัฐสภาตั้งกระทู้ถามได้ ประการสำคัญ คือ การตั้งกระทู้ถามยังอาจนำไปสู่การอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้เพราะหากสมาชิกรัฐสภาไม่พอใจในคำตอบของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีผู้ได้รับกระทู้ถามแล้ว สมาชิกรัฐสภาก็อาจเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ ดังนั้น กระทู้ถามจึงเป็นเครื่องมือแห่งการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่มีประโยชน์และมีความหมายอย่างยิ่ง เพราะการตั้งกระทู้ถามเป็นการบังคับให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีต้องชี้แจงโต้ตอบ หรือแถลงข้อเท็จจริงหรือนโยบายต่างๆ โดยเปิดเผยต่อหน้าสมาชิกรัฐสภาตลอดจนประชาชนผู้เข้าฟังการประชุมนั้นด้วย หากปราศจากเสียซึ่งการตั้งกระทู้ถามของรัฐสภาแล้วรัฐสภาตลอดจนประชาชนย่อมไม่อาจทราบถึงข้อเท็จจริงของการขาดตกบกพร่องหรือการใช้อำนาจในทางที่ผิดของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้เลย

นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์หรือสื่อต่างๆ ยังเก็บเอาคำชี้แจงโต้ตอบระหว่างสมาชิกรัฐสภากับรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมาลงเป็นข่าว ตลอดจนมีการวิพากษ์วิจารณ์ด้วยอันทำให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงกว้างขวางออกไปอีก จึงเป็นสถานการณ์ที่บังคับให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีต้องตอบกระทู้อย่างตรงไปตรงมาตามความเป็นจริงมีเหตุผลและมีความระมัดระวังตัวอย่างที่สุด เพราะหากรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบกระทู้ถามไม่ดีโดยตอบไม่ตรงประเด็นหรือตอบแบบอ้อมค้อมไม่ตรงต่อความเป็นจริง ก็อาจทำให้ราษฎรไม่พอใจหรือไม่ให้การสนับสนุนคณะรัฐมนตรีชุดนั้นหรือพรรคการเมืองของฝ่ายที่คณะรัฐมนตรีชุดนั้นสังกัดอยู่อีกต่อไปในการเลือกตั้งคราวหน้า ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามนอกจากจะเป็นมาตรการของรัฐสภาที่ใช้ในการควบคุมราชการแผ่นดินโดยตรงแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ควบคุมการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีโดยทางอ้อมอีกด้วย ทำให้คณะรัฐมนตรีตลอดจนรัฐมนตรีทุกคนต้องบริหารราชการด้วยความระมัดระวังมีประสิทธิภาพและซื่อสัตย์ไม่ใช้อำนาจโดยปราศจากเหตุผลหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับเจตจำนงของรัฐสภาและราษฎรอยู่เสมอ

กล่าวโดยสรุป แม้การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาจะถือเป็นวิธีการควบคุมที่มีความรุนแรงน้อยกว่าการควบคุมโดยวิธีอื่นๆ เพราะไม่มีผลทำให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งไปโดยตรงก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นอีกมาตรการของรัฐสภาที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในระดับกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่น้อยกว่าการควบคุมตรวจสอบโดยมาตรการอื่น เพราะการตอบกระทู้ถามอาจแสดงให้เห็นถึงความขาดตกบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้และอาจก่อให้เกิดมติสาธารณะได้ในทางอ้อม อันอาจนำไปสู่การเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้

3.2.1.4 การลงมติไม่ไว้วางใจของสภาสามัญ

ระบบรัฐสภาอังกฤษถือหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Sovereignty of Parliament) โดยอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ของรัฐสภาเป็นของสภาสามัญ ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ คือ มีบทบาทในการเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติและเป็นผู้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ และอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือ มีหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับความต้องการของประชาชนหรือบริหารงานผิดพลาด สภาสามัญจะทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารโดยการคัดค้านและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือบีบบังคับให้รัฐบาลต้องลาออก ซึ่งอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของสภาสามัญนี้เป็นมาตรการที่นับว่ารุนแรงที่สุดในบรรดามาตรการที่ใช้ควบคุมคณะรัฐมนตรี เนื่องจากทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) กับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ถึงขั้นแตกหักอันมีผลให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจดำรงอยู่ในตำแหน่งได้อีกต่อไปหรือรัฐสภาต้องสิ้นสุดลงโดยการยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ จึงถือกันว่าเป็นมาตรการที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาได้อย่างแท้จริง

ญัตติไม่ไว้วางใจหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งก็คือญัตติไว้วางใจนั้น เป็นวิธีการทางธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภา ฝ่ายค้านจะเป็นผู้เสนอญัตติดังกล่าวต่อประธานสภาสามัญ เมื่อเห็นว่าคำตอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ตอบจากการถูกตั้งกระทู้ถามนั้นไม่ชัดเจนและยังไม่เป็นที่น่าพอใจ จึงประชุมปรึกษากันเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี โดยมีความหวังว่าวิธีการนี้จะสามารถหยุดยั้งการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้ เมื่อประธานสภาสามัญได้รับญัตติดังกล่าวจะต้องเสนอต่อที่ประชุมสภา เพื่อให้สมาชิกร่วมกันลงคะแนนเสียงว่าจะยืนยันให้มีการอภิปรายในญัตติดังกล่าวหรือไม่ หากญัตติไม่ไว้วางใจได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกข้างมากในสภาสามัญ (majority) ประธานสภาก็จะจัดให้มีการอภิปรายขึ้น โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลมักจะโต้ตอบญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านโดยการเสนอญัตติไว้วางใจต่อ

ประธานสภา ซึ่งตามกระบวนการทางรัฐสภาในระบบเวสต์มินเตอร์ของอังกฤษนั้น ญัตติไว้วางใจมักจะถูกแทนที่และได้รับการพิจารณาก่อนญัตติไม่ไว้วางใจ[47] โดยทั่วไปนั้นญัตติไม่ไว้วางใจในสภาสามัญมักเสนอเป็น Early Day Motions (EDMs) คือ เป็นญัตติแรกที่เสนอในวันนั้น ซึ่งเป็นญัตติที่สมาชิกสภาสามัญจะแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ โดยญัตติดังกล่าวนี้เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก แต่จำนวนการเข้าชื่อของสมาชิกที่สนับสนุนญัตติดังกล่าวสามารถนำมาประเมินได้ว่าสภาสามัญให้การสนับสนุนญัตติดังกล่าวมากน้อยเพียงใด[48]

การอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจนี้ เป็นวิธีการที่ช่วยให้รัฐสภาสามารถควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่างดียิ่ง และเป็นการแสดงออกถึงความมีอำนาจของรัฐสภาในการบังคับให้รัฐบาลต้องลาออก ซึ่งเกิดขึ้นได้ในกรณีที่สภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจหรือในกรณีที่ข้อเสนออย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลได้รับการปฏิเสธจากรัฐสภา โดยที่ข้อเสนอนั้นได้รับการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นข้อเสนอที่สำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี จึงถือว่าการที่ข้อเสนอของคณะรัฐมนตรีถูกปฏิเสธเท่ากับว่ารัฐสภาได้ปฏิเสธความไว้วางใจที่มีต่อคณะรัฐมนตรีให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป นอกจากนี้ ยังปรากฏบ่อยครั้งว่าร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีความสำคัญได้ถูกนำมาเป็นญัตติไว้วางใจของรัฐบาล ซึ่งวิธีนี้ได้ถูกใช้เพื่อเป็นการป้องกันสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลมิให้ลงมติต่อต้านรัฐบาล และในระบบเวสต์มินเตอร์ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลที่ไม่ได้รับการอนุมัตินั้น ถือเป็นการลาออกของรัฐบาลหรือเป็นการยุบสภาโดยอัตโนมัติเช่นเดียวกับการลงมติไม่ไว้วางใจ เพราะถือว่าเมื่อรัฐบาลสูญเสียความสามารถในการใช้จ่ายเงิน รัฐบาลย่อมไม่อาจดำเนินการตามนโยบายต่างๆ ของตนได้

เรื่องที่สมาชิกสภาสามัญฝ่ายค้านจะขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจได้นั้น จะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากและเป็นเรื่องที่ควรจะได้มีการอภิปรายข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางร่วมกัน มิใช่เป็นเรื่องเฉพาะระหว่างสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เหมือนกับการตั้งกระทู้ถามในญัตติอื่นๆ อย่างไรก็ตาม สิทธิที่จะขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจนี้ มิใช่สิทธิของสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งแต่เป็นสิทธิของกลุ่มบุคคลในบรรดาสมาชิกรัฐสภา เพราะการจะขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจได้นั้น จะต้องได้รับการยืนยันหรือเสียงสนับสนุนจากสมาชิกส่วนใหญ่ในสภา (majority) หากปรากฏว่าสมาชิกที่ให้การสนับสนุนญัตติดังกล่าวมีไม่มากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภา ญัตติไม่ไว้วางใจก็เป็นอันถูกปฏิเสธจากสภาและฝ่ายค้านซึ่งเป็นผู้เสนอญัตติไม่อาจขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจนี้ได้ นอกจากนี้ ญัตติไม่ไว้วางใจ

---

[47] Wikipedia, the free encyclopedia. Motion of no confidence (Online). Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Motion_of_no_confidence (2007,April 15)

[48] Parliament UK. THE ACCOUNTABILITY OF GOVERNMENT(Online). Available from: http://www.parliament.uk/works/account.cfm#adjourn (2007,April 18)

ของฝ่ายค้านจะต้องแสดงให้เห็นว่าไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดหรือทั้งคณะ และต้องการให้มีการอภิปรายที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นสาเหตุให้มีการเสนอญัตตินั้นในเรื่องใดบ้าง ซึ่งเรื่องที่ฝ่ายค้านจะหยิบยกเอามาอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้นั้น ต้องเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะมีความรับผิดชอบทางรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีความหมายว่า จำกัดให้มีการอภิปรายได้เฉพาะการใช้อำนาจบริหารของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยมิได้จำกัดว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจบริหารภายในหรือภายนอกประเทศเพียงแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็พอ แต่เหนือสิ่งอื่นใดสมาชิกผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจนั้นจะต้องพิจารณาดูว่าเรื่องใดสมควรหรือไม่สมควรอย่างไรในการเสนอเป็นญัตติไม่ไว้วางใจ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนมากกว่าการจ้องจับผิดคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งไป และญัตติไม่ไว้วางใจนั้นต้องมีความชัดเจนพอที่จะทราบได้ว่าต้องการให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงอย่างไร ซึ่งผู้เสนอญัตติจะต้องมีข้อเท็จจริงประกอบด้วยหลักฐานและมีเหตุผลเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้นรัฐสภาไม่สมควรให้ความไว้วางใจอีกต่อไป เพื่อให้สมาชิกสภาสามัญคนอื่นเห็นข้อเท็จจริงเดียวกับตนและจะได้ร่วมกันลงมติไม่ไว้วางใจตามข้อเท็จจริงที่ตนได้เสนอ

การลงมติในญัตติไม่ไว้วางใจที่ฝ่ายค้านเสนอนั้น สามารถแสดงให้เห็นถึงเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาสามัญว่าให้การสนับสนุนหรือไม่เห็นด้วยในเรื่องที่ได้อภิปรายไปแล้วอย่างไร มติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านนี้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1782 เมื่อกองทัพอังกฤษที่เมืองยอร์คทาวน์ (Yorktown) พ่ายแพ้ในสงครามปฏิวัติระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศอเมริกาซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1775-1783 อันมีผลให้ประเทศอเมริกาได้รับเอกราช (American Revolutionary War) รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรได้ลงมติว่าพวกเขาไม่สามารถที่จะให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้อีกต่อไป ลอร์ด นอร์ธ (Lord North) นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้ทูลขอพระบรมราชาอนุญาตจากพระเจ้ายอร์ชที่ 3 (King George III) ให้ยอมรับการลาออกของเขา ซึ่งการลงมติไม่ไว้วางใจของรัฐสภาในตอนนั้นมิได้ถูกยอมรับให้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในทันที จนกระทั่งในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ความสามารถในการหยุดยั้งรัฐบาลโดยการลงมติไม่ไว้วางใจของรัฐสภาก็ได้รับการก่อตั้งอย่างมั่นคงในประเทศอังกฤษ

โดยปกติ เมื่อสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจ หรือมติไว้วางใจที่รัฐบาลเสนอให้สภาสามัญยอมรับนั้นถูกปฏิเสธ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

1. ลาออก หรือ
2. ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาและประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

การกระทำการเช่นว่านี้ ได้ถูกทำให้เป็นทางการโดยผ่านธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ หรืออาจถูกบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน สเปน และญี่ปุ่น ฯลฯ[49]

อย่างไรก็ดี ความสามารถของฝ่ายค้านในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ได้ขึ้นอยู่กับความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของสมาชิกสภาสามัญ ซึ่งหากเป็นกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้คุมเสียงข้างมากในสภาสามัญ ญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านก็ค่อนข้างเชื่อได้ว่าจะไม่บรรลุผล แต่กลับเป็นอันตรายต่อฝ่ายค้านเองว่าญัตติไม่ไว้วางใจที่ตนเป็นผู้เสนอนั้นจะทำให้พรรครัฐบาลที่คุมเสียงข้างมากในสภาสามัญมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเข้มแข็งมากขึ้น ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ ญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านที่ประสบผลสำเร็จ จึงมักไม่เกิดขึ้นนัก โดยญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านที่ประสบผลสำเร็จครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1979 เมื่อญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านได้รับการสนับสนุนจากการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาสามัญ 311 เสียง ต่อ 310 เสียง รัฐสภาจึงได้ถูกยุบในเดือนเมษายน และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญทั่วไปในเดือนพฤษภาคม โดยในอดีตที่ผ่านมามีนายกรัฐมนตรีที่แพ้มติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้าน ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี Lord North ในปี ค.ศ. 1782
2. นายกรัฐมนตรี Stanley Baldwin ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1924
3. นายกรัฐมนตรี Ramsay MacDonald ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1924
4. นายกรัฐมนตรี James Callaghan ในปี ค.ศ. 1979

อย่างไรก็ตาม แม้จะเห็นได้ว่าการลงมติไม่ไว้วางใจที่ฝ่ายค้านเสนอนั้นเกิดขึ้นได้ยากในปัจจุบันซึ่งปกครองโดยระบบพรรคการเมืองใหญ่สองพรรค เนื่องจากวินัยของพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งพอที่จะทำให้สมาชิกพรรครัฐบาลซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภาสามัญ ไม่ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือถ้าเกิดกรณีที่สมาชิกเริ่มเอาใจออกห่างจากพรรครัฐบาล รัฐบาลก็มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนนโยบายของตนก่อนที่จะพ่ายแพ้ในการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งที่ผ่านมาเห็นได้ว่าการลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านที่ประสบผลสำเร็จจะเกิดขึ้นเมื่อพรรครัฐบาลเป็นผู้คุมเสียงข้างมากในสภาสามัญในจำนวนที่ไม่มากนัก

อนึ่ง การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เกิดขึ้นได้บ่อยมากในระบบพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งพรรคที่ชนะการเลือกตั้งจะจัดตั้งรัฐบาลในรูปแบบรัฐบาลผสม ซึ่งการกระทำเช่นนี้อาจทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพเพราะดำรงอยู่ในตำแหน่งเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ

---

[49] Wikipedia, the free encyclopedia. Motion of no confidence (Online). Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Motion_of_no_confidence (2007,April 15)

ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากประเทศฝรั่งเศสในยุคสาธารณรัฐที่ 4 และประเทศอิตาลีในช่วงปี ค.ศ. 1950 และ ค.ศ. 1990

กล่าวสรุปได้ว่า การลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่รัฐสภาใช้ตรวจสอบคณะรัฐมนตรีว่าได้ดำเนินนโยบายทางการเมืองผิดพลาดหรือไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายทั่วไปที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือไม่ และเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐสภาในการเป็นผู้ชี้ขาดที่จะอนุญาตให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองที่คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจจากรัฐสภาเสมอ และรัฐสภามีอำนาจให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีได้ทุกเมื่อ เมื่อใดที่รัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออก หรือยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญทันที และถึงแม้ว่าการลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านมักไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เพราะคณะรัฐมนตรีมักเป็นฝ่ายได้เปรียบเนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกข้างมากในสภา แต่กระนั้นก็ดีแม้สมาชิกฝ่ายค้านซึ่งเป็นผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ จะได้ทราบแต่แรกแล้วว่าฝ่ายของตนจะเป็นฝ่ายแพ้ในการลงมติก็ตาม แต่ก็ได้ถือประโยชน์จากการอภิปรายนี้เป็นการบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจำต้องแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นกล่าวแก้คำดำหนิติเตียนโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน อันอาจมีผลสะท้อนไปถึงการเลือกตั้งครั้งหน้า เนื่องจากหากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตอบข้อซักถามหรือชี้แจงในการอภิปรายได้ไม่ชัดเจน คณะรัฐมนตรีตลอดจนสมาชิกฝ่ายที่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีก็จะเสื่อมความนิยมจากประชาชน ทำให้พรรคฝ่ายค้านหรือสมาชิกฝ่ายข้างน้อยได้รับความนิยมและการสนับสนุนจากประชาชนมากยิ่งขึ้นจนอาจได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลในคราวถัดไป

จากการศึกษาถึงมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีนั้น สรุปได้ว่าอำนาจในการควบคุมตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีของรัฐสภา มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งดังที่ Ian Gilmour ได้กล่าวไว้ว่า "สภาสามัญไม่ได้มีหน้าที่ในการปกครอง ไม่สามารถทำหน้าที่ปกครองและไม่มีความมุ่งมาดที่จะปกครอง หากแต่มีหน้าที่ควบคุมรัฐบาล สภาสามัญมีอิทธิพลต่อรัฐบาล และถ้าหากสมาชิกสภาชั้นนำบางคนคุมสภาสามัญ สภาสามัญก็จะควบคุมสมาชิกสภาชั้นนำเหล่านั้นดุจกัน"[50] ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายทั่วไปซึ่งตนได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยอำนาจในการควบคุม

---

[50] Gilmour, The Body Politic (Hutchison, 1968), p. 295. อ้างถึงใน สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ, หน้า142.

ตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีของรัฐสภา ยังเป็นไปตามทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ซึ่งจากที่ได้ศึกษามานั้น ระบบรัฐสภาไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยเด็ดขาด เพราะฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งได้ย่อมขึ้นอยู่กับการให้ความสนับสนุนของสภาสามัญ โดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อได้รับความไว้วางใจและได้รับความสนับสนุนจากสภาสามัญ ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างถ่วงดุลการใช้อำนาจของกันและกัน โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้มาตรการต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วควบคุมฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็สามารถถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยวิธีการยุบสภา

ข้อสังเกต นอกจากมาตรการในรัฐสภาทั้ง 4 มาตรการซึ่งรัฐสภาใช้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีดังที่ได้ศึกษามาแล้ว ยังมีมาตรการ นอกสภาที่ถือได้ว่าสามารถควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีได้เช่นกัน ได้แก่

1. ระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองสองพรรคในประเทศอังกฤษ คือการที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา และรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีส่วนมากมาจากกลุ่มบุคคลชั้นนำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ทำให้มีการรวมตัวกันของสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคของตนได้รับการเลือกตั้งให้เป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญ อันจะทำให้มีโอกาสในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลที่ประกอบด้วยสมาชิกของพรรคตนได้ เมื่อได้มีการรวมตัวกันของสมาชิกพรรคจนเกิดระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งแล้ว พรรคการเมืองก็ได้กลายมามีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคฝ่ายค้านเนื่องจากพรรคฝ่ายค้านใช้วิธีการต่างๆ ในการควบคุมคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการในสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้วหรือมาตรการนอกสภาโดยการกล่าวโจมตีเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลผ่านทางสื่อต่างๆ ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านต่างๆ ของตนต่อรัฐสภาและต่อประชาชน จึงเห็นได้ว่า พรรคการเมืองก็สามารถสร้างอิทธิพลควบคุมฝ่ายบริหารได้เช่นกัน เพราะแม้คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจทางการเมืองการปกครองเหนือสถาบันทางการเมืองการปกครองอื่นก็ตาม แต่เหนือสิ่งอื่นใดคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานต่อพรรคหรือกลุ่มการเมืองฝ่ายข้างน้อยในรัฐสภา จึงทำให้สถาบันพรรคการเมืองอันประกอบไปด้วยพรรคฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ต่างก็มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีให้ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยแท้จริง

2. มติของมหาชน (Public Opinion) กล่าวคือ เมื่อความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินมาจนถึงขั้นที่มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และที่ประชุมรัฐสภามีมติว่าจะให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแล้ว มติมหาชนย่อมจะมีบทบาทในการตัดสินใจลงมติดังกล่าวของสมาชิกรัฐสภา เพราะหากการลงมติของสมาชิกรัฐสภาขัดแย้งกับมติของมหาชนอย่างรุนแรงย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สมาชิกรัฐสภาในการเลือกตั้งคราวหน้า หรือหากเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจควบคุมสภาสามัญโดยการยุบสภา มติมหาชนก็ยิ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี เพราะสุดท้ายแล้วความต้องการที่แท้จริงของประชาชนก็จะถูกแสดงออกโดยผลของการเลือกตั้งทั่วไป จึงถือได้ว่า มติมหาชนเป็นเครื่องมือนอกสภาอย่างหนึ่งที่มีอิทธิพลในการตัดสินว่าการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมติดังกล่าวอาจมีอิทธิพลผ่านทางสื่อมวลชนด้านต่าง ๆหรือผ่านกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ตลอดจนสมาคมต่าง ๆ ดังนั้น สังคมที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่ามติมหาชนมีความสำคัญมากในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพราะประชาชนส่วนใหญ่อาจกล่าวตำหนิติเตียนหรือประจานพฤติกรรมของฝ่ายบริหารให้รู้โดยทั่วกันได้

อนึ่ง ในระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษยังมีอีกมาตรการหนึ่งซึ่งได้มีการใช้อย่างเคร่งครัดเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี คือ นอกจากจะมีมาตรการในรัฐสภาและมาตรการนอกสภาดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอีกมาตรการที่สามารถควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีอังกฤษได้เป็นอย่างดีนั่นคือ ธรรมเนียมปฏิบัติในการควบคุมตัวเองของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ หากนายกรัฐมนตรีทราบว่านโยบายที่ตนกระทำไปไม่เหมาะสม ทั้ง ๆ ที่อาจจะได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสภา แต่ในการลงคะแนนเสียงนั้นมีเครื่องบอกถึงความไม่เห็นชอบของสมาชิกสภาสามัญส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีอังกฤษผู้นั้นก็จะลาออก ดังปรากฏให้เห็นจากการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ Neville Chamberlain ในปี ค.ศ. 1940 ที่แม้ว่าสภาสามัญจะมีมติเสียงข้างมากชนะฝ่ายค้าน 81 คะแนนเสียง ในการสนับสนุนนโยบายการถอนทหารอังกฤษจากประเทศนอร์เว (ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1940) แต่การลงมติครั้งนั้นมีสมาชิกพรรค Conservative ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล ออกเสียง 33 ท่าน ส่วนอีก 60 ท่าน งดเว้นไม่ออกเสียง อันแสดงให้เห็นว่าสมาชิกส่วนใหญ่ไม่สนับสนุนนโยบายของเขา[51] จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นอกจากการที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้ว ในขั้นสุดท้ายจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะแม้คณะรัฐมนตรีจะคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญได้ แต่ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำนั้น ก็ต้อง

---

[51] สุกิจจา กรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 33.

ลาออก อันเป็นการรับผิดชอบต่อเสียงส่วนใหญ่ของประเทศตามระบอบประชาธิปไตยของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

3.2.2 มาตรการในการสร้างความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีในทางการเมืองในประเทศอังกฤษ

ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีมีขึ้นเพื่อเป็นการยกเว้นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี เมื่อได้ปรากฏว่าการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีในกระทรวงที่ตนว่าการรวมทั้งการดำเนินงานของข้าราชการที่เกี่ยวกับกิจการของกระทรวงที่ตนว่าการอยู่ มีความผิดพลาดบกพร่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ไปควบคุมหรือสั่งการงานนั้นโดยเฉพาะจะต้องรับผิดชอบในความผิดพลาดบกพร่องอันเกิดจากการปฏิบัติงานของตนหรือของข้าราชการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนในกรณีที่รัฐมนตรีรู้เห็นหรือเป็นผู้สั่งให้ข้าราชการดำเนินงานนั้น ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในทางการเมืองก็คือการพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยการลาออกทั้งคณะโดยไม่จำเป็น

มาตรการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการใช้อำนาจที่มีอยู่ของตนดำเนินกิจการบริหารราชการแผ่นดินจนเกิดความเสียหายแก่กิจการบ้านเมืองนั้น โดยหลักแล้วเป็นมาตรการเดียวกับที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเกิดความรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดบกพร่องของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ได้แก่

1. การสอบหาข้อเท็จจริงของสภาสามัญโดยการตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะเรื่อง

ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว เรื่องการตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะเรื่องของสภาสามัญเพื่อทำหน้าที่หาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี ได้ถูกนำมาใช้ในการตรวจสอบการกระทำของรัฐมนตรีด้วย เมื่อต้องการทราบว่ารัฐมนตรีได้ปฏิบัติภารกิจอันเกี่ยวกับกิจการบริหารราชการแผ่นดินด้วยความซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่ ซึ่งที่มาและเหตุผลของการตั้งคณะกรรมาธิการรวมถึงการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นคณะกรรมาธิการได้มีการกล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 3.2.1.2 และหากมีการตรวจสอบพบว่าการใช้อำนาจบริหารของรัฐมนตรีผู้ใดมีข้อบกพร่องหรือมีการทุจริตอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ คณะกรรมาธิการดังกล่าวก็จะทำรายงานเสนอให้รัฐสภาพิจารณาวินิจฉัยต่อไป จึงถือได้ว่า การตั้งคณะกรรมาธิการของรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนการกระทำของรัฐมนตรีนี้ เป็นมาตรการหรือวิธีการที่จะทำให้

รัฐสภาได้มีโอกาสควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐมนตรีได้อย่างใกล้ชิด เพราะรัฐมนตรีจะต้องคอยระมัดระวังพฤติกรรมการใช้อำนาจของตนมิให้เกินขอบเขตหรือชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเกรงว่าตนจะถูกตั้งคณะกรรมาธิการสอบสวนแล้วนำข้อเท็จจริงนั้นมาให้รัฐสภาพิจารณาตัดสินและประจานให้ประชาชนได้ทราบทั่วกัน รัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องตามตัวบทกฎหมายซึ่งทำให้รัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของตนต่อรัฐสภาอยู่เสมอ

2. การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละคนโดยรัฐสภามีลักษณะเหมือนกับการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีอันมีนายกรัฐมนตรีหัวหน้าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม ซึ่งเป็นการถามในข้อความอันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายทั่วไปของหรือเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำของคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้นั้น เป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจบริหารของรัฐมนตรีแต่ละคน เนื่องจากทำให้รัฐสภาได้ทราบถึงความผิดพลาดหรือความขาดตกบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรี ซึ่งส่งผลให้รัฐมนตรีแต่ละคนต้องระมัดระวังตัวในการใช้อำนาจบริหารของตนให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายและสมเหตุสมผลที่สุด โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามรวมถึงประโยชน์ของการตั้งกระทู้ถามนั้นได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.2.1.3 จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

3. การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาสามัญฝ่ายค้าน มีทั้งการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีซึ่งได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 3.2.1.4 และการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษนั้น การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีมิได้มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีสามารถยื่นต่อประธานสภาโดยสมาชิกสภาคนใดคนหนึ่ง เพื่อให้ประธานสภาเสนอญัตตินั้นต่อที่ประชุมสภา เพื่อที่ประชุมจะได้พิจารณาร่วมกันว่าควรจะยืนยันในญัตตินั้นและให้เปิดอภิปรายในญัตตินั้นต่อไป หรือปฏิเสธญัตตินั้นอันมีผลให้ญัตติไม่ไว้วางใจเป็นอันตกไป ซึ่งวิธีการ หลักการสำคัญและวัตถุประสงค์ของการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือต่างก็เป็นมาตรการที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถูกตรวจสอบจากสภาและต้องชี้แจงการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อสภาสามัญ ส่งผลให้รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบในความบกพร่องหรือเสียหายอันเกิดจากการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายทั่วไปหรือตามมติร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และให้รัฐมนตรีแต่ละคนโดยเฉพาะที่ได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือได้รับมอบหมายให้ไปควบคุมหรือสั่งการงานอย่างใดอย่างหนึ่ง มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในเรื่อง

นโยบายและการปฏิบัติงานทั้งในส่วนของตนเองและของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่าการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเมื่อต้องการให้รัฐมนตรีผู้นั้นพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่ง เป็นมาตรการที่สร้างความรับผิดชอบในทางการเมืองให้เกิดขึ้นกับรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยจะต้องเป็นญัตติที่ขอให้เปิดอภิปรายในส่วนที่เกี่ยวกับงานในกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีผู้นั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรืองานที่รัฐมนตรีผู้นั้นได้รับมอบหมายให้ไปควบคุมหรือสั่งการงานโดยเฉพาะตัว ทั้งนี้ไม่รวมถึงความประพฤติส่วนตัวของรัฐมนตรีซึ่งจะขอให้รัฐสภาเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไม่ได้ ทั้งนี้เพราะในระบบรัฐสภา การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัตินั้นสามารถควบคุมได้เฉพาะในด้านนโยบายเท่านั้น สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคลได้ เนื่องจากอยู่นอกอำนาจสภานิติบัญญัติ คงให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะพิจารณาสอบสวนความผิดส่วนตัวของรัฐมนตรีตามกระบวนการยุติธรรมได้

เห็นได้ว่า การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐมนตรีแต่ละคนโดยอาศัยมาตรการต่างๆ ตามที่ได้ศึกษามานั้น ย่อมเป็นไปตามความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์การกระทำของรัฐมนตรีแต่ละคน โดยหากการกระทำของรัฐมนตรีนั้นสร้างความสงสัย ข้องใจให้แก่รัฐสภา รัฐสภาก็อาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการดำเนินการพิจารณาสอบสวนการกระทำของรัฐมนตรีผู้นั้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งมาพิจารณาแล้ววินิจฉัย แต่หากการกระทำอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีเป็นการกระทำที่คลุมเครือไม่ชัดเจน ก็อาจมีการตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงตอบข้อข้องใจของสมาชิกรัฐสภาให้กระจ่างชัดเจนได้ แต่ถ้าการกระทำของรัฐมนตรีนั้นสมาชิกรัฐสภาเห็นว่าเป็นการกระทำที่ผิดพลาด บกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรงซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินจนถึงกับมีความประสงค์ให้รัฐมนตรีผู้นั้นพ้นจากอำนาจหน้าที่และออกจากตำแหน่งไป สมาชิกรัฐสภาก็จะใช้วิธีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจต่อสภา เพื่อให้สมาชิกลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐมนตรีผู้นั้นดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไป

กล่าวสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีหรือความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี อันเกิดจากการใช้มาตรการต่างๆ ของรัฐสภาตรวจสอบการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ล้วนมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองระบบรัฐสภาทั้งต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีและต่อการถ่วงดุลการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี โดยในเรื่องเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีนั้น หลักความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีมีส่วนช่วยทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งได้อย่างมีเสถียรภาพตลอดจนใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ 3 ประการซึ่งเป็นองค์ประกอบของหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีตามที่ได้ศึกษา

มาแล้วในตอนต้น ส่วนในเรื่องของการถ่วงดุลการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีนั้น หลักความรับผิดชอบในทางการเมืองมีส่วนทำให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความระมัดระวังรอบคอบ เพราะต้องรับผิดชอบในส่วนการดำเนินงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนและต้องร่วมกันรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาและต่อประชาชน

คุณประโยชน์ดังกล่าวจึงทำให้หลักความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ ได้รับการเคารพและถูกนำไปใช้ในประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภา เพื่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดีและเพื่อสร้างจริยธรรมและระเบียบวินัยให้แก่นักการเมือง อันจะทำให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่และเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยแท้จริง

3.3 วิวัฒนาการและแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในประเทศญี่ปุ่น

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศญี่ปุ่นได้อาศัยสถาบันจักรพรรดิเป็นหลักในการสร้างชาติ แม้ในเอกสารที่ยอมแพ้สงครามกับพันธมิตร ญี่ปุ่นก็ยังขอให้คงสถาบันจักรพรรดิเป็นองค์ประมุขของประเทศไว้ตามเดิม ญี่ปุ่นจึงเป็นชาติที่เคารพสถาบันจักรพรรดิเป็นอย่างยิ่ง สมเด็จพระมหาจักรพรรดิองค์แรกของชาวญี่ปุ่นมีพระนามว่า จิมมู (Jimmu) สืบเชื้อสายมาจากพระอาทิตย์ ยุคสมัยที่น่าสนใจที่สุดระยะหนึ่งในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นคือ สมัยเมจิ (Meiji Restoration ปี ค.ศ. 1867-1912) ซึ่งเป็นสมัยที่อยู่ภายใต้การปกครองของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิเมจิ พระองค์ได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อรัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) ในปี ค.ศ. 1889 และสถาปนาการปกครองระบบพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้นซึ่งมีเค้าโครงมาจากรูปแบบการปกครองของปรัสเซีย รัฐธรรมนูญเมจิยอมรับให้สมเด็จพระมหาจักรพรรดิมีบทบาททางการเมืองได้อย่างแท้จริง พระองค์ทรงมีฐานะเป็นที่มาแห่งอำนาจทั้งหลายและเป็นผู้ดำเนินการในการปกครองประเทศและสามารถใช้อำนาจทางการเมืองได้อย่างมากมาย แม้ว่าในทางปฏิบัตินั้น อำนาจของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิโดยส่วนใหญ่จะถูกแนะนำโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า genro* ก็ตาม ส่วนระบบฟิวดัลที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นต่างๆ ในสังคมนั้นได้ถูกทำลายล้างจนหมดสิ้น

ญี่ปุ่นได้เริ่มต้นการปรับปรุงประเทศโดยมีการเปิดรับเอาอารยธรรมสมัยใหม่ของยุโรปเข้ามา เกิดการสร้างสรรค์ประเทศสมัยใหม่ที่มีการอุตสาหกรรมสมัยใหม่ สถาบันการปกครองประเทศแบบใหม่และระบบสังคมสมัยใหม่ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1941 ได้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2

---

* รัฐบุรุษอาวุโสของญี่ปุ่นที่มีอิทธิพลเหนือรัฐบาล ในปี ค.ศ.1875-1940

ประเทศญี่ปุ่นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ต่อกองทัพพันธมิตร* จึงต้องยอมรับตามประกาศปอตสดัม (Potsdam Declaration) ของประเทศมหาอำนาจทั้งสี่ที่ได้ประกาศเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 โดยผู้นำพันธมิตร คือ Winston Churchill , Harry S.Truman และ Joseph Stalin เนื้อหาของประกาศนี้เป็นข้อเรียกร้องให้ญี่ปุ่นเป็นผู้ยอมแพ้สงครามอย่างไม่มีเงื่อนไข และได้กำหนดเป้าหมายสำคัญในการเข้ายึดอำนาจของพันธมิตรที่ญี่ปุ่นจะต้องกระทำในภายหลังจากที่ยอมแพ้สงคราม กล่าวคือญี่ปุ่นจะต้องกำจัดข้อขัดข้องทั้งปวงในการทำให้ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ผู้บัญชาการสูงสุดของพันธมิตร Douglas MacArthur ปรารถนาที่จะกระตุ้นให้ผู้นำรุ่นใหม่ของญี่ปุ่น เป็นผู้ริเริ่มให้มีการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยตนเอง จนกระทั่งในช่วงต้นปี ค.ศ.1946 เจ้าหน้าที่ของ MacArthur และข้าราชการชาวญี่ปุ่นได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา โดยยังคงมีลักษณะที่ค่อนข้างจะรักษารูปแบบเดิมของรัฐธรรมนูญเมจิเอาไว้ แต่ MacArthur ปฏิเสธไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้และได้สั่งให้คนของเขาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จึงถูกจัดทำขึ้นโดยข้าราชการทหารอาวุโส 2 นาย ที่มีปริญญาทางด้านนิติศาสตร์คือ Milo Rowell และ Courtney Whitney และมาตราที่เกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างชายหญิงถูกร่างโดย Beate Sirota ซึ่งแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนี้จะไม่ใช่ชาวญี่ปุ่น แต่เขาก็ได้คำนึงถึงมูลฐานของรัฐธรรมนูญเมจิและความต้องการของนักกฎหมายชาวญี่ปุ่น รวมถึงความคิดเห็นของผู้นำทางการเมืองของญี่ปุ่นซึ่งเป็นพวก pacifist เช่น Shidehara และ Yoshida Shigeru ด้วย ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวถูกนำเสนอต่อพวกข้าราชการญี่ปุ่นในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1946 และรัฐบาลได้เปิดเผยร่างรัฐธรรมนูญโดยสังเขปต่อสาธารณชนในวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ.1946 จนกระทั่งได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 10 เมษายน ค.ศ.1946 เพื่อจะได้ทำการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งการเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในประเทศญี่ปุ่นที่ได้เปิดโอกาสให้ผู้หญิงมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ในร่างรัฐธรรมนูญของ MacArthur นั้นได้เสนอให้มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว แต่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงโดยการยืนยันของชาวญี่ปุ่นที่จะให้มีสภานิติบัญญัติสองสภาโดยให้ทั้งสองสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง จุดเด่นเฉพาะของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ บทบาทของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิในการเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ ความเด่นชัดในการประกันสิทธิมนุษยชนและพลเมือง และการยกเลิกสงคราม เนื่องมาจากได้มีการตกลงกันว่าในการยอมรับเอารัฐธรรมนูญ

---

* อนึ่ง กองทัพพันธมิตรได้เข้ายึดครองญี่ปุ่นเรื่อยมา เป็นเวลา 7 ปี จนกระทั่งมีการลงนามกันในสนธิสัญญาสันติภาพซานฟรานซิสโก ในเดือนกันยายน ค.ศ.1951ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน ค.ศ.1952 ญี่ปุ่นจึงพ้นจากสภาพการถูกยึดครองและกลับมาเป็นประเทศเอกราชอีกครั้งหนึ่ง

ฉบับใหม่นี้ไปใช้นั้น รัฐธรรมนูญเมจิจะต้องไม่ถูกล่วงละเมิดโดยให้รักษาความต่อเนื่องทางกฎหมายเอาไว้ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947นี้ จึงถูกยอมรับให้นำไปใช้ในฐานะที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมจิตามบทบัญญัติในมาตรา 73 ของรัฐธรรมนูญเมจิ ซึ่งภายใต้มาตรา 73 นี้ รัฐธรรมนูญใหม่จะถูกเสนออย่างเป็นทางการโดยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิไปยังสภาที่ชื่อว่า Imperial Diet ร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้จึงได้ถูกเสนอให้พิจารณาในฐานะที่เป็นร่างพระราชบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมจิ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น ร่างพระราชบัญญัติจะต้องได้รับเสียงสนับสนุน 2ใน 3 จากสมาชิกของทั้งสองสภาในการอนุมัติให้เป็นกฎหมาย ภายหลังจากที่ทั้งสองสภาได้ทำการแก้ไขบางประการแล้ว กล่าวคือสภาขุนนางได้ให้การอนุมัติในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ.1946 และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้การอนุมัติตามมาในภายหลังโดยมีสมาชิก 5 คนเท่านั้นที่มีคะแนนเสียงคัดค้าน ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้กลายเป็นกฎหมายเมื่อได้รับการอนุมัติจากสมเด็จพระมหาจักรพรรดิในวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.1946 และภายใต้วาระแห่งการมีผลบังคับใช้ที่กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นก็มีผลบังคับใช้ในอีก 6 เดือนต่อมาคือในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ.1947

เมื่ออำนาจในการบริหารประเทศหรืออำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของรัฐซึ่งแต่เดิมเป็นของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ตามที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเมจิซึ่งใช้กันอยู่ในปีค.ศ.1889-1947 อันเป็นช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 (ฉบับปัจจุบัน) ตั้งแต่นั้นมา อำนาจบริหารก็ตกเป็นของคณะรัฐมนตรีแต่เพียงสถาบันเดียว สมเด็จพระมหาจักรพรรดิทรงเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนเท่านั้น พระองค์สามารถประกอบพระราชกรณียกิจของรัฐได้เท่าที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 นี้เท่านั้น เช่น ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่รัฐสภาทูลเกล้าเสนอ ทรงแต่งตั้งประธานศาลสูงสุดตามที่คณะรัฐมนตรีทูลเกล้าเสนอ โดยอาจทรงมอบหมายการปฏิบัติพระราชกรณียกิจในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐให้แก่ผู้แทนได้ แต่จะไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารประเทศหรือที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม ในการประกอบพระราชกรณียกิจในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบางอย่างของสมเด็จพระมหาจักรพรรดินั้น ต้องกระทำตามคำแนะนำและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ การประกาศใช้ข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำสั่งของคณะรัฐมนตรีและสนธิสัญญา การเรียกประชุมรัฐสภา การยุบสภาผู้แทนราษฎร การประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกรัฐสภา การลงพระปรมาภิไธยในการแต่งตั้งและปลดรัฐมนตรีและข้าราชการอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และในหนังสือมอบอำนาจเต็มกับพระราชสาส์นตราตั้งเอกอัครราชทูตและอัครราชทูต การลงพระปรมาภิไธยในการให้นิรโทษกรรมทั่วไปและนิรโทษกรรมพิเศษ การลดโทษการถอดถอนและมอบคืนสิทธิ การพระราชทานเกียรติ การลงพระปรมาภิไธยในสัตยาบันสารและเอกสารทางการทูตอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การรับเอกอัครราชทูตและอัครราชทูตต่างประเทศ การประกอบพระราชพิธีต่างๆ เป็นต้น จึงกล่าวได้

ว่า แม้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ.1947 จะมิได้ระบุให้พระองค์ทรงเป็นประมุขของประเทศเหมือนเช่นพระมหากษัตริย์ของไทย แต่ก็ได้บัญญัติให้สมเด็จพระมหาจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นปฏิบัติพระราชกรณียกิจทางด้านพิธีการเหมือนประมุขของประเทศตามระบอบประชาธิปไตยทุกประการ กล่าวคือ ประการแรก พระองค์ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจเกี่ยวกับรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำและให้ความเห็นชอบ โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการนั้น ประการที่สอง พระองค์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่รัฐสภาทูลเกล้าฯเสนอ และทรงแต่งตั้งประธานศาลสูงสุดตามที่คณะรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เสนอ ประการสุดท้าย พระองค์ทรงประกอบพระราชกรณียกิจในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐแทนปวงชนตามคำแนะนำและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องต่อไปนี้ อาทิ เรียกประชุมรัฐสภา ยุบสภาผู้แทนราษฎร ประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ และลงพระปรมาภิไธยในพระบรมราชโองการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีและข้าราชการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และในหนังสือมอบอำนาจเต็มกับพระราชสาส์นตราตั้งเอกอัครราชทูตและอัครราชทูต รวมทั้งในกฎหมายนิรโทษกรรม ลดโทษ ถอดถอนและคืนสิทธิ และในสัตยาบันสาร และเอกสารทางการทูตอื่นๆ ตลอดจนรับสาส์นตราตั้งของเอกอัครราชทูตและอัครราชทูตต่างประเทศ เป็นต้น[52] และนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นต้นมา สมเด็จพระมหาจักรพรรดิของญี่ปุ่นก็ได้ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เท่านั้น โดยมิได้ทรงแสดงบทบาททางการเมืองใดๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อมิให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ได้ว่าพระองค์ทรงอยู่เบื้องหลังในเรื่องนั้นๆ สมเด็จพระมหาจักรพรรดิของญี่ปุ่นจึงไม่เพียงอยู่เหนือการเมืองเท่านั้นแต่ทรงหลุดพ้นจากการเมืองโดยสิ้นเชิง

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีสมเด็จพระมหาจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชน โดยได้มอบอำนาจในการบริหารประเทศหรืออำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของรัฐทั้งหมดให้ไว้แก่คณะรัฐมนตรี ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 [53] จึงกล่าวได้ว่า ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ประกาศเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.1946 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ.1947) สมเด็จพระมหาจักรพรรดิก็ไม่ทรงมีฐานะเป็นที่มาของอำนาจทั้งหลายดังเช่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อีกต่อไป แต่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็น

---

[52] กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองในประเทศประชาธิปไตย:เอเชีย ในระบบการเมืองเปรียบเทียบ, หน้า 619.

[53] มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำและให้ความเห็นชอบในพระราชกรณียกิจทั้งมวลของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐ และคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการนั้น"

องค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจบริหาร[54] ฉะนั้น จึงเป็นไปตามหลักการของการปกครองระบบคณะรัฐมนตรี ที่ว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยเป็นผู้ถวายคำแนะนำและยินยอมในการใช้อำนาจรัฐของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการอันเกิดจากการใช้อำนาจบริหารของตนทั้งมวลต่อรัฐสภาแทนสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ โดยเหตุที่คณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อสมเด็จพระมหาจักรพรรดิดังเช่นแต่ก่อน เพราะพระองค์ไม่ใช่ที่มาแห่งอำนาจอีกต่อไป แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เนื่องจากว่ารัฐสภาอันเป็นองค์กรแทนเจตนารมณ์ของประชาชน ทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ดังที่ปรากฏอยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

จึงกล่าวสรุปได้ว่า เมื่อประเทศญี่ปุ่นมีระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ[55] เท่ากับเป็นการเปลี่ยนปรัชญาการเมืองดั้งเดิมของญี่ปุ่นก่อนปีค.ศ.1947 ที่เทิดทูนสถาบันจักรพรรดิให้มีฐานะสูงสุด เปลี่ยนมาเทิดทูนรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของมวลชนส่วนใหญ่ให้เป็นสถาบันสูงสุดของรัฐ โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้วางแนวทางให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตาม และเมื่อรัฐธรรมนูญระบุให้อำนาจในการบริหารประเทศอยู่กับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจบริหารคือคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจบริหารของตนต่อรัฐสภา อันเป็นไปตามหลักแห่งความรับผิดชอบในทางการเมืองของระบบรัฐสภาแบบคณะรัฐมนตรี (The Parliamentary Cabinet System) ซึ่งเป็นระบบที่การดำรงอยู่ของคณะรัฐมนตรีรวมถึงการเลือกตั้งตัวนายกรัฐมนตรีนั้นขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภาที่มีต่อคณะรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางเงื่อนไขต่างๆ เพื่อให้ระบบดังกล่าวชัดเจนขึ้น ดังนี้

1) นายกรัฐมนตรีจะต้องถูกแต่งตั้งจากบรรดาสมาชิกรัฐสภา โดยมติของรัฐสภา[56] อันเป็นการก่อตั้งหลักอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอยู่เหนือรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร
2) รัฐมนตรีส่วนใหญ่จะต้องถูกเลือกจากบรรดาสมาชิกรัฐสภา[57]

---

[54] มาตรา 65 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "อำนาจบริหารอยู่กับคณะรัฐมนตรี"

[55] มาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจแห่งรัฐ และเป็นองค์กรบัญญัติกฎหมายแห่งเดียวเท่านั้นของรัฐ"

[56] มาตรา 67 วรรคแรก รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ให้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภาโดยมติของรัฐสภา การกำหนดตัวนี้ให้กระทำก่อนกิจการอื่นๆ"

3) ในการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา[58]

4) คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร[59]

3.3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาญี่ปุ่น

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นสถาบันที่มีเสถียรภาพไม่แพ้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของการปกครองระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีอังกฤษ คือ เป็นกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ปฏิบัติงานร่วมกัน มีฐานะเท่าเทียมกันและช่วยกันรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะเฉพาะตัวซึ่งได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 กล่าวคือ ในมาตรา 66 ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องเป็นพลเรือน ทั้งนี้ก็เนื่องจากฝ่ายสัมพันธมิตรโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาต้องการป้องกันมิให้นายทหารญี่ปุ่นกลับเข้ามามีอำนาจทางการเมืองได้อีกเหมือนดังที่เคยทำมาในระยะก่อนญี่ปุ่นแพ้สงคราม ลักษณะเฉพาะตัวของคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ซึ่งในมาตรา 67 บัญญัติไว้ว่าให้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภาโดยมติของรัฐสภา กล่าวคือกำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของญี่ปุ่นมีอำนาจในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภานั้นได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ดี เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีเพียง 242 คนหรือเท่ากับ 1 ใน 2 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจึงย่อมจะไม่สามารถคัดค้านความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ได้ นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาส่วนมากมักจะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมาก จึงไม่เคยปรากฏว่าวุฒิสภาจะคัดค้านตัวบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม หากว่าวุฒิสภาต้องการคัดค้านตัวบุคคลที่สภา

---

[57] มาตรา 68 วรรคแรก รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ให้เลือกรัฐมนตรีจำนวนข้างมากจากสมาชิกรัฐสภา"

[58] มาตรา 66 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ในการใช้อำนาจบริหาร ให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาร่วมกัน"

[59] มาตรา 69 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ หรือไม่ยอมรับมติไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งคณะ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ถูกยุบเสียภายใน 10 วัน"

ผู้แทนราษฎรเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีและไม่อาจประนีประนอมกันได้ รัฐธรรมนูญก็บัญญัติไว้ว่าให้ถือตามมติของสภาผู้แทนราษฎร จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญญี่ปุ่นต้องการให้วุฒิสภาทำหน้าที่ทักท้วงมากกว่ายับยั้งการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร[60]

(ก) องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารในฐานะของรัฐบาล ถูกแต่งตั้งและรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947[61] คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันนี้มีฐานะดังเช่นที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญเมจิ แต่คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นมีอำนาจบริหารรองลงไปจากสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีซึ่งถูกเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาโดยมติของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเสียงส่วนใหญ่จะถูกแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่อาจตกลงกันได้แม้ในคณะกรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภา หรือวุฒิสภาไม่ได้ทำการแต่งตั้งภายใน 10 วันภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการแต่งตั้งเช่นนั้นแล้วโดยไม่นับเวลาพักการประชุม ให้มติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา[62] เมื่อรัฐสภามีมติอย่างไรแล้วก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เสนอให้สมเด็จพระมหาจักรพรรดิเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนและโยกย้ายรัฐมนตรีได้ทุกคน นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรีฉบับปัจจุบัน (Cabinet Law 2001) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งรวมนายกรัฐมนตรีด้วยมีจำนวน 14 คนหรือน้อยกว่านั้นโดยอาจจะเพิ่มจำนวนเป็น 17 คนในกรณีที่มีความจำเป็นพิเศษเกิดขึ้นได้[63] ทั้งนี้

---

[60] กระมล ทองธรรมชาติ, <u>การเมืองในประเทศประชาธิปไตย:เอเชีย ในระบบการเมืองเปรียบเทียบ</u>, หน้า 620.

[61] มาตรา 66 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้า และรัฐมนตรีอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย"

[62] มาตรา 67 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ตกลงกัน และหากไม่อาจตกลงกันได้แม้ในคณะกรรมาธิการร่วมของทั้ง 2 สภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือวุฒิสภาไม่ได้ทำการแต่งตั้งภายใน 10 วันภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการแต่งตั้งเช่นนั้นแล้ว โดยไม่นับเวลาพักการประชุม ให้มติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา"

[63] พระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรี มาตรา 2 (1) บัญญัติไว้ว่า "คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่นๆ ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

(2) จำนวนรัฐมนตรีที่ต้องจัดให้มีตามมาตราก่อนจะต้องมีจำนวนไม่เกิน 14 คน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้น จำนวนรัฐมนตรีอาจถูกเพิ่มได้อีกไม่เกิน 3 คน ซึ่งจะต้องมีจำนวนรวมทั้งหมดไม่เกิน 17 คน"

นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งในรัฐสภาและต้องเป็นพลเรือน ส่วนคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดตั้งขึ้นนั้นต้องเป็นพลเรือนทั้งหมดด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกส่วนใหญ่ในคณะรัฐมนตรีต้องถูกคัดเลือกมาจากสภาใดสภาหนึ่งในรัฐสภา จึงเท่ากับเป็นการตัดโอกาสมิให้มีการแต่งตั้งสมาชิกคณะรัฐมนตรีที่มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันโดยการนำของนาย Shinzo Abe หัวหน้าพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party : LDP) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 90 ของญี่ปุ่นต่อจากนายกรัฐมนตรี Junichiro Koizumi ชนะการเลือกตั้งจากทั้งสองสภาเมื่อวันที่ 26 กันยายน ค.ศ.2006 และเข้ารับตำแหน่งในวันเดียวกัน ซึ่งในสภาผู้แทนราษฎร นาย Shinzo Abe ชนะด้วยคะแนนเสียง 339 จาก 475 เสียง และได้รับเสียงยืนยันส่วนใหญ่จากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง 136 จาก 240 เสียง ทำให้นาย Shinzo Abe ในวัย 52 ปี เป็นนายกรัฐมนตรีที่มีอายุน้อยที่สุดของญี่ปุ่นนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 คณะรัฐมนตรีชุดแรกของนาย Shinzo Abe ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 กันยายน ค.ศ.2006 ประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้

1.นาย Yoshihide Suga เป็นรัฐมนตรีกระทรวงจัดการกิจการภายในประเทศและโทรคมนาคม และ กระทรวงไปรษณีย์

2. นาย Jinen Nagase เป็นรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม

3. นาย Taro Aso เป็นรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ

4. นาย Koji Omi เป็นรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

5. นาย Bunmei Ibuki เป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

6. นาย Hakuo Yanagisawa เป็นรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ

7. นาย Toshikatsu Matsuoka เป็นรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง

8. นาย Akira Amari เป็นรัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม

9. นาย Tetsuzo Fuyushiba เป็นรัฐมนตรีกระทรวงที่ดิน โครงสร้างเศรษฐกิจและคมนาคม และ กระทรวงส่งเสริมการท่องเที่ยว

10. นาย Masatoshi Wakabayashi เป็นรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม และ Minister of State for Global Environment Problems

11. นาย Yasuhisa Shiozaki เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ Minister of State for the Abduction Issue

12. นาย Kensei Mizote เป็นรัฐมนตรีประธานคณะกรรมาธิการความปลอดภัยแห่งชาติ และ Minister of State for Disaster Management

13. นาย Fumio Kyuma เป็นรัฐมนตรีทบวงการป้องกันประเทศ (เทียบได้กับกระทรวงมหาดไทยของไทย)

14. นาย Sanae Takaichi เป็นรัฐมนตรีว่าการกิจการโอกินาวาและหมู่เกาะทางเหนือ และ รัฐมนตรีกำกับดูแลนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และรัฐมนตรีกำกับดูแลความปลอดภัยเกี่ยวกับอาหาร และMinister of State for Innovation และMinister of State for Youth Affairs and Gender Equality

15. นาย Yuji Yamamoto เป็นรัฐมนตรีกำกับดูแลการจัดการเงิน และ Minister of State for "Re-Challenge"

16. นาย Hiroko Ota เป็นรัฐมนตรีกำกับดูแลการบริการด้านการเงินเศรษฐกิจและนโยบายการคลัง

17. นาย Kenichiro Sata เป็นรัฐมนตรีกำกับดูแลการปฏิรูประเบียบราชการ และรัฐมนตรีกำกับดูแลการปฏิรูปข้าราชการพลเรือน และMinister of State for National and Regional Administrative Reform และMinister of State for Regional Revitalization และ Minister of State for the Regional System

นอกเหนือไปจากบรรดาคณะรัฐมนตรีทั้ง 17 คน ที่นายกรัฐมนตรี Shinzo Abe แต่งตั้งตามตำแหน่งต่างๆ ดังที่เคยมีอยู่ในคณะรัฐมนตรีชุดก่อนของนายกรัฐมนตรี Junichiro Koizumi แล้ว นายกรัฐมนตรี Shinzo Abe ยังได้แต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษาขึ้นมาใหม่อีก 5 ตำแหน่ง คือ

1. นาย Yuriko Koike เป็น Advisor to the Prime Minister on National Security Issues

2. นาย Takumi Nemoto เป็น Advisor to the Prime Minister on Economic and Fiscal Policy

3. นาย Kyoko Nakayama เป็น Advisor to the Prime Minister on the Abduction Issue

4. นาย Eriko Yamatani เป็น Advisor to the Prime Minister on Educational Revitalization

5. นาย Hiroshige Seko เป็น Advisor to the Prime Minister on Public Relations

(ข) การโยกย้าย สับเปลี่ยนตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี

การโยกย้ายหรือสับเปลี่ยนตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเป็นการเปลี่ยนแปลงสมาชิกคณะรัฐมนตรีทั้งหมดหรือบางส่วน ยกเว้นตัวนายกรัฐมนตรี มีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีการนำบุคคลใหม่ๆ เข้ามาในคณะรัฐมนตรีซึ่งรัฐธรรมนูญได้อนุญาตให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้[64] ในโอกาสนี้ รัฐมนตรีจะถูกเรียกพบเพื่อยืนยันการลาออกของเขา กระบวนการเลือกสรร แต่งตั้งและลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งรัฐมนตรีคนใหม่ ตามที่ได้โยกย้ายหรือสับเปลี่ยนตำแหน่งของรัฐมนตรีนั้นดำเนินการเช่นเดียวกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีในตอนแรก

(ค) อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎ และระเบียบต่างๆ โดยปฏิบัติหน้าที่ผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรี[65] อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

ประการแรก อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ถวายคำแนะนำและให้ความเห็นชอบแก่สมเด็จพระมหาจักรพรรดิในการใช้อำนาจบริหาร เนื่องจากพระองค์ไม่ทรงมีฐานะที่จะใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจที่เกี่ยวกับการปกครองได้ ทรงเป็นเพียงสัญลักษณ์แห่งความสามัคคีและเป็นผู้นำทางการเมืองของประเทศเพียงในนาม จึงต้องประกอบพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับรัฐบางประการตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพียงในนามของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิเท่านั้น สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องถูกผูกมัดตามคำแนะนำและชี้แนะของตน ซึ่งอำนาจบริหารที่คณะรัฐมนตรีใช้ผ่านทางสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ได้แก่

- การเรียกประชุมรัฐสภา
- การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร
- การประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกรัฐสภา
- การประกาศใช้ข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำสั่งของคณะรัฐมนตรีและสนธิสัญญา
- การลงพระปรมาภิไธยในการแต่งตั้งและปลดรัฐมนตรีและข้าราชการอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

---

[64] มาตรา 68 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "นายกรัฐมนตรีอาจถอดถอนรัฐมนตรีได้ตามแต่จะเลือก"

[65] พ.ร.บ. คณะรัฐมนตรี มาตรา 4 (1) บัญญัติไว้ว่า "คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ผ่านการประชุมร่วมกันของคณะรัฐมนตรี"

- การลงพระปรมาภิไธยในหนังสือมอบอำนาจเต็มและพระราชสาส์นตราตั้งเอกอัครราชทูตและอัครราชทูต
- การลงพระปรมาภิไธยในการให้นิรโทษกรรมทั่วไปและนิรโทษกรรมพิเศษ การลดโทษ การถอดถอนและมอบคืนสิทธิ
- การพระราชทานเกียรติ
- การลงพระปรมาภิไธยในสัตยาบันสารและเอกสารทางการทูตอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
- การรับเอกอัครราชทูตและอัครราชทูตต่างประเทศ
- การประกอบพระราชพิธีต่างๆ

ประการที่สอง อำนาจในการเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายและการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (Fusion of Powers) อันเป็นสารัตถะประการหนึ่งของระบบรัฐสภา กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารหาได้ทำหน้าที่ตามชื่อของตนล้วนๆ ไม่ ฝ่ายบริหารมิได้เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐสภาแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบาย และจากการสำรวจกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ริเริ่มมาจากฝ่ายบริหารและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำวันจึงรู้ดีว่าต้องการอะไร นอกจากนั้นในระบบรัฐสภาของญี่ปุ่น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียังไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรค และไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาจึงมักเป็นหัวคะแนนนิยมทั้งในพรรคและในรัฐสภา อีกทั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายของรัฐสภาก็มักจะไปขอความคิดเห็นของพวกเขาเสมอ สำหรับนโยบายต่างประเทศนั้นแม้ว่าอำนาจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การดำเนินการทางการทูตประจำวันซึ่งมีผลสำคัญในการสร้างความเข้าใจอันดีหรือลดความขัดแย้งกับต่างประเทศนั้น ดูเหมือนว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะรับรู้น้อยมาก ฉะนั้นในเรื่องนี้ฝ่ายบริหารจึงใช้อำนาจได้ค่อนข้างจะเสรีมาก

ประการสุดท้าย อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการควบคุมการบริหารของประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 73 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับใช้อำนาจนี้ได้เองอย่างเปิดเผยและชัดแจ้ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรี คือ

- บริหารกฎหมายอย่างซื่อสัตย์ ดำเนินกิจการของรัฐ
- ดำเนินกิจการต่างประเทศ
- ทำสนธิสัญญา (ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหากเป็นไปได้)
- บริหารราชการฝ่ายพลเรือนตามมาตรฐานที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
- เตรียมร่างงบประมาณและเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติ
- ออกคำสั่งคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

- วินิจฉัยการนิรโทษกรรมทั่วไป นิรโทษกรรมพิเศษ การลดโทษ การเพิกถอน และการคืนสิทธิ

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวไว้ข้างต้น รัฐธรรมนูญยังได้มอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้

- แต่งตั้งประธานศาลสูงสุด (มาตรา 6)
- แต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลล่างและศาลสูงสุดทั้งหมด ยกเว้นประธานผู้พิพากษา (มาตรา 79 และ 80)
- กำหนดให้มีการเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภาได้ (มาตรา 53)
- นายกรัฐมนตรีตัวแทนคณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา (มาตรา 72)
- เรียกประชุมวุฒิสภาสมัยฉุกเฉินได้ ในยามฉุกเฉินแห่งชาติ (มาตรา 54)
- เพื่อเป็นการเตรียมไว้สำหรับงบประมาณขาดที่ไม่ได้คาดคะเนไว้ล่วงหน้า รัฐสภาอาจอนุมัติให้จัดเงินทุนสำรองเพื่อใช้จ่ายในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีก็ได้ (มาตรา 87)
- งบบัญชีรายจ่ายและรายรับของรัฐให้ตรวจประจำทุกปีโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาพร้อมด้วยคำแถลงเกี่ยวกับการตรวจเงินด้วยในระหว่างปีงบประมาณถัดไป (มาตรา 90)
- ให้คณะรัฐมนตรีรายงานต่อรัฐสภาและประชาชนเกี่ยวกับภาวะการเงินของชาติเป็นประจำ เป็นครั้งคราวและอย่างน้อยทุกปี (มาตรา 91)

กล่าวโดยสรุปคือ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหัวหน้าร่วมกันในนามของนายกรัฐมนตรี ในการบริหารประเทศ รวมทั้งตรวจตราควบคุมการบริหารทุกระดับด้วย เป็นผู้ตัดสินเรื่องสำคัญๆ ว่าอะไรที่ควรทำ อะไรไม่ควรทำ กฎหมายและนโยบายอะไรควรปฏิบัติอย่างแข็งขัน และสร้างระบบประสานงานในด้านบริหารให้ราบรื่น ส่วนรัฐมนตรีแต่ละคนก็ดูแลงานในคณะรัฐมนตรีของตนให้บริหารไปอย่างกลมกลืนกับกระทรวงอื่นๆ นอกจากนี้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียังเป็นผู้อุปถัมภ์ข้าราชการใหญ่น้อยตามลำดับ แต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการที่สำคัญๆ ตามกฎหมาย[66]

---

[66] ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, ญี่ปุ่น:การเมืองและนโยบายต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 80-81.

อนึ่ง ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งนั้น รัฐมนตรีทุกคนไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งการดำเนินคดี หากปราศจากความยินยอมเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

(ง) การลาออกจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

การลาออกจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีไม่ได้หมายความถึงการลาออกของนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวเท่านั้น แต่หมายถึงการลาออกของสมาชิกคณะรัฐมนตรีทั้งชุด คณะรัฐมนตรีสามารถที่จะตัดสินใจในการลาออกทั้งคณะได้โดยลำพังแต่ต้องแจ้งการตัดสินในนั้นไปยังรัฐสภาด้วย กรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งด้วยกันทั้งหมด มีดังต่อไปนี้

กรณีแรก เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หรือปฏิเสธมติไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งคณะ เว้นแต่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 69)

กรณีที่สอง เมื่อได้มีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร[67] ที่เป็นเช่นนี้เพราะคณะรัฐมนตรีจะสูญเสียฐานอำนาจของตนเองเพื่อไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะไปทำหน้าที่เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และจะต้องให้รัฐสภามอบความไว้วางใจใหม่อีกครั้ง แม้ในกรณีที่พรรครัฐบาลเดิมได้รับเสียงข้างมากชนะการเลือกตั้งทั่วไปและรัฐสภาได้รับการคาดหวังที่จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนเดิม คณะรัฐมนตรีก็ต้องลาออกทั้งหมดเพื่อที่จะก่อตั้งหรือได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาใหม่อีกครั้ง

กรณีที่สาม เมื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลง เนื่องจากการตายหรือขาดคุณสมบัติ (โดยการสูญเสียที่นั่งในรัฐสภา) ยกตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีจะลาออกทั้งชุด

กรณีสุดท้าย เมื่อนายกรัฐมนตรีมีความประสงค์จะลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากป่วยหรือเหตุผลอื่น ในกรณีเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งหมดเช่นเดียวกัน

(จ) คณะรัฐมนตรีภายหลังจากการลาออกทั้งคณะ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการลาออกจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนถึงเวลาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่[68] เพื่อป้องกัน

---

[67] มาตรา 70 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "เมื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลง หรือเมื่อได้เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งคณะ"

[68] มาตรา 71 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีที่กล่าวไว้ใน 2 มาตราก่อน ให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนถึงเวลาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่"

มิให้กิจการบริหารต่างๆ ต้องหยุดชะงักลงชั่วคราว คณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปภายหลังจากการลาออกของตนนั้น จะหมดหน้าที่ทันทีเมื่อได้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจะทำอะไรไม่ได้มากไปกว่าการปฏิบัติงานประจำที่จำเป็นเพื่อให้การบริหารประเทศดำเนินไปอย่างต่อเนื่องเท่านั้น และมิให้มีการดำเนินนโยบายใหม่ๆ ได้อีก

3.3.2 ขอบเขตความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี

ตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายทั้งมวลอันเกิดจากการบริหารราชการแผ่นดินของตน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีผ่านทางสมเด็จพระมหาจักรพรรดิโดยการถวายคำแนะนำและให้ความยินยอม หรือเป็นการบริหารราชการโดยคณะรัฐมนตรีเองอย่างชัดแจ้งตามแนวนโยบายทั่วไปที่ตนได้วางไว้ ซึ่งขอบเขตของความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อ 3.1.2 กล่าวคือ

ประการแรก คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป เช่น อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ในการประสานงานระหว่างกระทรวง ส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย หรืออำนาจหน้าที่โดยเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านทางสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ การเสนอร่างพระราชบัญญัติของนายกรัฐมนตรี การร้องขอให้มีการประชุมรัฐสภา ฯลฯ และอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมและตรวจตราการใช้อำนาจบริหารต่างๆ แทนคณะรัฐมนตรี อันเป็นการใช้อำนาจบริหารราชการต่างๆ ที่เกิดจากมติร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปและการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดจากมติร่วมกันนั้นของตน

ประการที่สอง คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา เป็นไปตามผลของการพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งความสัมพันธ์นี้มักมุ่งไปที่การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภาโดยมติของรัฐสภา และให้เลือกรัฐมนตรีจำนวนข้างมากจากสมาชิกรัฐสภา จึงเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีนั้นก่อตั้งขึ้นโดยอำนาจของรัฐสภา โดยรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นที่มาแห่งอำนาจของคณะรัฐมนตรี เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เป็นธรรมดาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารประเทศไปด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา กล่าวคือ หากไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรีก็ไม่อาจที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้อีก

ต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกทั้งคณะอันเป็นการแสดงความรับผิดชอบร่วมกันโดยตรงต่อรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี ที่ว่าคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภานั้น เป็นที่นิยมกันว่าให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวก็เป็นการเพียงพอแล้ว เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงสภาเดียวที่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธมติไว้วางใจอันมีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะได้ วุฒิสภาไม่มีอำนาจนี้ ซึ่งก็ยุติธรรมดี เพราะวุฒิสภาไม่อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารได้ อำนาจชี้ขาดจึงตกอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว จึงเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ เหตุผลสนับสนุนอีกประการหนึ่งที่ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรก็คือ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้อำนาจเหนือวุฒิสภาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ตามรัฐธรรมนูญ โดยปกติร่างกฎหมายจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้จะต้องผ่านสภาทั้งสอง และสภาไหนจะพิจารณาก่อนก็ได้ ในกรณีที่ร่างกฎหมายได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และภายหลังถูกปฏิเสธ, แก้ไข หรือไม่ได้รับการอนุมัติภายใน 60 วันจากวุฒิสภา ให้ร่างกฎหมายนั้นกลายเป็นกฎหมายได้เมื่อได้รับการยืนยันจากสภาผู้แทนราษฎรโดยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 หรือมากกว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าร่วมประชุม[69]

2. ในกรณีที่ทั้ง 2 สภาไม่อาจตกลงกันได้ในร่างกฎหมายงบประมาณหรือการทำสนธิสัญญา แม้ว่าจะได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของทั้ง 2 สภาแล้วก็ตาม หรือในกรณีที่วุฒิสภาไม่กระทำการเด็ดขาดเป็นขั้นสุดท้ายภายใน 30 วันหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎร

---

[69] มาตรา 59 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นกฎหมายเมื่อได้ผ่านสภาทั้งสองแล้ว เว้นแต่รัฐธรรมนูญนี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และเมื่อวุฒิสภาได้วินิจฉัยแตกต่างไปจากการวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นกฎหมายได้เมื่อผ่านสภาผู้แทนราษฎรเป็นคำรบ 2 โดยมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากสองในสามหรือมากกว่าของสมาชิกสภาที่เข้าร่วมประชุม

บทบัญญัติในวรรคก่อนย่อมไม่ขัดขวางสภาผู้แทนราษฎรจากการที่จะร้องขอให้มีการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมของทั้งสองสภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

หากวุฒิสภาไม่กระทำการเด็ดขาดเป็นขั้นสุดท้ายภายใน 60 วัน หลังจากที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านและโดยไม่นับเวลาพักการประชุม สภาผู้แทนราษฎรอาจถือได้ว่า วุฒิสภาไม่รับร่างพระราชบัญญัตินั้น"

ได้เสนอร่างงบประมาณหรือสนธิสัญญาที่ได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา[70]

3. ในกรณีที่ทั้ง 2 สภาไม่อาจตกลงกันได้เกี่ยวกับการคัดเลือกตัวผู้สมัครเป็นนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของทั้ง 2 สภาแล้วก็ตาม หรือในกรณีที่วุฒิสภาไม่ทำการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา

จึงกล่าวได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐสภา เพราะถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะไม่สามารถใช้อำนาจเหนือวุฒิสภาในการรับร่างพระราชบัญญัติได้ แต่วุฒิสภาก็ทำได้แค่ยับยั้งร่างกฎหมายการเงินหรือการทำสนธิสัญญาที่ผ่านการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น และวุฒิสภาเกือบจะไม่มีอำนาจใด ๆ เลยในการคัดค้านสภาผู้แทนราษฎรจากการคัดเลือกตัวนายกรัฐมนตรีตามความประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎรนั้นจึงเท่ากับเป็นการให้ความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียวในการดำรงตำแหน่งต่อไปของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนี้ จึงต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่สาม คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยการพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐสภานี้มีเพียงประการเดียว คือการพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ คณะรัฐมนตรีไม่มีภาระที่จะต้องรับโทษทางร่างกายหรือทรัพย์สินเหมือนกับความรับผิดชอบในทางอาญาหรือทางแพ่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเกิดจากสาเหตุหลายประการ แต่การพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งอันจะถือว่าเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองโดยแท้จริงนั้น คือการลาออกจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ หรือไม่ยอมรับมติไว้วางใจ ส่วน

---

[70] มาตรา 60 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "งบประมาณต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

ในการพิจารณางบประมาณ เมื่อวุฒิสภาลงมติแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อไม่อาจตกลงกันได้แม้กระทั่งในคณะกรรมาธิการร่วมของทั้งสองสภาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือในกรณีที่วุฒิสภาไม่กระทำอย่างใดเด็ดขาดเป็นขั้นสุดท้ายภายใน 30 วัน โดยไม่นับเวลาพักการประชุม ให้มติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา"

มาตรา 61 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ให้ใช้วรรค 2 ของมาตราก่อนแก่การให้ความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งจำเป็นแก่การทำสนธิสัญญาด้วย"

การพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง ไม่ว่าจะเป็นการสิ้นสุดลงโดยการครบกำหนดระยะเวลาตามปกติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือสิ้นสุดลงโดยถูกยุบซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจและต้องลาออกจากตำแหน่งไปด้วยนั้น เป็นกรณีที่ไม่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดยแท้จริง เพราะเป็นการพ้นจากอำนาจเนื่องจากรัฐสภาสิ้นสุดลงซึ่งถือว่าไม่มีองค์กรที่จะทำหน้าที่ให้ความไว้วางใจแก่การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้อีกต่อไป

นอกจากนี้ การพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเนื่องจากความเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลง กล่าวคือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลง (มาตรา 70) เฉพาะกรณีตายกับลาออกโดยสมัครใจ และการพ้นจากอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากการลาออกเองโดยความสมัครใจ ก็ไม่เป็นกรณีที่อาจถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดยแท้จริง เพราะแม้รัฐธรรมนูญจะไม่บัญญัติถึง การลาออกของคณะรัฐมนตรีโดยความสมัครใจก็เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่จะลาออกโดยความสมัครใจ หากคณะรัฐมนตรีไม่อยากรับผิดชอบในทางการเมืองอีกต่อไปจะบังคับให้เขาอยู่ในตำแหน่งเพื่อรับผิดชอบไม่ได้ หัวหน้าของรัฐย่อมไม่อาจยับยั้งการลาออกนั้นได้ ซึ่งปกติการลาออกของคณะรัฐมนตรีโดยความสมัครใจ อาจมีได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการหรือปฏิบัติตามนโยบายทั่วไปของตนตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเสร็จสิ้นไปแล้ว และเห็นควรที่จะให้คณะรัฐมนตรีชุดอื่นเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายอื่นอีกต่อไป

(2) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า รัฐสภาไม่ให้ความร่วมมือสนับสนุนแต่ยังไม่ถึงกับจะเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตนโดยตรง คณะรัฐมนตรีจึงรีบชิงลาออกเสียก่อน เช่น รัฐสภาไม่รับหลักการในร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้พิจารณาเป็นต้น

(3) คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรเปลี่ยนนโยบายเสียใหม่เพราะนโยบายที่เคยแถลงไว้ต่อรัฐสภาตอนก่อนจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว และนโยบายใหม่ขัดกับนโยบายเก่า คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องลาออกไปเพราะจะเปลี่ยนนโยบายโดยไม่เปลี่ยนตัวรัฐมนตรีนั้นย่อมไม่ได้ เพราะนโยบายทั่วไปเป็นของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะโดยเฉพาะ ในกรณีเช่นว่านี้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่อาจประกอบด้วยรัฐมนตรีชุดเดิมก็ได้ เป็นแต่เปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีใหม่ซึ่งจะดำรงตำแหน่งในกระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายที่ขัดแย้งนั้น

(4) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรีอย่างมากเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น เกิดสงครามหรือเกิดภัยพิบัติสาธารณะรุนแรง เป็นต้น

(5) ภายในคณะรัฐมนตรีเองเกิดมีความคิดเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในปัญหาที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การที่คณะรัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งต่อไปย่อมไม่มีประโยชน์อันใดเพราะความคิดเห็นไม่ลงรอยกัน

(6) รัฐมนตรีคนสำคัญ ๆ บางคนลาออกจากตำแหน่งไป ทำให้ฐานะของคณะรัฐมนตรีไม่มั่นคง คณะรัฐมนตรีก็อาจจะลาออกจากตำแหน่งไปทั้งหมดได้

(7) สมาชิกกลุ่มที่เคยให้ความไว้วางใจและให้ความสนับสนุนได้เริ่มถอนตัวออกไปไม่ให้ความสนับสนุน การบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายก็จะไม่เป็นไปโดยราบรื่น และสภาผู้แทนราษฎรอาจจะลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อใดก็ได้

ประการสุดท้าย บุคคลที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ได้แก่ รัฐมนตรีทุกคนที่อยู่ในรัฐบาล ในระบบรัฐสภาญี่ปุ่นต่างจากระบบรัฐสภาอังกฤษ กล่าวคือไม่ได้มีการแบ่งแยกระหว่าง คณะรัฐมนตรี (Cabinet) กับ รัฐบาล (Government) รัฐบาลของญี่ปุ่นไม่ได้มีขนาดใหญ่เท่ากับรัฐบาลของอังกฤษซึ่งมีจำนวนรัฐมนตรีถึง 80-100 คน รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่นจึงมีความหมายเดียวกัน กล่าวคือ มีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 17 คนโดยพระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรี ค.ศ.2001 กำหนดให้มีจำนวนคณะรัฐมนตรีซึ่งรวมนายกรัฐมนตรีด้วย ได้ถึง 14 คนหรือน้อยกว่านั้น แต่อาจจะเพิ่มจำนวนเป็น 17 คนได้ในกรณีที่มีความจำเป็นพิเศษเกิดขึ้น ซึ่งในปัจจุบันภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ไปเมื่อวันที่ 26 กันยายน ค.ศ.2006 นาย Shinzo Abe นายกรัฐมนตรีก็ได้จัดตั้งรัฐบาลชุดแรกของเขาซึ่งมีจำนวนสมาชิกถึง 22 คน โดยในการนี้ได้เพิ่มตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่อีก 5 ตำแหน่ง ดังนั้นสมาชิกทุกคนในรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนี้จึงต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารงานของตนตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี

3.4 มาตรการในการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองในญี่ปุ่น

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งถูกร่างขึ้นภายใต้การเข้ายึดครองของพวกพันธมิตรภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้จัดให้มีรูปแบบการปกครองตามระบบรัฐสภาแทนการปกครองตามระบบจักรวรรดิของญี่ปุ่นในสมัยก่อน ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสมเด็จพระมหาจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นเป็นหัวหน้ารัฐเพียงในนามและเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในทางพิธีการเท่านั้น ปราศจากซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและผู้ใช้อำนาจนี้แทนประชาชนก็คือผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาอยู่ในรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชน รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

ดังนั้น เมื่ออำนาจในการบริหารประเทศหรืออำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของรัฐทั้งหมดตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยมีนายกรัฐมนตรีหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่รายงานเกี่ยวกับกิจการทั่วไปต่อรัฐสภาและเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมและตรวจตราส่วนราชการบริหารต่างๆ แทนคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบในกิจการต่างๆ อันเนื่องมาจากการบริหารราชการแผ่นดินของตนต่อรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติแทนประชาชน อันเป็นไปตามทฤษฎีแห่งดุลยภาพซึ่งเป็นแนวคิดหลักของการปกครองในระบบรัฐสภา ที่ว่ารัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติกับคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารต่างก็มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจแก่องค์กรทั้งสองมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ซึ่งมาตรการหรือวิธีการที่รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัตินำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร แบ่งออกได้เป็น 2 มาตรการใหญ่ๆ คือ มาตรการในสภา และมาตรการนอกสภา

3.4.1 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาญี่ปุ่น

องค์กรนิติบัญญัติสมัยใหม่แห่งแรกของประเทศญี่ปุ่น มีชื่อเรียกว่าสภาอิมพิเรียลไดเอท (the Imperial Diet) ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเมจิเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ.189 สภาอิมพีเรียลไดเอท ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนาง สภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (เฉพาะผู้ชายที่บรรลุนิติภาวะแล้วจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง) ส่วนสภาขุนนาง ประกอบด้วยบรรดาขุนนางที่มียศบรรดาศักดิ์สูง ซึ่งคล้ายสภาขุนนางของประเทศอังกฤษมาก รัฐธรรมนูญเมจินั้นส่วนใหญ่มีรากฐานมาจากการปกครองระบบรัฐธรรมนูญอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งการปกครองลักษณะเช่นนี้พบได้ที่ปรัสเซียในศตวรรษที่ 19 ในการทำให้ร่างกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย จะต้องได้รับการอนุมัติจากทั้ง 2 สภาและจากสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ซึ่งหมายความว่า แม้สมเด็จพระมหาจักรพรรดิจะไม่มีอำนาจบัญญัติกฎหมายตามคำบัญชาของพระองค์ได้อีกต่อไป แต่พระองค์ก็ยังคงมีอำนาจยับยั้งกฎหมายเหนือสภาไดเอทได้ นอกจากนี้ สมเด็จพระมหาจักรพรรดิยังมีอิสระในการเลือกนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น (ค.ศ.1947) และเปลี่ยนชื่อองค์กรนิติบัญญัติใหม่เป็น สภาไดเอทแห่งชาติ (the National Diet) ซึ่งบางส่วนเลียนแบบมาจากสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมัน (ที่ใช้กันอยู่ในปี ค.ศ.1871-1945) และบางส่วนก็เลียนแบบมาจากระบบเวสมินเตอร์ของอังกฤษ ผู้หญิงมีสิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรก และได้ยกเลิกสภาขุนนาง (House of Peers) แทนที่ด้วยการให้ประชาชนเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง สมเด็จพระมหาจักรพรรดิถูกลดบทบาทลง ให้ทรงมีบทบาทเกี่ยวกับพระราชพิธีเท่านั้น

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นนี้ รัฐสภาถูกประกาศให้เป็น "องค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐ"[71] มีชื่อเรียกว่า สภาไดเอท (Diet) ประกอบด้วย 2 สภา คือ

1. สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง (House of Representatives or Lower House) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เว้นแต่จะมีการยุบสภาก่อนครบวาระ ปัจจุบันมีสมาชิกรวม 480 คน สมาชิกจะได้รับการเลือกตั้งพร้อมกัน สมาชิก 300 คน มาจากการเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขตใน 47 จังหวัด (prefecture) ของญี่ปุ่น โดยจังหวัดเล็กจะมีเขตเลือกตั้งเดียว ส่วนจังหวัดใหญ่อาจแบ่งเป็นหลายเขต แต่ละเขตเลือกตั้งจะมีผู้แทนได้เท่าไรขึ้นอยู่กับจำนวนมากน้อยของประชากรในแต่ละเขต อย่างไรก็ดี แม้ว่าในแต่ละเขตจะมีผู้แทนได้หลายคนก็ตาม แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะออกเสียงเลือกผู้สมัครในเขตของตนได้เพียงคนเดียว ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการออกเสียงแบบ 1 คน 1 เสียง ส่วนอีก 180 คน มาจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วนจากเขตเลือกตั้ง 11 เขต ฉะนั้นในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง ประชาชนจะออกเสียงให้แก่ผู้สมัคร 2 คน คือ เสียงหนึ่งให้แก่ผู้สมัครในเขตที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่และอีกเสียงหนึ่งให้แก่ผู้สมัครในเขตทั่วประเทศ

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุดที่มีขึ้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2548 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรค LDP (Liberal Democratic Party) ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 219 คน แบบสัดส่วนจำนวน 77 คน รวมจำนวน 296 คน

พรรค DPJ (Democratic Party of Japan) ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 52 คน แบบสัดส่วนจำนวน 61 คน รวมจำนวน 113 คน

พรรค NKP (New Komeito Party) ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 8 คน แบบสัดส่วนจำนวน 23 คน รวมจำนวน 31 คน

พรรค JCP (Japanese Communist Party) ได้รับเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 9 คน

พรรค SDP (Social Democratic Party) ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 1 คน แบบสัดส่วนจำนวน 6 คน รวมจำนวน 7 คน

พรรค PNP (People's New Party) ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 2 คน แบบสัดส่วนจำนวน 2 คน รวมจำนวน 4 คน

---

[71] มาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจแห่งรัฐ และเป็นองค์กรบัญญัติกฎหมายแห่งเดียวเท่านั้นของรัฐ"

คำว่า Diet มาจากภาษาละติน เป็นชื่อที่ใช้ทั่วไปในการชุมนุมในเยอรมันยุคกลาง (คริสต์ศตวรรษที่ 12-15)

พรรค NPN (New Party Nippon) ได้รับเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวน 1 คน

พรรค NPD (New Party Daichi) ได้รับเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวน 1 คน

ผู้สมัครอิสระ หรือ Independents ได้รับเลือกตั้งจำนวน 18 คน เป็นอดีตสมาชิกพรรค LDP จำนวน 13 คน

2. วุฒิสภาหรือสภาสูง (House of Councillors or Upper House) ประกอบด้วยสมาชิก 242 คน ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงจากเขตเลือกตั้ง 2 ประเภทคือ 152 คน มาจากเขตเลือกตั้งประเภทเดียวกับเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือเลือกตั้งผ่านระบบแบ่งเขตใน 47 จังหวัดของญี่ปุ่น แต่ละเขตจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้เท่าไรขึ้นอยู่กับความมากน้อยของประชากรในเขตนั้น ส่วนอีก 100 คน มาจากระบบสัดส่วน คือ ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศโดยถือทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่ให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งสลับกันไปทุก 3 ปี เนื่องจากต้องการให้มีคนใหม่เข้ามาสู่วุฒิสภาทุก 3 ปี

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2547 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรค DPJ ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 31 คน แบบสัดส่วนจำนวน 19 คน รวม 50 คน

พรรค LDP ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 34 คน แบบสัดส่วนจำนวน 15 คน รวม 49 คน

พรรค NKP ได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 3 คน แบบสัดส่วนจำนวน 8 คน รวม 11 คน

พรรค JCP ได้รับเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 4 คน

พรรค SDP ได้รับเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 2 คน

ผู้สมัครอิสระ หรือ Independents ได้รับเลือกตั้งจำนวน 5 คน

ฉะนั้น สมาชิกของสภาทั้งสองจึงมาจากการเลือกตั้ง โดยผ่านระบบแบ่งเขต (single member constituency) และระบบสัดส่วน (proportional representation หรือ party list) ซึ่งผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง จะได้รับบัตรลงคะแนน 2 ใบในการลงคะแนน ใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัคร 1 คนในระบบแบ่งเขต ใบที่สองเพื่อเลือกพรรค 1พรรคในระบบสัดส่วน

อนึ่ง ระบบสัดส่วนถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1982 เพื่อเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แทนการลงคะแนนให้ผู้แทนเป็นคนๆ ไปตามการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเหมือนที่เคยทำกันในอดีต โดยการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้กับพรรคการเมือง วุฒิสมาชิกแต่ละคนจะถูกระบุรายชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อโดยพรรคการเมืองของตนก่อนการเลือกตั้ง การถูกเลือกให้ดำรงตำแหน่งตั้งอยู่บนสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับโดยใช้เขต

ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ระบบสัดส่วนนี้เป็นประโยชน์แก่ 2 พรรคใหญ่ในตอนนั้นเท่านั้น คือ พรรค Liberal Democratic Party กับ พรรค Japan Socialist Party ซึ่งเป็นพรรคที่สนับสนุนให้ใช้ระบบสัดส่วนในการเลือกตั้ง

ความแตกต่างระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา นอกจากในเรื่องของจำนวนสมาชิกและวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจหลายประการซึ่งอำนาจนั้นมิได้ถูกมอบไว้แก่วุฒิสภา กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ได้ถูกวินิจฉัยแตกต่างออกไปโดยวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรสามารถเอาชนะการวินิจฉัยที่แตกต่างออกไปได้โดยการมีมติเสียงข้างมาก 2 ใน 3 หรือมากกว่าของสมาชิกสภาที่เข้าร่วมประชุม เพื่อยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้นให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย หรือในกรณีของการทำสนธิสัญญา ร่างกฎหมายงบประมาณ และการเลือกตัวนายกรัฐมนตรี วุฒิสภาทำได้แค่ยับยั้งเพื่อถ่วงเวลาไว้เท่านั้น แต่ไม่อาจคัดค้านการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรได้ ผลก็คือทำให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจึงเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชน อันเป็นไปตามหลักการขั้นมูลฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนโดยใช้ผ่านทางผู้แทนของประชาชน ดังนั้น เมื่อรัฐสภาญี่ปุ่นซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งมวลเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตามหลักทั่วไปของระบบรัฐสภา จึงมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอาจจำแนกออกเป็น 2 ประการใหญ่ๆ คือ ประการแรก อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีมักตกอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา ซึ่งมาตรการหรือวิธีการที่รัฐสภานำมาใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี จะแตกต่างกันไปตามความหนักเบาของแต่ละกรณีดังนี้

3.4.1.1 การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรี

เมื่อรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นบัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรบัญญัติกฎหมายแห่งเดียวเท่านั้นของรัฐ อันมีความหมายว่ากิจกรรมทั้งหมดของรัฐได้ถูกวางระเบียบโดยกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาหรือองค์กรอื่นที่ได้รับอำนาจจากกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ซึ่งทั้งกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนต่างก็ถือกำเนิดมาจากรัฐสภาทั้งสิ้น ดังนั้นรัฐสภาจึงมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ

โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) [72]ได้ เหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีมีส่วนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้นั้นก็เพราะ ในปัจจุบันการตรากฎหมายมีลักษณะเป็นการประนีประนอมร่วมกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมากกว่าที่จะคอยควบคุมกัน อันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจของระบบรัฐสภาที่ยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันไม่ได้แยกกันอย่างเด็ดขาดเหมือนของระบบประธานาธิบดี เพราะในปัจจุบันภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีมากขึ้น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจึงย่อมเป็นผู้รู้ดีว่าตนต้องการนำกฎหมายประเภทใดมาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายในการบริหารประเทศของตน

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิแก่คณะรัฐมนตรีในเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งยากแก่การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมได้ แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็อาจถูกระงับโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้เหมือนกัน เนื่องจากอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารนี้เป็นของรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายได้ทุกชนิดรวมทั้งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ส่วนวุฒิสภาก็มีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารได้ทุกชนิดเช่นกัน และมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วได้นาน 60 วัน ยกเว้นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้น รัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรจึงมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีได้ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ โดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บังคับให้รัฐสภาต้องให้การอนุมัติด้วยการลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีนั้นเสมอไป จึงกล่าวได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภายังมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตรากฎหมายโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ดี ในการลงมติเกี่ยวกับการรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัตินั้น สมาชิกของพรรคการเมืองมักถูกผูกมัดโดยวินัยของพรรค ทั้งในรัฐสภาและในคณะกรรมการร่างกฎหมาย ให้สมาชิกของแต่ละพรรคลงคะแนนเสียงเป็นกลุ่มร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ กฎหมายใดที่รัฐบาลปัจจุบันรับผิดชอบอยู่ ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ทำให้โครงร่างของอำนาจนิติบัญญัติตามที่มีอยู่เป็นทางการ มีแผนภาพเลือนรางลงอย่างมาก[73]

---

[72] มาตรา 72 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ รายงานเกี่ยวกับกิจการทั่วไป และความสัมพันธ์กับต่างประเทศต่อรัฐสภา และเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุม และตรวจตราส่วนราชการบริหารต่างๆ แทนคณะรัฐมนตรี"

[73] ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, ญี่ปุ่น:การเมืองและนโยบายต่างประเทศ, หน้า 72.

3.4.1.2 การตั้งคณะกรรมาธิการของแต่ละสภาในการตรวจสอบหรือสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายหรืองานของรัฐบาล

อำนาจของรัฐสภาญี่ปุ่นในการควบคุมการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจในการตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อตรวจสอบหรือสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายหรืองานของรัฐบาล มูลเหตุที่ทำให้รัฐสภาตั้งคณะกรรมาธิการเนื่องมาจากว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่ใหญ่เกินไปไม่อาจกระทำกิจกรรมต่างๆ พร้อมกันได้หมด ในทางปฏิบัติจึงแบ่งสมาชิกเป็นกลุ่มให้ทำงานในเบื้องต้น แล้วให้รัฐสภาตัดสินลงมติยืนยันขั้นสุดท้าย กลุ่มปฏิบัติงานหรือถ้าจะเรียกให้ถูกต้องก็คือคณะกรรมาธิการ ได้รับอิทธิพลจากระบบปฏิบัติงานของรัฐสภาอเมริกันอย่างมาก ระบบคณะกรรมาธิการของรัฐสภาอเมริกันนั้นมีการแบ่งหน้าที่กันโดยเฉพาะเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันโดยให้ชื่อของคณะกรรมาธิการใกล้เคียงกับชื่อขององค์การบริหารของรัฐบาล แต่ละสภาจะมีคณะกรรมาธิการ 2 ประเภท คือ คณะกรรมาธิการสามัญประจำ (Standing Committees) และคณะกรรมาธิการพิเศษ (Special Committees) มีสำนักงานเลขาธิการประจำสภาสำหรับทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภายใน คณะกรรมาธิการสามัญประจำของสภาผู้แทนราษฎร มี 17 คณะ ได้แก่ 1.คณะกรรมาธิการคณะรัฐมนตรี 2.คณะกรรมาธิการกิจการภายในประเทศและการสื่อสาร 3.คณะกรรมาธิการการยุติธรรม 4.คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ 5.คณะกรรมาธิการการคลัง 6.คณะกรรมาธิการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 7.คณะกรรมาธิการสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ 8.คณะกรรมาธิการเกษตร ป่าไม้และการประมง 9.คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม 10.คณะกรรมาธิการที่ดิน ก่อสร้างและขนส่ง 11.คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม 12.คณะกรรมาธิการความปลอดภัย 13.คณะกรรมาธิการนโยบายพื้นฐานแห่งชาติ 14.คณะกรรมาธิการงบประมาณ 15.คณะกรรมาธิการตรวจเงินแผ่นดินและควบคุมดูแลฝ่ายบริหาร 16.คณะกรรมาธิการปกครองและบริหาร 17.คณะกรรมาธิการวินัย ส่วนคณะกรรมาธิการสามัญประจำของวุฒิสภา มี 17 คณะเช่นเดียวกัน ได้แก่ 1.คณะกรรมาธิการคณะรัฐมนตรี 2.คณะกรรมาธิการกิจการทั่วไป 3.คณะกรรมาธิการการยุติธรรม 4.คณะกรรมาธิการการต่างประเทศและการป้องกัน 5.คณะกรรมาธิการการคลัง 6.คณะกรรมาธิการศึกษา วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ 7.คณะกรรมาธิการสาธารณสุข สวัสดิการและแรงงาน 8.คณะกรรมาธิการเกษตร ป่าไม้และประมง 9.คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม 10.คณะกรรมาธิการที่ดินและการขนส่ง 11.คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม 12.คณะกรรมาธิการนโยบายพื้นฐานแห่งชาติ 13.คณะกรรมาธิการงบประมาณ 14.คณะกรรมาธิการตรวจเงินแผ่นดิน 15.คณะกรรมาธิการควบคุมดูแลฝ่ายบริหาร 16.คณะกรรมาธิการการปกครองและการบริหาร 17.คณะกรรมาธิการวินัย นอกจากนี้ ทั้ง 2 สภา ยังมีคณะกรรมการพิเศษ (Special Committees) ที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเพื่อจัดการกับปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ

การแต่งตั้งสมาชิกในคณะกรรมาธิการต่างๆ กระทำโดยอำนาจของประธานสภา สมาชิกแต่ละคณะกรรมการมีมากน้อยแล้วแต่ความเชี่ยวชาญของบุคคลและความสำคัญของงาน บางคณะกรรมการมี 20 คน แต่บางคณะมีถึง 50 คน สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิดำรงตำแหน่งกรรมการไม่เกิน 2 ตำแหน่ง การแบ่งสรรสมาชิกของพรรคในแต่ละคณะกรรมาธิการนั้นเป็นสัดส่วนอย่างใกล้ชิดกับจำนวนสมาชิกของพรรค คณะกรรมาธิการบางคณะเป็นที่น่าเกรงขามของฝ่ายบริหารมาก เพราะสมาชิกรัฐสภาได้รับหลักประกันในเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นและมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิดตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ในมาตรา 62 ซึ่งบัญญัติว่า "แต่ละสภาอาจดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับรัฐบาล และอาจเรียกพยานมาปรากฏตัวและให้การ รวมทั้งการทำบันทึกด้วย"[74] ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลซึ่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกคณะรัฐมนตรี อาจถูกเรียกให้มาปรากฏตัวต่อหน้าและตอบการสอบถามของคณะกรรมาธิการสอบสวนในแต่ละสภาได้

ตามหลักทั่วไปของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น รัฐสภาไม่มีอำนาจในการสอบสวนรัฐบาล เนื่องจากมีอำนาจเปลี่ยนรัฐบาลได้อยู่แล้วตามหลักความไว้วางใจของรัฐสภาเมื่อเห็นว่ารัฐบาลทำงานไม่ได้ผล แต่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกลับเลียนแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีที่ให้รัฐสภามีอำนาจสอบสวนฝ่ายบริหารได้ รัฐสภาญี่ปุ่นจึงนิยมใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสอบสวนการทำงานของรัฐบาลตลอดเวลา ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลต้องระมัดระวังตัวมากขึ้นในการทำงาน[75] อำนาจในการดำเนินกิจการเพื่อพิจารณาสอบสวนเกี่ยวกับรัฐบาลโดยการตั้งคณะกรรมาธิการในแต่ละสภานั้น เป็นอำนาจที่แยกออกต่างหากจากการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และการลงมติไว้วางใจรัฐบาล โดยอำนาจในการตั้งคณะกรรมาธิการเป็นอำนาจในการคอยสอดส่องและจับผิด รวมทั้งสอบสวนให้ประชาชนประจักษ์ถึงความทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการบางคนด้วย ทั้งนี้ โดยมีกฎข้อบังคับของแต่ละสภาออกมาขยายความตามรัฐธรรมนูญมาตรา 62 ดังกล่าว[76]

อำนาจสืบสวนการกระทำของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา เป็นอำนาจที่แต่ละสภาและคณะกรรมาธิการของสภามีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกของตนออกไปตรวจสอบหรือสอบสวนเกี่ยวกับกฎหมายหรืองานอื่นๆ ของรัฐบาลในเมื่อเห็นสมควร ซึ่งคณะรัฐมนตรี องค์การรัฐบาล และองค์การบริการสาธารณะ จะต้องปฏิบัติตามคำเรียกร้องของแต่ละสภาหรือกรรมาธิการแต่ละคน ในการจัดทำรายงานและเอกสารทั้งปวง สภาหรือคณะกรรมาธิการของ

---

[74] เรื่องเดียวกัน, หน้า 69-70.

[75] กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองในประเทศประชาธิปไตย:เอเชีย ในระบบการเมืองเปรียบเทียบ, หน้า 626.

[76] ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, ญี่ปุ่น:การเมืองและนโยบายต่างประเทศ, หน้า 70.

สภาจะเรียกพยานหรือสิ่งอ้างอิงอื่นๆเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือสอบสวนได้ด้วย ซึ่งอำนาจนี้สภาได้กระทำประมาณ 100 เรื่องต่อปี โดยมากเป็นคดีที่ข้าราชการปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริต นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการของแต่ละสภายังอาจเปิดอภิปรายปัญหาใดปัญหาหนึ่งที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายในนามของประธานสภาได้ด้วย บางทีก็มีผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่อภิปรายไปให้ความเห็นในเรื่องที่มีการขัดแย้งกัน นักข่าวก็ช่วยกันทำให้อื้อฉาว จึงนับว่าเป็นการปฏิบัติที่ช่วยเร้าให้ประชาชนตื่นตัวในทางการเมืองได้เป็นอย่างดีและทำให้ปัญหาต่างๆ แจ่มแจ้งยิ่งขึ้นภายหลังที่ได้มีการอภิปรายแล้ว หากได้สมาชิกคณะกรรมาธิการที่มีความรับผิดชอบก็จะเป็นการช่วยส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะฝ่ายบริหารชอบปกปิดการกระทำของตนบางอย่างไม่ให้ประชาชนทราบ ถึงแม้สมาชิกรัฐสภาจะตั้งกระทู้ถาม ก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบโดยแก้ตัวว่าเป็นความลับของชาติ ต่างจากประเพณีการปฏิบัติของรัฐสภาอเมริกันที่มีว่า อำนาจสอบสวนฝ่ายบริหารนั้นติดอยู่กับกระบวนการนิติบัญญัติ[77]

กล่าวโดยสรุป รัฐสภาจึงมีอำนาจสอบสวนการทำงานของฝ่ายบริหารได้เสมอ โดยการตั้งคณะกรรมาธิการเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ ดังเช่นคดีเงินหลวงหายและการคอรัปชั่นได้เคยเป็นเรื่องที่ถูกคณะกรรมาธิการพิเศษของรัฐสภาญี่ปุ่นสอบสวนมาแล้วอย่างอื้อฉาว อย่างไรก็ตาม ระบบคณะกรรมาธิการนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางเสื่อมเสียอยู่บ้าง เป็นต้นว่า คณะกรรมาธิการแต่ละแขนงมักจะวางตัวใกล้ชิดกับรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้างานซึ่งมีลักษณะเดียวกับคณะกรรมาธิการ นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการบางคนอาจจะไม่ได้ทำงานสมกับค่าตอบแทนที่ตนได้รับจึงเป็นการเลี้ยงคนในอีกลักษณะหนึ่ง[78] ถึงกระนั้นก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการเหล่านี้ก็ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีซึ่งนับได้ว่ามีประโยชน์อย่างมาก

3.4.1.3 การตั้งกระทู้ถามโดยรัฐสภา

มาตรการหรือวิธีการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ การตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐสภาในการตั้งกระทู้ถามคือ มาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นๆ อาจปรากฏตัวในสภาใดสภาหนึ่งเวลาใดก็ได้ เพื่อแถลงเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เป็นสมาชิกของสภานั้นๆ ด้วยหรือไม่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องปรากฏตัวในเมื่อสภาต้องการ

---

[77] เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

[78] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

เพื่อให้คำตอบหรือคำอธิบายใด ๆ" ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม เมื่อใดก็ตามที่รัฐสภาต้องการให้สมาชิกคณะรัฐมนตรีแต่ละคนไปชี้แจงหรือให้คำตอบแล้ว เขาจะต้องไปปรากฏตัวหรือให้คำชี้แจงต่อหน้ารัฐสภา ในพระราชบัญญัติรัฐสภา (The Diet Law) หมวดที่ 8 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามไว้ในมาตรา 74 และ มาตรา 75 ว่า เมื่อสมาชิกสภาต้องการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี เขาจะต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากประธานสภาของตนเสียก่อน กระทู้ถามจะต้องเป็นคำถามที่สั้น กะทัดรัดได้ใจความ โดยให้เขียนลงในแบบฟอร์มและเสนอไปยังประธานสภาของตน เมื่อกระทู้ถามนั้นได้รับการอนุมัติจากประธานสภาจะถูกส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม ในกรณีที่ไม่อาจตอบกระทู้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะรัฐมนตรีจะต้องให้เหตุผลอย่างชัดแจ้งและระบุเวลาที่จะสามารถตอบกระทู้ถามได้ แต่ในกรณีที่กระทู้ถามนั้นไม่ได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากประธานสภา ให้ประธานสภาจัดให้มีการลงคะแนนเสียงในสภาโดยไม่ต้องมีการอภิปรายกันและประธานสภาอาจบันทึกกระทู้ถามที่ไม่ได้รับการอนุมัติไว้ด้วยหากสมาชิกสภาร้องขอ ส่วนกรณีที่เป็นคำถามเร่งด่วน พระราชบัญญัติรัฐสภา มาตรา 76 กำหนดให้สภาอาจมีมติให้สมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามโดยปากเปล่าได้ อย่างไรก็ตาม สมาชิกคณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามนั้นได้หากเห็นว่าเรื่องที่ถามนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของชาติ แต่การที่คณะรัฐมนตรีใช้สิทธิปฏิเสธที่จะตอบกระทู้ถามย่อมเป็นผลเสียหายแก่คณะรัฐมนตรีเอง เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองแห่งการอภิปรายโดยเปิดเผย การที่สมาชิกคณะรัฐมนตรีไม่ยอมตอบคำถามย่อมทำให้ประชาชนเห็นไปว่าการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีไม่โปร่งใสจึงไม่อาจอธิบายให้ข้อโต้เถียงนั้นยุติลงได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบกระเทือนคณะรัฐมนตรีทั้งชุดและเกิดความเสียหายแก่พรรครัฐบาลในการเลือกตั้งคราวหน้าได้ด้วย

เห็นได้ว่า วิธีการตั้งกระทู้ถามโดยให้สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละคน หรือตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินหรือเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำของคณะรัฐมนตรี เมื่อมีข้อสงสัยหรือความข้องใจในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละคนหรือการปฏิบัติตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เป็นวิธีการของรัฐสภาที่ใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภา หากปราศจากเสียซึ่งการตั้งกระทู้ถามแล้ว รัฐสภารวมทั้งประชาชนอาจไม่ทราบถึงความขาดตกบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนได้ ดังนั้น กระทู้ถามจึงเป็นวิธีการที่จะทำให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังและใช้อำนาจในทางที่ถูกที่ควรตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น

3.4.1.4 การลงมติไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธมติไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

การลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่ยอมรับมติไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีโดยแท้จริง เป็นอำนาจเฉพาะของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่ยอมรับมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ หรือปฏิเสธมติไว้วางใจของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกพร้อมกันทั้งคณะ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะถูกยุบเสียก่อนภายใน 10 วันโดยพระบรมราชโองการของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ด้วยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี[79] โดยทางเทคนิคแล้ว สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะถูกยุบได้ก่อนครบวาระ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบวุฒิสภาก็ต้องงดประชุมด้วย แต่คณะรัฐมนตรีอาจให้เรียกประชุมวุฒิสภาได้เมื่อมีเหตุฉุกเฉิน ทั้งนี้มาตรการต่างๆ ที่กระทำโดยวุฒิสภาในระหว่างนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติภายใน 10 วันนับแต่วันเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้สิ้นผลใช้บังคับต่อไป เมื่อนายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ภายใน 40 วันนับตั้งแต่วันที่มีพระบรมราชโองการยุบสภาผู้แทนราษฎร และต้องเรียกประชุมภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป[80] ผลก็คือ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกเช่นเดียวกัน ในวันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก เพื่อจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่[81]

ญัตติไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร มีขึ้นได้เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน[82] เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

---

[79] มาตรา 69 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ หรือไม่ยอมรับมติไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งคณะ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ถูกยุบเสียภายใน 10 วัน"

[80] มาตรา 54 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "เมื่อสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 40 วันนับแต่วันที่ยุบสภา และต้องเรียกประชุมรัฐสภาภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง"

[81] มาตรา 70 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "เมื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลง หรือเมื่อได้เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งคณะ"

[82] มาตรา 56 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1947 บัญญัติไว้ว่า "ในการที่สมาชิกคนหนึ่งจะเสนอมาตรการอย่างหนึ่ง จำเป็นต้องได้เสียงสนับสนุนของสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎร 20 คนหรือกว่านั้น และสมาชิกวุฒิสภา 10 คนหรือกว่านั้น แต่ในกรณีที่เป็นร่าง

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ส่วนญัตติไว้วางใจนั้นเป็นกรณีที่สมาชิกของพรรคฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในความเป็นจริงก็คือพรรครัฐบาล เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ต้องการป้องกันการกระทำของพรรคฝ่ายค้านมิให้เข้าขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาล และญัตติขอให้เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจของรัฐบาลนี้ย่อมสำคัญกว่าและได้รับการพิจารณาก่อนญัตติขอให้เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งองค์ประชุมในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวจะต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด และมติไม่ไว้วางใจหรือมติไว้วางใจจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่เข้าร่วมประชุม[83] โดยที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง ในขณะที่ยังเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ อย่างไรก็ดี การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้ลงมติไม่ไว้วางใจหรือมีมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนี้ จะเสนอได้เพียงครั้งเดียวในหนึ่งสมัยประชุม ซึ่งเรื่องนี้มิได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้ถูกยอมรับเป็นธรรมเนียมปฏิบัตินับตั้งแต่สมัยที่ยังมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับเก่าอยู่ (รัฐธรรมนูญเมจิ ค.ศ.1889) ซึ่งรัฐธรรมนูญเมจิ ค.ศ.1889 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ใจความว่า "ร่างพระราชบัญญัติซึ่งถูกปฏิเสธโดยสภาใดสภาหนึ่ง จะไม่ได้รับการพิจารณาอีกตลอดสมัยประชุมนั้น" บทบัญญัตินี้จึงถูกนำมาใช้ทำนองเดียวกันกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือลงมติไว้วางใจดังกล่าวด้วย ซึ่งเท่ากับว่าเมื่อใดก็ตามที่ญัตติขอให้เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจของรัฐบาล ได้รับความเห็นชอบ เมื่อนั้นญัตติขอให้เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็จะตกไปตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะได้รับการพิจารณาเพียงแค่ครั้งเดียวในหนึ่งสมัยประชุม หากร่างพระราชบัญญัติเดียวกันนั้นเคยถูกปฏิเสธ ก็จะไม่ได้รับการพิจารณาอีกตลอดสมัยประชุมนั้น ในทำนองเดียวกัน หากญัตติขอให้เปิดอภิปรายเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร

กฎหมายที่ต้องมีการกระทำทางงบประมาณ จำเป็นต้องได้เสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 50 คนหรือกว่านั้น และสมาชิกวุฒิสภา 20 คนหรือกว่านั้น"

[83] มาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "แต่ละสภาจะดำเนินกิจการใดๆ มิได้ เว้นแต่จะมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมหนึ่งในสามหรือมากกว่าของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา

ในแต่ละสภา ให้วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องทั้งหมดด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาที่เข้าประชุม เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในที่อื่น และในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานที่ประชุมออกเสียงชี้ขาด"

ลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ถูกปฏิเสธ ก็ย่อมมีผลในทางกฎหมายเหมือนเป็นการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน[84]

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ หรือปฏิเสธมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาร่วมกับพรรคการเมืองของตนให้รอบคอบว่าจะใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือจะทำการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ เพราะหากมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีมีเสียงประชาชนหนุนหลังหนาแน่นแล้ว การยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ย่อมทำให้ที่นั่งของพรรคตนในสภาผู้แทนราษฎรลดลง ในกรณีเช่นนี้จึงควรเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีที่มิได้รับความนิยมออกไป ซึ่งอาจจะรักษาผลประโยชน์ของพรรคได้ดีกว่า ดังจะเห็นได้จาก แม้พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยจะเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากมาเกือบตลอดในระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ตาม แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีและมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ ทั้งที่เป็นไปตาม "กฎการกีฬา" คือ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และที่ลาออกเพื่อปรับปรุงด้วยใจสมัคร ซึ่งนับเป็นคุณสมบัติพิเศษที่ผู้นำในประเทศเอเชียขาด[85]

เหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งชุด เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธมติไว้วางใจ ก็เพราะอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีถือกำเนิดมาจากอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา จากการที่รัฐสภาจะเป็นผู้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภาซึ่งมักเป็นหัวหน้าพรรคของผู้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ละพรรคมักเสนอชื่อผู้นำของตนให้รัฐสภาลงมติ ฉะนั้นหัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมากย่อมได้รับเลือกตั้ง ส่วนในกรณีที่ไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด บุคคลที่พรรคผสมตกลงกันจะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ดี การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรนั้นเพียงพอที่จะชี้ขาดได้ว่าใครจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว เพราะสภาผู้แทนราษฎรมีเสียงมากกว่าวุฒิสภาและมติของสภาผู้แทนราษฎรมีน้ำหนักมากกว่ามติของวุฒิสภา ถ้าหากตกลงกันไม่ได้ให้ถือมติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก (มาตรา 67 วรรคสอง) ดังนั้นอำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงมีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้

---

[84] Shiori Tamura, Non-confidence motion in Japan(Online). Available from: E-mail: djugem@mac.com (2007,April 5)

[85] อรอนงค์ วัจนะพุกกะ, การเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออก:ญี่ปุ่น รามคำแหง 2533, หน้า 15.

แต่งตั้งรัฐมนตรีประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี[86] ซึ่งแม้ในทางทฤษฎีนายกรัฐมนตรีจะมีอิสระในการเลือกบุคคลใดก็ได้เข้ามาร่วมคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติเขาต้องฟังเสียงของพรรคและเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาอย่างใกล้ชิดทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีส่วนมากเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งในรัฐสภา เมื่อเป็นเช่นนี้ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนที่ร่วมคณะรัฐมนตรีเดียวกันจึงต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งอำนาจบริหารให้กับตน

ในอดีตที่ผ่านมามีนายกรัฐมนตรีที่แพ้การลงมติไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่

1. นายกรัฐมนตรี Katsura Taro ในปี ค.ศ. 1913
2. นายกรัฐมนตรี Shigeru Yoshida ในปี ค.ศ.1948 และในปี ค.ศ. 1953
3. นายกรัฐมนตรี Masayoshi Ohira ในปี ค.ศ.1980
4. นายกรัฐมนตรี Kiichi Miyazawa ในปี ค.ศ.1993

เหตุการณ์เมื่อไม่นานมานี้ที่อาจถือได้ว่ารัฐสภาไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี คือ กรณีที่วุฒิสภาไม่ยอมรับร่างกฎหมายแปรรูปการไปรษณีย์ญี่ปุ่น ของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนาย Junichiro Koizumi เป็นนายกรัฐมนตรี อันเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญในการปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ต้องการให้มีการแปรรูปไปรษณีย์ญี่ปุ่นซึ่งมีทรัพย์สินมูลค่า 3 ล้านล้านเยนและมีรากฐานเป็นสถาบันเงินฝากรายใหญ่สุดของโลก การปฏิเสธไม่ยอมรับร่างกฎหมายแปรรูประบบไปรษณีย์ของคณะรัฐมนตรี โดยได้รับเสียงคัดค้านในวุฒิสภา 125 เสียง ต่อเสียงสนับสนุน 108 เสียง ซึ่งวุฒิสมาชิกสังกัดพรรค LDP กว่า 22 คนยกมือคัดค้านร่างกฎหมาย และอีก 8 รายไม่ออกเสียง ทำให้เห็นถึงความพ่ายแพ้ของรัฐบาลที่ไม่สามารถผลักดันแผนการแปรรูปการไปรษณีย์ญี่ปุ่นให้ได้รับเห็นชอบในรัฐสภาได้ และพรรครัฐบาล (พรรค LDP) กำลังเผชิญกับปัญหาความแตกแยกในพรรค การคัดค้านร่างกฎหมายโดยสภาสูงนี้มิใช่การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีโดยตรงอันจะมีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออก แต่เป็นการแสดงให้เห็นว่าต้องมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี เนื่องจากแผนปฏิรูประบบไปรษณีย์เป็นนโยบายสำคัญของคณะรัฐมนตรีชุดนี้โดยอ้างว่าต้องการให้เกิดสภาพคล่องด้านการลงทุนที่ทรงประสิทธิภาพและทำลายอุปสรรคในระบบการเงินแต่กลับไม่ได้รับการยอมรับจากสภาสูง ดังนั้นเมื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นภารกิจสำคัญตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนี้แต่กลับไม่ได้รับการยอมรับจากสภาสูง คณะรัฐมนตรีจึงควรรับผิดชอบด้วย

---

[86] มาตรา 68 วรรคแรก รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 บัญญัติไว้ว่า "ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ให้เลือกรัฐมนตรีจำนวนข้างมากจากสมาชิกรัฐสภา"

การลาออกหรือปรับเปลี่ยนบุคคลในคณะรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรี Junichiro Koizumi กลับตัดสินใจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรแทนและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2548

อย่างไรก็ตาม นอกจากการลงมติไม่ไว้วางใจหรือการปฏิเสธมติไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย เพื่อลงมติตำหนิติเตียนการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี โดยวุฒิสภา แต่มติดังกล่าวมิได้มีผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด เพียงแค่ผูกพันคณะรัฐมนตรีให้ต้องปฏิบัติตามความรู้สึกทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น[87]

อนึ่ง นอกจากวิธีการควบคุมในรัฐสภาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีวิธีการนอกรัฐสภาที่สามารถใช้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีได้อีก คือ การใช้มติมหาชนควบคุมคณะรัฐมนตรี เนื่องจากในประเทศญี่ปุ่นนั้นหากนายกรัฐมนตรีเห็นว่ารัฐมนตรีคนใดได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมจนเสื่อมความนิยมลงไป นายกรัฐมนตรีก็เลือกที่จะปรับคณะรัฐมนตรีโดยการโยกย้ายหรือเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีบางคน มากกว่าที่จะทำการยุบสภา เพราะอาจจะเป็นผลเสียต่อคะแนนเสียงของพรรคตนในการเลือกตั้งครั้งหน้า จึงเห็นได้ว่า มติของมหาชนมีผลต่อการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจริงอยู่ที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีของเขาไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง เพราะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเหมือนอย่างในระบบประธานาธิบดี แต่เมื่อปรากฏว่าเมื่อใดที่ความนิยมรัฐบาลของมติมหาชนลดลง ฐานะของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็จะไม่มั่นคงโดยที่สมาชิกพรรคของพวกเขาเองจะมีปฏิกิริยาต่อต้านเขา เพราะรัฐมนตรีแต่ละคนต่างก็เป็นบุคคลสำคัญในพรรค ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจกระทำการนอกลู่นอกทางหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะมติของมหาชนอาจสร้างกระแสจนก่อให้เกิดการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธมติไว้วางใจของรัฐสภา อันทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งไป หรืออาจทำให้ประชาชนทั่วไปเสื่อมความนิยมในตัวนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งมีผลให้จะไม่ได้รับการเลือกตั้งในคราวหน้าได้

นอกจากนี้ แม้ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะอาศัยระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและวินัยของพรรคการเมือง เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่

---

[87] Shiori Tamura, Non-confidence motion in Japan(Online). Available from: E-mail: djugem@mac.com (2007,April 5)

สังกัดพรรครัฐบาลให้การสนับสนุนนโยบายต่างๆ ของคณะรัฐมนตรีหรือร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่เสนอต่อรัฐสภา แต่ระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งก็มีประโยชน์ในการควบคุมการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี เพราะสมาชิกของพรรครัฐบาลในรัฐสภาอาจรวมตัวกันประท้วงเมื่อไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจหรือการกระทำบางอย่างของรัฐบาลทำให้รัฐบาลต้องทบทวนให้รอบคอบอีกครั้ง อีกทั้งความเข้มแข็งของพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภาก็สามารถทัดทานหรือโต้แย้งการกระทำต่างๆ ที่ไม่ชอบมาพากลของรัฐบาลได้

เห็นได้ว่า มาตรการหรือวิธีการต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญนี้ ทำให้สามารถทราบได้ว่าคณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งหรือบริหารงานได้อย่างมีเสถียรภาพหรือไม่ ตลอดจนใช้อำนาจหน้าที่ของตนในด้านต่างๆ ได้มีประสิทธิภาพเพียงไร เนื่องจากในการที่คณะรัฐมนตรีจะอยู่ในอำนาจและจะบริหารให้นโยบายต่างๆ ของตนมีผลในทางปฏิบัติได้นั้น จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐสภา หากสมาชิกฝ่ายข้างมากของรัฐสภาไม่เห็นชอบหรือไม่ไว้วางใจในนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายที่สำคัญๆ ของรัฐบาลจนรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธมติไว้วางใจ หรือไม่ผ่านกฎหมายสำคัญที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เช่น การกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน ร่างกฎหมายที่ใช้เป็นพื้นฐานแห่งอำนาจในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่สำคัญๆ ของรัฐบาล ก็เท่ากับว่ารัฐสภาไม่ไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นผู้ดำเนินการบริหารประเทศอีกต่อไป คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องลาออกไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ เพราะในระบบรัฐสภาญี่ปุ่นซึ่งถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจแห่งรัฐนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจจากรัฐสภา เมื่อใดที่รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการบริหารราชการตามนโยบายของตน และแสดงบทบาทในทางการเมืองใดๆ ต่อไปได้อีก จะต้องลาออกเพื่อให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่เหมาะสมกว่าเข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแทนตน

3.5 ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีในทางการเมืองในญี่ปุ่น

ดังได้ศึกษามาแล้วว่า ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีเกิดขึ้นก่อนความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ซึ่งบางครั้งความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีก็อาจกระทบกระเทือนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้ คืออาจทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกจากตำแหน่งไป เนื่องจากเป็นการยากที่จะพิจารณาว่าปัญหาใดเป็นเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีหรือความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเฉพาะตัว เพราะในบางครั้งหน้าที่ต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดอาจจะไปเกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีไม่ทางตรงก็ทางอ้อมหรือไม่มากก็น้อยอยู่เสมอ อีกทั้งการลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นการลาออกโดยความสมัครใจหรือลาออกเพราะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวในหน้าที่ของตน ย่อมทำให้รัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปด้วย

ดังนั้นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะที่มิได้รู้เห็นชอบในการกระทำที่ผิดพลาดบกพร่องของรัฐมนตรีนั้น ต้องลาออกไปด้วย

ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไปในประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภา ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีที่แม้ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ไปควบคุม ดูแลหรือสั่งการงานอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวในหน้าที่ของตนด้วยนอกเหนือไปจากที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ส่วนรัฐมนตรีที่มิได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เป็นผู้ควบคุมดูแลงานอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ย่อมไม่มีช่องทางที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวได้ แต่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันกับรัฐมนตรีอื่นๆ ในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ เรื่องที่รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือควบคุมดูแลงานอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวนั้น จำกัดเฉพาะเรื่องที่รัฐมนตรีผู้นั้นมีหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนกำหนดไว้เท่านั้น เช่นรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ก็ต้องดูว่ากฎหมายและระเบียบแบบแผนได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับงานในด้านไหน เพราะรัฐมนตรีคนที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ว่าการกระทรวง จะต้องรับผิดชอบในกิจการซึ่งบรรดากฎหมายและระเบียบแบบแผนกำหนดหรือระบุให้เป็นหน้าที่หรือกิจการของกระทรวง โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นกิจการของข้าราชการผู้ใดเพราะถือว่ารัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบสูงสุดผู้เดียวในกระทรวง อย่างไรก็ดี ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีมิใช่ว่าจะไม่มีขอบเขตเอาเสียเลย กล่าวคือ ในการที่จะให้รัฐมนตรีรับผิดชอบจะต้องปรากฏว่าตามพฤติการณ์นั้นๆ รัฐมนตรีอยู่ในฐานะที่จะกระทำได้ดีกว่านั้น เช่น ข้าราชการในกระทรวงการคลังกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ถ้ารัฐมนตรีกระทรวงการคลังได้ออกกฎหรือระเบียบกำหนดวิธีการควบคุมและจัดให้มีการตรวจสอบพอสมควรแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงการคลังก็ไม่ต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้ หากมีกรณีที่รัฐมนตรีคนใดนำกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งซึ่งตนรับผิดชอบอยู่นั้น เข้าเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีมติอย่างใดออกมาและรัฐมนตรีผู้นั้นได้นำไปปฏิบัติตาม รัฐมนตรีผู้นั้นก็พ้นจากความรับผิดชอบเฉพาะตัวอันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีย่อมผูกมัดรัฐมนตรีทุกคนให้ต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะ

สำหรับมาตรการหรือวิธีการเพื่อสร้างความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับมาตรการหรือวิธีการที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ การตั้งคณะกรรมาธิการของรัฐสภาเพื่อตรวจสอบหรือสอบสวนการทำงานของรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี และการลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งได้ศึกษามาแล้วในตอนต้น จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก