

ความร่วมมือขอความร่วมมือของรัฐมนตรีในทางการเมือง
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

นายทรงศักดิ์ วุฒิศะโร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2531

ISBN 974-568-798-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

014228

COLLECTIVE RESPONSIBILITY OF MINISTERS IN THE
CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2521

Mr. Songsak Vudtikaro

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1988

ISBN 974-568-798-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมือง

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

โดย

นายทรงศักดิ์ วุฒิสะโร


ภาควิชา

นิติศาสตร์

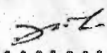
อาจารย์ที่ปรึกษา

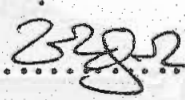
รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

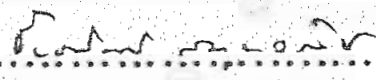
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

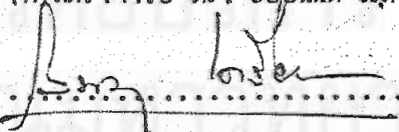

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วิสารักษ์)

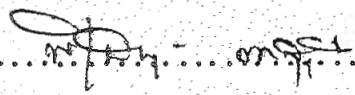
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชำญวิทย์ ยอดฉณี)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. พิธีพันธุ์ ทาส่วย)



ทรงศักดิ์ วุฒิศะโร : ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (COLLECTIVE RESPONSIBILITY OF MINISTERS IN THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2521)

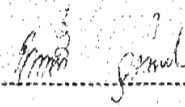

อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 247 หน้า.

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะอธิบายถึงหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไปที่มีต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 152 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยจะกล่าวถึงเหตุการณ์ทางการเมืองไทย นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไข้บังคับ ส่วนประกอบที่สำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน คือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญจึงถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน เช่นกัน กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาที่ใช้บังคับบทเฉพาะกาล คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา อภิปรายด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร แต่ภายหลังจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดลง ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี จึงได้เปลี่ยนมารับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในขณะที่ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางพฤตินัย มิได้เป็นไปในแนวทางเดียวกับที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ โดยมีเหตุปัจจัยหลายประการ อาทิ โครงสร้างทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 บางประการที่ยังไม่เหมาะสม ความไม่แน่นอนในกติกาททางการเมือง ลักษณะของรัฐบาล การแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหาร ความไม่มั่นคงของพรรคการเมือง และภาวะผู้นำทางการเมืองต่างก็มีส่วนกำหนดพฤติกรรมและเหตุการณ์ในทางการเมือง อันมีผลให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศไทยแตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ ซึ่งถือกันว่าเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

ผลการวิจัยจึงพบว่า ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางพฤตินัย ซึ่งหมายถึง ความไว้วางใจที่นายกรัฐมนตรีมอบให้แก่รัฐมนตรีทุกคน แต่ในขณะที่ นายกรัฐมนตรี ก็ได้รับมอบความไว้วางใจมาจากอีกทอดหนึ่งจาก 3 สถาบัน คือ คณะทหารในฐานะตัวแทนของระบบราชการ พรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล และพระมหากษัตริย์ จึงทำให้ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางพฤตินัยนี้ เป็นสิ่งกำหนดหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่ง ก็เพราะระบอบการปกครองของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 สืบอยู่ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา2530.....

ลายมือชื่อผู้พิมพ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



4

SONGSAK VUDTIKARO : COLLECTIVE RESPONSIBILITY OF MINISTERS IN THE
CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2521. THESIS ADVISOR
: ASSO. PROF. BORWORNSAK UWARNO, Ph.D. 247 pp.

The purpose of this thesis is to explain the principle of collective Ministerial responsibility in relation to the House of Representatives as stipulated by Section 152 of the 1978 Constitution which effects, in particular, political events in Thailand since 1978. That Constitution is composed of two main sections general provisions of the Constitution and specific provisions of the Constitution. Likewise, collective Ministerial responsibility according to the Constitution is divided into two parts. One part applies to a specific period during which the Cabinet is accountable to Parliament concerning the administration of the country Parliament comprising the Senate and House of Representatives. The other part applies to the other period after the specific period mentioned, and concerns collective Ministerial responsibility towards the House of Representatives.

On analysis, it may be said that collective Ministerial responsibility de facto is not consistent with the provisions of the Constitution. This is due to various factors, such as inappropriate political structure of the 1978 Constitution, uncertainty concerning political rules, insecure form of government, political intervention by the military, and instability of political parties. Moreover, the conduct of political leaders interplays with the Vicissitudes of politics. This distinguishes the collective responsibility of Ministers in Thailand from that of Ministers in the United Kingdom which has been regarded as the model of parliamentary democracy.

The results from the research indicate that collective Ministerial responsibility in practice, is contingent upon the confidence of the Prime Minister in relation to each of the Ministers concerned. The Prime Minister himself also relies upon confidence from three key institutions, the military as the representative of the Civil Service, political parties Constituting the Government and the King. Thus, in reality, this form of collective Ministerial responsibility conditions the collective responsibility of Ministers stated in the Constitution. This is because the administration of Thailand under the 1978 Constitution is founded upon a semi-democratic system rather than a completely democratic system.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2530

ลายมือชื่อผู้คิด

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ด้วยความช่วยเหลือจากท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อรรถธนะ ที่ได้ให้คำแนะนำ ข้อคิด วิธีดำเนินการวิจัย รวมทั้งได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย โดยท่านอาจารย์ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่า ในการตรวจแก้ไข และให้คำแนะนำด้านต่าง ๆ แก่ผู้เขียนเสมอมา จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ลง ผู้เขียนจึงขอกราบขอพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ช่างวิทย์ ยอดมณี ประธานกรรมการสอบท่านศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ท่านศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เกรียงาม และท่านอาจารย์ ดร.พิระพันธุ์ พาลุล้อย ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่า เข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และได้ให้คำแนะนำด้านต่าง ๆ ในการตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบคุณแก่บุคคลที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนทุก ๆ ท่าน อันไม่ล้ามารถที่จะระบุนามไว้ ณ ที่นี้ ซึ่งผู้เขียนถือว่า การได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลดังกล่าวเหล่านี้ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของบิดา และมารดาของผู้เขียน ที่ได้ช่วยเหลือสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา อันหาที่สุดมิได้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มิมีคุณค่าและให้ประโยชน์ต่อการศึกษาอยู่บ้าง ผู้เขียนขออโสมนัส เหล่านี้ให้แก่บุคคลที่ผู้เขียนได้ อนุนามและมิได้ อนุนามในกิตติกรรมประกาศนี้ทั้งหมด แต่ถ้าหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง ผู้เขียนขออับรับคำตำหนิต่างกล่าวไว้แต่ผู้เดียว

ทรงศักดิ์ วุฒิศะโร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย	3
ทฤษฎีและแนวความคิด	5
วิธีการดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	6
2 ที่มา และหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ของ รัฐมนตรีในทาง การ เมืองของ ประเทศไทย.....	7
1. วิวัฒนาการ และความเป็นมาของ คณะรัฐมนตรีในประเทศไทย	7
2. คณะรัฐมนตรีอังกฤษกับหลักอิมพี เมนต	8
3. ความรับผิดชอบทาง การ เมืองของ คณะรัฐมนตรีอังกฤษ ก่อน ค.ศ. 1832	11
4. ความรับผิดชอบทาง การ เมืองของ คณะรัฐมนตรี อังกฤษ ภายหลัง ค.ศ. 1832.....	15
5. หลักความรับผิดชอบร่วมกัน ของ รัฐมนตรีในประ เทศอังกฤษ	17
6. ความผูกพันของหลักความรับผิดชอบร่วมกันในรัฐ ประรรม เนิยม ปฏิบัติ	24
7. ประ เภทของ รัฐม เนิยมปฏิบัติ.....	26
8. ความหมายของคำว่า "รัฐมนตรี" ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน	28

9.	ขอบเขตของคำว่า "นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"	35
10.	องค์กรที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะต้องรับผิดชอบ	36
3	ที่มาและหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521	39
1.	ที่มาของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทย	39
2.	การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ..	41
3.	แนวความคิดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) และความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย	42
4.	ที่มาของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญไทย	49
5.	ทัศนะของนักกฎหมายไทยต่อหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี	51
6.	ความหมายคำว่า "รัฐมนตรี" ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน	54
7.	ขอบเขตของคำว่า "นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"	60
8.	องค์กรที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบ	62
9.	วิธีการที่รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบร่วมกัน	65
4	หลักความไว้วางใจของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทย	67
1.	ที่มาของหลักความไว้วางใจ	67
2.	เหตุการณ์ทางการเมืองในเรื่องหลักความไว้วางใจ	68
2.1	กรณีการลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523)	69
2.1.1	วิเคราะห์เหตุการณ์ทางการเมืองที่นำมาสู่การ ลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 ...	72

2.1.2	วิเคราะห์หลักความไว้วางใจในกรณี นายกรัฐมนตรีลาออก พ.ศ. 2523.....	75
2.2	กรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526).....	76
2.2.1	วิเคราะห์หลักความไว้วางใจในกรณีการยุบ สภา พ.ศ. 2526	82
2.3	กรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529).....	84
2.3.1	วิเคราะห์หลักความไว้วางใจในกรณียุบสภา พ.ศ. 2529.....	86
5	หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทย	90
1.	ที่มาของหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีใน ประเทศไทย	90
2.	เหตุการณ์ทางการเมืองในเรื่องหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ของคณะรัฐมนตรี	92
2.1	กรณีเกิดปัญหาการขัดแย้งในระหว่างพรรคการเมืองร่วม รัฐบาล ในคณะรัฐมนตรี คณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526) ในกรณีโทรพิมพ์ยับยั้งการซื้อน้ำมัน จากประเทศซาอุดีอาระเบีย	92
2.1.1	วิเคราะห์หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ คณะรัฐมนตรี ในกรณีโทรพิมพ์ยับยั้งการซื้อน้ำมัน จากประเทศซาอุดีอาระเบีย	96
2.2	กรณีการคัดค้านของรัฐมนตรีบางท่าน ในการประกาศลดค่า เงินบาท เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ในคณะ รัฐมนตรี คณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529).....	98

2.2.1	วิเคราะห์หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ คณะรัฐมนตรีในกรณีลดค่าเงินบาท พ.ศ. 2527	101
6	หลักการรักษาความสลับของรัฐมนตรีในประเทศไทย.....	106
1.	ที่มาของหลักการรักษาความสลับของรัฐมนตรี.....	106
2.	เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวกับหลักการรักษาความสลับ.....	109
2.1	กรณีการประกาศลดค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ในคณะรัฐมนตรี คณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529)	109
2.1.1	วิเคราะห์เหตุการณ์กรณีการลดค่าเงินบาท	111
2.2	กรณีการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกง ประชาชน พ.ศ. 2527 ในคณะรัฐมนตรี คณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529).....	113
2.2.1	วิเคราะห์เหตุการณ์กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืม อันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527....	115
2.3	กรณีการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการ ธนาคารพาณิชย์ฯ หรือราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย	118
2.3.1	วิเคราะห์เหตุการณ์กรณีพระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ หรือราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ และ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย	122

บทที่

หน้า

7	ปัจจัยที่ทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ	128
	1. โครงสร้างทางการเมืองที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521	128
	1.1 ให้อำนาจกับระบบราชการ เพื่อสร้างความมั่นคงทาง การเมืองให้แก่ฝ่ายบริหาร	128
	1.1.1 ในระยะเวลาไปยังสัปดาห์เฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521	129
	1.1.1.1 องค์ประกอบของวุฒิสภา	129
	1.1.1.2 อำนาจของวุฒิสภา	131
	1.1.1.3 บทบาทของวุฒิสภา	132
	1.1.1.4 ผลกระทบต่อหลักความรับผิดชอบ ของคณะรัฐมนตรี	134
	1.1.2 หลังสิ้นสุดสัปดาห์เฉพาะกาล	140
	1.1.2.1 อำนาจของวุฒิสภา	140
	1.1.2.2 บทบาทของวุฒิสภา	141
	1.1.2.2.1 กรณีที่ประชุมวุฒิสภา ได้วินิจฉัยว่า การนำ ข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 47 มาใช้กับการยื่นญัตติ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ถ้าไม่มีการถอนญัตติหรือ การลงมติเสียก่อนนั้น เป็น เรื่องที่ขัดต่อหลักการของ รัฐธรรมนูญ	142

1.1.2.2.2	กรณีการประชุมรัฐสภา ได้วินิจฉัยว่า การเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลพร้อมกัน ขัดต่อรัฐธรรมนูญ	147
1.1.2.2.3	กรณีการประชุมรัฐสภาที่มีมติ ไม่รับหลักการร่างแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มี หลักการให้ประธานสภา ผู้แทนราษฎร เป็นประธาน รัฐสภา	151
1.1.2.2.4	กรณีการประชุมวุฒิสภา ลง มติบับยังร่างกฎหมายที่ สำคัญบางฉบับ	154
1.2	สดบทาพรคการ.เมืองในรัฐสภา	157
1.2.1	การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี	157
1.2.2	บทบาทของนายทะเบียนพรคการ.เมือง	159
1.2.2.1	กรณีพรคชาติไทยลงมติขับพัน.เอกพล เริงประ.เสัรัฐวิทย์ออกจากการ.เป็นลัมาฮิก ภาพของพรคชาติไทย	160
1.2.2.2	กรณีพรคกิลประ.ชาคค. มีมติของพรค ขับลัมาฮิกสภาผู้แทนราษฎรในสั่งกัตพรค จำนวน 5 คน ที่ได้ถอนชื่อจากญัตติเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรีทั้งคณะ	162

บทที่	หน้า
2. ความไม่แน่นอนในกติกาทางการเมือง	165
2.1 ในระยะเวลาก่อนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จะ ประกาศใช้บังคับ	166
2.1.1 ใครสมควรเป็นประธานรัฐสภา	166
2.1.2 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสมควรจะมาจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่	170
2.1.3 ระบบการเลือกตั้ง	175
2.1.4 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี	180
2.1.5 อำนาจในการดำเนินการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในบทเฉพาะกาล	181
2.2. ระยะเวลาภายหลังที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับ	183
2.2.1 กรณีที่คณะทหารได้ล้มรัฐบาลให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ขยายบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี	183
2.2.2 กรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องวิธีการ เลือกตั้งจากรวมเขตเป็นแบ่งเขต ที่เสนอโดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะ	184
2.2.3 กรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องให้ ประธานสภา ผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภาที่ เสนอโดย เรืออากาศตรีศกต วนิช และคณะ ...	186
3. ลักษณะรัฐบาล	187
3.1 ประเทศอังกฤษ	188
3.2 ประเทศไทย	191
3.2.1 ในช่วงระยะเวลาที่ใช้บังคับบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521	194
3.2.2 ในช่วงระยะเวลาหลังจากบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง	195

4.	การแทรกแซงทางการเมืองของคณะกรรมการ	197
4.1	การแทรกแซงโดยวิธีการทางการเมือง	198
4.1.1	ในช่วงระยะเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521	198
4.1.2	ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล	202
4.2	การแทรกแซงโดยวิธีทางนอกรัฐธรรมนูญ	204
4.2.1	ในช่วงระยะเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521	204
4.2.2	ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล	205
5.	ความไม่มั่นคงของพรรคการเมือง	207
5.1	สาเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองไม่มั่นคง	207
5.2	ผลกระทบจากการที่พรรคการเมืองไม่มั่นคง	213
6.	ภาวะผู้นำทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521	214
6.1	การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้นำทางการเมือง	215
6.2	บทบาทของผู้นำการเมือง	217
6.3	ความรับผิดชอบของผู้นำทางการเมือง	218
8.	บทสรุปและเสนอแนะ	223
	บรรณานุกรม	234
	ประวัติผู้เขียน	247



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบอบการปกครองประชาธิปไตยระบบรัฐสภานั้น เป็นระบอบการปกครองประชาธิปไตยระบบหนึ่งที่หลาย ๆ ประเทศในโลกนิยมใช้ปกครองประเทศของตน โดยมีหลักการที่สำคัญคือการถ่วงดุลและคานอำนาจทางการเมืองขององค์กรที่สำคัญสองฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีสมาชิกส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะรัฐมนตรีนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สภาสามัญ (House of Commons) หรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representation) หรือชื่ออื่น ๆ ตามที่แต่ละประเทศจะตั้งชื่อตามภาษาท้องถิ่นของตนอันมีความหมายถึง สภานิติบัญญัติ ที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ในกรณีที่ทางฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เห็นว่าการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานจนฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้อย่างราบรื่น ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารก็มีทางเลือกอยู่สองทางคือ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา หรือนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง ก็มิผลทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไปด้วย เหตุผลที่ถูกนำมาอธิบายในกรณีนี้คือ หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี (Collective Responsibility) อันเป็นความรับผิดชอบทางการเมือง

หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองนั้น ได้มีวิวัฒนาการมาจากระบบการเมืองและการปกครองของประเทศอังกฤษ¹ กล่าวคือกษัตริย์อังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 18 นับตั้งแต่สมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 (George I) ที่พระองค์ไม่ทรงสนใจทางการเมืองปล่อยให้คณะที่ปรึกษาของพระองค์เป็นผู้ตัดสินใจในทางการเมืองแทนพระองค์ทั้งหมด ดังนั้นถ้าหากการตัดสินใจดังกล่าวผิดพลาด ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบอันหนักอึ้งก็คือ หัวหน้าคณะที่ปรึกษาและคณะที่ปรึกษา

¹ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7

พระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ ในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 ก็คือการลาออกของ เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) หัวหน้าคณะที่ปรึกษาของพระเจ้าจอร์จที่ 1 ที่ลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากสภาสามัญ (House of Commons) ตำหนักติเตียน และขู่ว่าจะใช้วิธีการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) อันเป็นวิธีการพิเศษ ที่มีผลเป็นการลงโทษทางอาญา แก่วอลโพล อันเป็นมาตรการบีบบังคับให้วอลโพล ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เมื่อปี ค.ศ. 1742 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาก็ได้ก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ที่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งต่อมาก็ได้วิวัฒนาการมาเป็นนายกรัฐมนตรี จะดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปได้ก็โดยได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่สภาสามัญ (House of Commons)²

ส่วนในประเทศไทยนั้นแนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในทางการเมือง เริ่มปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 50 บัญญัติว่า

"ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวง ทบวงการ ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวง ทบวงการ หรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล"

เหตุผลในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาตรา 50 ก็เพียงระบุว่า อยากให้รัฐมนตรีทั้งหลายรวมอยู่ด้วยกันเป็นคณะ ซึ่งเป็นแบบที่นานาประเทศเขาทำกัน³ โดยมีได้ระบุว่าได้นำหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีมาจากประเทศใด แต่ก็พอที่จะอนุมานกันได้ว่า คงจะนำหลักดังกล่าวมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศต้นกำเนิดของ

² เตือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดนิติสาส์น, 2477) หน้า 298.

³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2475 (พระนคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2475) หน้า 517.

ระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ทำให้เกิดปัญหาว่า ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 (ฉบับปัจจุบันนี้) ซึ่งวิธีการร่างรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติเรื่อง ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นการรับช่วงสืบทอดกันมานับตั้งแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475⁴ ทำให้เกิดปัญหาว่า หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทย มีหลักเกณฑ์และการปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกับประเทศอังกฤษหรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

จากประวัติในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของไทย ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบในระบอบการปกครองประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ซึ่งมีหลักการปกครองประเทศที่ถือว่า รัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ (Parliamentary Sovereignty)⁵ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา จึงมีหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีคือรัฐสภาอังกฤษอันได้แก่ สภาสามัญ (House of Commons)

ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้รับแนวความคิดและทฤษฎีในเรื่อง หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี (Collective Responsibility) แล้วนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 (ฉบับที่ 2) ในช่วงเวลาเพียงไม่กี่เดือนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 มาตรา 50, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 69, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 มาตรา 77, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 145, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 84, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 142, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 152.

⁵ วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, 2523), หน้า 234-235

ทำให้ความคิดในเรื่องระบอบการปกครองประชาธิปไตยของคนไทยยังไม่แพร่หลาย และยังไม่เป็นที่เข้าใจของคนไทยส่วนใหญ่ เพราะขาดการศึกษาในเรื่องดังกล่าว⁶ จนทำให้มีการปฏิวัติรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง และเมื่อคณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศสำเร็จ ผลที่ตามมาก็คือ ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้แทนที่ ด้วยเหตุนี้เองที่พัฒนาการทางการเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยต้องหยุดชะงักลง และต้องหันกลับไปเริ่มต้นใหม่กันอยู่หลายครั้งทีเดียว ทำให้ความคิดพื้นฐานทางด้านระบอบประชาธิปไตยที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอังกฤษนั้น เริ่มมีความแตกต่างเพิ่มมากขึ้นของหลักการและแนวความคิดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางการเมืองไทย

ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษารายละเอียดเฉพาะในเรื่องหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมือง โดยอาศัยเทียบเคียงกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ ซึ่งประเทศไทยเราได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดดังกล่าวมา โดยมุ่งวิเคราะห์เหตุการณ์ทางการเมือง กฎเกณฑ์ความประพฤติทางการเมืองที่เรียกว่า "ธรรมเนียมปฏิบัติ" (convention) รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ที่ได้เข้ามามีส่วนกำหนดหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศทั้งสองว่า มีลักษณะแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร โดยเน้นเหตุการณ์ทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้น

ส่วนความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรี (Individual Responsibility) ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นข้อยกเว้นหนึ่งของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี หรือที่เรียกว่า "แพะรับบาป" (scapegoat)⁷ และความรับผิดชอบทางกฎหมายของรัฐมนตรี จะไม่อยู่ในขอบเขตของการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากว่า เนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้กล่าวอ้างถึงหลักความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรี หรือหลักความรับผิดชอบทางกฎหมายของรัฐมนตรีบ้าง เพื่ออธิบาย เนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ชัดเจนขึ้น ผู้เขียนก็จะได้กล่าวอ้างถึงบ้างตามสมควร เพื่อจะทำให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ชัดเจนขึ้น อันเป็นเรื่องรายละเอียดปลีกย่อย ไม่ใช่จุดประสงค์หลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

⁶ คักดี ผาสุขนิรันดร์, การปกครองไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514) หน้า 55.

⁷ อนันต์ เกตุวงศ์, ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514) หน้า 49.

ทฤษฎีและแนวความคิด

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญของไทย มีที่มาจากประเทศอังกฤษ ดังนั้นผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี (Collective Responsibility) ⁸ ซึ่งมีนักกฎหมายอังกฤษบางท่าน ได้จำแนกหลักดังกล่าว ออกเป็น 3 กฎเกณฑ์ คือ กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence Rule) กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity Rule) และกฎเกณฑ์การรักษาความลับ (Confidentiality Rule) แต่เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นการศึกษาดังกล่าวถึงหลักเกณฑ์ของประเทศอังกฤษจึงต้องศึกษาจากธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติในทางการเมืองของนักการเมืองอังกฤษ นอกจากนี้คำอธิบายในตำราทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองของอังกฤษก็มีส่วนปรุงแต่ง ทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น และที่สำคัญที่ขาดไม่ได้ก็คือ ข้อเท็จจริงทางการเมืองไทย ซึ่งผู้เขียนจะได้เน้นเหตุการณ์ทางการเมืองที่ได้เกิดขึ้นนับตั้งแต่เวลาที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ส่วนวิวัฒนาการทางด้านรัฐธรรมนูญของไทย ที่มาของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี และความคิดเห็นของนักกฎหมายไทยต่อเรื่องดังกล่าว เป็นส่วนที่สำคัญยิ่งที่ผู้เขียนจะได้หยิบยกขึ้นมาวิเคราะห์อย่างละเอียด

วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการค้นคว้าและวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการศึกษาถึงแนวความคิดทางทฤษฎีความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี (Collective Responsibility) และตัวอย่างเหตุการณ์ทางการเมืองที่ปรากฏในทางคำรากกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ ประกอบกับเหตุการณ์ในทางการเมืองปัจจุบันของประเทศอังกฤษ ที่ปรากฏในรูปข่าวทางด้านหนังสือพิมพ์ วารสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อเทียบเคียงกับการศึกษาถึงประวัติและวิวัฒนาการของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ฉบับแรกจนกระทั่งถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521) แนวความคิดของนักกฎหมายไทยในเรื่องดังกล่าว และข้อเท็จจริงทางด้านการเมืองโดยเน้นถึงเหตุการณ์ทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้น ตั้งแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เพื่อที่จะได้วิเคราะห์ว่า หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองของประเทศไทย

⁸ Geoffrey Marshall, Constitutional convention, (Oxford: Clarendon press, 1984) PP.55-61.

มีลักษณะที่เหมือนกันหรือไม่ อย่างไร และในกรณีที่แตกต่างกัน มีปัจจัยอะไรทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศไทย มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

โดยเหตุที่ประเทศไทยมิได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี มาจากขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของเราเอง แต่ได้รับเอาแนวความคิดมาจากประเทศอังกฤษ จึงทำให้เกิดปัญหาความรู้ ความเข้าใจในเรื่องหลักการในเรื่องดังกล่าวมากพอสมควร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีส่วนช่วยทำให้ความเข้าใจในเรื่องแนวความคิดของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ทั้งในประเทศอังกฤษ และประเทศไทย ว่ามีส่วนที่เหมือนกันบ้างหรือไม่ ถ้าหากมีส่วนต่างกันมีหลักเกณฑ์หรือปัจจัยอะไร ที่มีส่วนทำให้เกิดความแตกต่างกันขึ้น เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมือง ของทั้งประเทศไทยและประเทศอังกฤษได้ระดับหนึ่ง

สถาบันวิจัยประชากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มาและหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองของประเทศอังกฤษ

1. วิวัฒนาการและความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ

คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ของประเทศอังกฤษในปัจจุบันนี้ เป็นสถาบันที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานควบคู่มากับสถาบันพระมหากษัตริย์ ในช่วงคริสตศตวรรษที่ 4-5 ดินแดนที่เป็นประเทศอังกฤษในปัจจุบันนี้ มิได้เป็นอาณาจักรที่อยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์องค์เดียว แต่แบ่งแยกออกเป็นหลายนครหรือแคว้น แต่ละแคว้นมีผู้ปกครองซึ่งอ้างตนเป็นกษัตริย์ ผู้ครองแคว้นเหล่านี้ต่างต่อสู้แข่งขันเพื่อขยายอำนาจเหนือแคว้นอื่น ศัตรูที่สำคัญได้แก่ พวกเดนส์ (Danes) และนอร์มัน (Norman) ประมาณคริสตศตวรรษที่ 10 พวกนอร์มันสามารถมีชัยเหนือแคว้นต่างๆ ในเกาะอังกฤษเกือบทั้งหมด และได้รวบรวมแคว้นต่างๆ เข้าเป็นราชอาณาจักรเดียวกันได้สำเร็จประมาณต้นคริสตศตวรรษที่ 11 ภายใต้การนำของกษัตริย์คานูท (Canute)¹

ระบอบการปกครองของนอร์มันเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ สถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่กษัตริย์นอร์มันริเริ่มขึ้นได้แก่ มหาสภา (The Great Council หรือ Magnum Concillium) มีสมาชิกประกอบด้วย ขุนนาง เสนาบดี และขุนนางเจ้าของที่ดิน และผู้นำทางศาสนาที่ดำรงตำแหน่งสำคัญา มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ในกิจการนิติบัญญัติ การบริหาร และการยุติธรรม² แต่เนื่องด้วยมหาสภามีสมาชิกมากมายไม่สะดวกแก่การให้คำปรึกษา กษัตริย์นอร์มันจึงได้แต่งตั้งขุนนางและข้าราชการบริหารที่ใกล้ชิดเป็นคณะที่ปรึกษา (Curia Regis) หรือสภาเล็ก กล่าวกันว่าที่มาของคณะที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ ได้วิวัฒนาการบางส่วนมาจาก Witenagemot ของพวกของไกล แอกซอน (Anglo-Saxon) และบางส่วนมาจาก Curia Ducis ของ Duke of Normandy มีหน้าที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ³ เช่นเดียวกับมหาสภา และจากคณะที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ได้วิวัฒนาการมา

¹ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 1-2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

³ O.H. Phillips, Constitutional and administrative law. 3 rd ed., (London: Sweet & Maxwell Ltd, 1962), p.270.

เป็นสถาบันที่สำคัญส่วนใหญ่ของรัฐบาลกลางอังกฤษ อันได้แก่ การเกิดขึ้นของ Exchequer และ Treasury ในศตวรรษที่ 12 ศาลคอมมอนลอว์ (Common Law Courts) ในศตวรรษที่ 13-14 ศาล Chancery ในตอนปลายศตวรรษที่ 13 ถึงต้นศตวรรษที่ 14 และสภาขุนนาง (House of Lords) ตอนปลายศตวรรษที่ 14 ส่วนสภายองคมนตรี (The Privy Council) ยังคงเป็นสถาบันที่มีมาต่อเนื่องจากคณะที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้ปรากฏออกมาใน ศตวรรษที่ 13 และ 14⁴

ส่วนคณะรัฐมนตรี (Cabinet) นั้น กล่าวกันว่า เริ่มมาจากคณะกรรมการกิจการต่างประเทศ (Committee for Foreign Affair) ในกลางศตวรรษที่ 18 ซึ่งคณะกรรมการของสภายองคมนตรี (Privy Council) ในขณะที่คณะกรรมการกิจการต่างประเทศ (Committee for Foreign Affairs) บางครั้งถูกเรียกว่า สภาคณะรัฐมนตรี (Cabinet Council)⁵ คำว่า " คณะรัฐมนตรี (Cabinet) " เป็นชื่อที่ถูกตั้งให้แก่ คณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 (Charles II) อันเป็นถ้อยคำที่แสดงความไม่พอใจ Cabinet เป็นคำภาษาฝรั่งเศส ที่ใช้เรียกห้องส่วนตัวสำหรับใช้นั่งสนทนา ดังนั้นจึงถูกใช้เรียกความหมายดังกล่าว หรือโดยอุปมาถึงห้องส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์หรือห้องเล็ก⁶

2. คณะรัฐมนตรีอังกฤษกับหลักอิมพีชเมนต์

หลักอิมพีชเมนต์ (Impeachment) คือวิธีการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หูจริตประพฤติมิชอบต่อประชาชนหรือทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาได้นำมาใช้แก่รัฐมนตรี โดยกระบวนการกึ่งตุลาการ (Semi-judicial process) โดยหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถกระทำความผิดในทางกฎหมาย ดังนั้นคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จึงต้องรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาที่ผิดพลาด โดยมีสภาสามัญ (House of Commons) เป็นผู้กล่าวโทษทางอาญาดังแต่ระดับสูงถึงต่ำ (High crimes and misdemeanours) และสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นผู้ตัดสิน เรียกวิธีการนี้ว่า " อิมพีชเมนต์ (Impeachment) บุคคลที่จะถูกใช้วิธีการดังกล่าว นอกจากรัฐมนตรีแล้ว ยังรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาด้วย⁷

⁴ Ibid.

⁵ Ibid, pp.281-282.

⁶ Ibid, pp.282-283.

⁷ S.A. De Smith, Constitutional and administrative law, 2nd ed

ตัวอย่างในกรณี Edward Earls of Clarendon ที่ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานกบฏต่อประเทศ โดยสะสมกำลังทหารเพื่อล้มล้างระบอบการปกครองของประเทศ และได้ทำการทุจริตในรูปแบบต่างๆ เช่น รับเงินสินบนเพื่อออกพระบรมราชานุญาต (Great Charter) ให้แก่หมู่เกาะแคนารี (Canary) ช่วยให้พ่อค้าเหล่านี้ไม่ต้องโทษปรับทางอาญา โดยการเรียกเงินบนจากพ่อค้า และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์โดยวิธีการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น Clarendon ได้ถูกอิมพิชเมนต์ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1667 และเขาได้หลบหนีไปจากอังกฤษเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1667 ต่อมารัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมายเนรเทศ Clarendon เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1667 ซึ่งมีผลทำให้เขามีความผิดฐานกบฏอย่างร้ายแรง และการฟ้องโทษแก่ Clarendon จะกระทำไม่ได้โดยปราศจากการยินยอมของรัฐสภา Clarendon ได้เสียชีวิตที่กรุงโรม เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1674⁸

คดี Thomas Earl of Danby ซึ่งเป็น Lord High Treasurer ที่ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานกบฏต่อประเทศอย่างร้ายแรง และความผิดอาญาอื่นๆ ตั้งแต่ระดับสูงถึงต่ำ (High Crimes, Misdemeanours and Offences) โดยมีสาระสำคัญคือ ลอร์ดแดนบี ได้ทรยศต่อประเทศโดยล่วงเกินอำนาจของกษัตริย์ โดยสมคบกับต่างชาติเพื่อทำลายความมั่นคงแก่ราชอาณาจักรและอาณาจักรนิคม พยายามล้มล้างรูปแบบการปกครองของราชอาณาจักร เพื่อนำเอารูปแบบการปกครองเผด็จการเข้ามาใช้แทนที่ สร้างความแตกแยกระหว่างข้าราชการของกษัตริย์และรัฐบาล ทำให้ทรัพย์สินของกษัตริย์เสียหายโดยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ลอร์ดแดนบี ได้ถูกอิมพิชเมนต์ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1678 พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 (Charles II) ได้พระราชทานอภัยโทษให้แก่ ลอร์ดแดนบี เมื่อวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 1679 และได้ให้การแก้คดีใน Bar of impeachment เมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 1679 ต่อมารัฐสภาดังกล่าวถูกยุบในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1679 Earl of Danby ได้รับความประกันตัว เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1684 และได้รับการปล่อยตัว เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1685⁹

⁸ C.G. Robertson, Select statutes cases and documents.

(London: Methuen & CO. LTD, 1942), pp.565-566.

⁹ Ibid, pp.566-568.

อย่างไรก็ตามอำนาจในการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภาดังกล่าวนี้ ได้ทำให้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์มั่นคงขึ้น ในขณะที่สภาสามัญเริ่มมีบทบาทในการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี การปฏิเสธหรือถ่วงความสนับสนุนของสภาสามัญจะเป็นสัญญาณเตือนภัย และทำให้ความเชื่อถือของประชาชนต่อรัฐบาลสั่นคลอน อิมพีชเมนต์จึงเป็นการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้ซึ่งเป็นเจ้าของความไว้วางใจของสภาสามัญ ดังเช่นการอิมพีชเมนต์ Lord Melville ผู้ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ จึงกล่าวได้ว่าอำนาจทั้งสองอย่างของสภาสามัญ คือการไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐมนตรีและการอิมพีชเมนต์ได้ปรากฏผลสำเร็จ แม้ว่าการอิมพีชเมนต์รัฐมนตรีอาจจะต้องลงมติในรัฐสภา แต่แทบจะไม่มีกรฟ้องร้องเพื่อตัดสินในกรณีดังกล่าวเลยในทางปฏิบัติ¹⁰ มีซ้ำเพราะว่าวิธีการดังกล่าวไม่มีประโยชน์ แต่เพราะว่าในการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ส่วนใหญ่แล้ว สภาขุนนางมักจะสนับสนุนฝ่ายจำเลยผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้นจึงเกิดการทะเลาะกันระหว่างสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) และมักจะหลีกเลี่ยงในการตัดสินคดีดังกล่าว ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในคดี Earl of Danby คดี Lord Somers และคดีอื่น ๆ อีกหลายคดี จากประสบการณ์ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าวิธีอิมพีชเมนต์ ไม่ใช่สิ่งที่ย่างในการพิจารณา หรือการพิพากษาอย่างยุติธรรม¹¹ สิ่งที่ได้เข้ามาแทนที่วิธีอิมพีชเมนต์ก็คือการลงมติตำหนิความบกพร่องต่อรัฐบาลและรัฐมนตรีของรัฐสภาได้มีเพิ่มมากขึ้นในระหว่างศตวรรษที่ 18 ทำให้เชื่อกันว่า ความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นสิ่งที่ดีกว่าวิธีการอิมพีชเมนต์¹² ทุกวันนี้วิธีอิมพีชเมนต์ในประเทศอังกฤษดูเหมือนจะเลิกไปเองโดยปริยาย¹³ ถึงแม้ว่าจะไม่เคยมีการประกาศยกเลิกจากทางราชการก็ตาม¹⁴

¹⁰J.R.Russell, An essay on the history of the English Government and Constitution. (New York : Kraus reprint CO,1971) p.123.

¹¹ Ibid, p.119

¹²De Smith, Constitutional and administrative law, p.169

¹³เตือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิตินาสน, 2477) หน้า 298

¹⁴อิมพีชเมนต์ใช้ครั้งสุดท้ายในคดี Lord Melville ค.ศ.1805 และใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1376

3. ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ก่อนค.ศ.1832

ในทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษ คณะที่ปรึกษาของกษัตริย์หรือของรัฐมนตรี คือบุคคลที่ถูกแต่งตั้งและถอดถอนโดยการไต่ตรองส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ และกษัตริย์จะปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลุ่มเล็ก ๆ หรือจะปรึกษาหารือเป็นรายบุคคลตามพระราชอัธยาศัย ดังนั้นสิ่งแรกที่คณะรัฐมนตรีทุกคนต้องมีก็คือ ความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของคณะรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์¹⁵ ดังนั้นความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรีจึงได้ปรากฏขึ้นในทางข้อเท็จจริง เป็นเวลามากกว่าหนึ่งศตวรรษ ก่อนที่คณะรัฐมนตรี (Cabinet) จะได้ปรากฏขึ้นเป็นที่รู้จักของสาธารณชน ต่อมาความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรีได้ถูกเข้ามาแทนที่โดยวิวัฒนาการของความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี กล่าวกันว่าความรับผิดชอบดังกล่าวนี้เป็นหนี้บุญคุณที่จะต้องรับผิดชอบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และรัฐสภาพร้อม ๆ กัน¹⁶

คณะที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ ได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อระบบสาธารณรัฐและระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหารของ โอลิวเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) ได้เสื่อมสลายไปเมื่อปี ค.ศ.1659 ราชวงศ์สจวร์ต (Stuart) ก็กลับมามีบทบาทในการปกครองใหม่ในปี ค.ศ.1660 โดยมีพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 (Charles II) สถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์ วิวัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในยุคนี้คือ การรื้อฟื้นคณะองคมนตรี (Privy Council) ขึ้นมาซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสองกลุ่มประมาณ 40 คน¹⁷ กลุ่มแรกเป็นพวกขุนนางที่ใกล้ชิดและได้รับความไว้วางใจจากกษัตริย์ ได้รับการปรึกษาหารือในเรื่องนโยบายการปกครอง ส่วนกลุ่มหลังจะดำรงตำแหน่ง หัวหน้าหน่วยงานที่สำคัญ ๆ เช่น ตำแหน่ง the Chancellor First Lord of

¹⁵ De Smith, Constitutional and administrative law, p.170.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 19.

the Treasury, the Lord Privy Seal และ the Secretaries of State¹⁸ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของกษัตริย์อย่างใกล้ชิด กล่าวกันว่าพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ทรงโปรดให้สมาชิกองคมนตรีบางคนที่ทรงเชื่อถือ ประมาณ 4-5 คน ไปประชุมกับพระองค์ในห้องทรงพระอักษรส่วนพระองค์ ฉะนั้นจึงได้เรียกกันว่า "Cabinet"¹⁹

ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ยังคงดำเนินต่อไป ในรัชสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 (William III) พระองค์ทรงเลือกและบัญชางานของรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง โดยคำนึงถึงความสามารถ การชักจูงและยอมรับจากนักการเมืองในขณะนั้น และบางครั้งก็เป็นสมาชิกสภาสามัญ (House of Commons) โดยเลือกจากสมาชิกของทั้งสองพรรคการเมืองคือพรรควิก (Whig) และพรรคทอรี (Tory) โดยประสงค์ที่จะให้สภาสามัญสนับสนุนทางการเงิน ต่อมาเมื่อประชาชนนิยมเลือกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งในจำนวนสองพรรคการเมืองดังกล่าวทัศนคติของประชาชนดังกล่าวจึงมีผลโดยอ้อม ต่อองค์ประกอบในการเลือกจำนวนรัฐมนตรีของกษัตริย์ จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญของพรรควิก ในปี ค.ศ. 1695 ทำให้พระเจ้าวิลเลียมที่ 3 ได้เลือกสมาชิกของพรรควิกเข้ามาเป็นรัฐมนตรีแทนที่รัฐมนตรีของพรรคทอรี²⁰ เหตุการณ์ยังคงดำเนินไปเช่นนี้ต่อไปในสมัยพระนางเจ้าแอนน์ (Queen Anne) ที่ยังคงยืนยันสิทธิในการเลือกรัฐมนตรีของพระองค์อย่างเป็นอิสระโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมืองและรัฐสภา แต่ส่วนใหญ่แล้วองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี มักจะเป็นสมาชิกสภาสามัญมากกว่าอย่างอื่น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในสมัยพระนางเจ้าแอนน์ ได้เริ่มมีความเห็นไม่ลงรอยกันระหว่างกษัตริย์และรัฐมนตรี ซึ่งทำให้ความคิดริเริ่มที่มาจากกษัตริย์ เริ่มลดความสำคัญลง²¹

¹⁸ F.W. Maitland, The Constitutional history of England. (Cambridge: Cambridge University Press, 1948) p.394.

¹⁹ ดิเรก ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญการเลือกตั้งพิสดาร (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493) หน้า 51.

²⁰ Cecil S. Emden. The people and the Constitution. 2nd ed (London: Oxford University Press, 1959) p.147.

²¹ Ibid, pp.147-148.

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญได้เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระเจ้าจอร์จที่ 1 และพระเจ้าจอร์จที่ 2 โดยทั้งสองพระองค์ก็ไม่สามารถพูดภาษาอังกฤษได้เลยและเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายภายในประเทศของคณะรัฐมนตรีน้อยมาก²² โดยเริ่มตั้งแต่ในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 ที่พระองค์เข้าไปร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีเพียงไม่กี่ครั้ง แล้วก็ปล่อยให้หัวหน้าคณะที่ปรึกษาของพระองค์ในขณะนั้นคือ เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) ซึ่งเป็นทั้งผู้นำในคณะรัฐมนตรีและผู้นำสมาชิกสภาสามัญกลุ่มการเมืองวิก (Whig) ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแทนพระองค์ วอลโพลจึงเป็น First Minister of the Crown ในระหว่างปี ค.ศ.1721-1742 จึงกล่าวกันโดยทั่วไปว่า เขาเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของอังกฤษในความหมายปัจจุบัน แม้ว่าฐานะและตำแหน่งของเขานั้นจะไม่มีกฎหมายรับรองไว้ก็ตาม²³ แต่ก็มีผู้แย้งว่าข้อกล่าวอ้างเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นการด่วนสรุป ทั้งนี้เพราะว่าอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของกษัตริย์²⁴ ซึ่งหมายความว่ากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบและรับฟังมติของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในทุกเรื่องทุกกรณี ฝ่ายคณะรัฐมนตรีเสียอีกที่พยายามแสวงหาความร่วมมือจากกษัตริย์ เพื่อให้กษัตริย์รับฟังความเห็นและคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา กษัตริย์จะรับฟังและปฏิบัติตามแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับว่าพระองค์ไว้วางใจผู้นำคณะรัฐมนตรีและกลุ่มรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) เพียงใด²⁵

²² Maitland. The Constitutional history of England, p.395.

²³ R.E.C. Jewell. The British Constitution. 3rd ed (London: Hodder & Stoughton, 1975) p.102

²⁴ Karl Loewenstein, British Cabinet Government (London: Oxford University Press, 1967) p.84; John Meckintosh, The Government and Politics of Britain (London: Hutchinson University Press, 1971) pp.17-32

²⁵ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 22.

เมื่อรัชสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 3 (George III) รูปแบบและพฤติกรรมในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีและกษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ พระเจ้าจอร์จที่ 3 ให้ความสนใจในกิจการปกครองมากกว่ากษัตริย์องค์แรก ๆ ของราชวงศ์แฮโนเวอร์ (Hanover) และพระองค์ต้องการจะมีส่วนในการปกครองมากกว่าที่จะปล่อยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการปกครองตามลำพัง พระองค์ไม่เห็นด้วยกับวิธีการแต่งตั้งรัฐมนตรีจากกลุ่มการเมืองเสียงข้างมาก เพราะวิธีการเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นการบีบบังคับให้พระองค์ต้องยอมรับรัฐมนตรีที่พระองค์ไม่ประสงค์ หรือเท่ากับว่าพระองค์ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มการเมืองทั้งสองอันได้แก่ กลุ่มวิก และกลุ่มทอริ²⁶ ด้วยเหตุนี้พระเจ้าจอร์จที่ 3 จึงทรงใช้สิทธิพิเศษที่มีอยู่ในการคัดเลือกคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ ในช่วง 20 ปีแรกที่พระองค์อยู่ในตำแหน่ง (ค.ศ. 1760-1780) การใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวนำไปสู่ความไม่พอใจของกลุ่มการเมืองที่เสียประโยชน์ทั้งสองกลุ่ม ประกอบกับความล้มเหลวในนโยบายต่ออาณานิคมอเมริกา ทำให้พระเจ้าจอร์จที่ 3 ต้องยอมรับฟังความเห็นของรัฐสภาและกลุ่มการเมืองเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิอย่างกว้างขวางในการพิจารณาและเสนอความคิดเห็นต่อกษัตริย์ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากกษัตริย์ การเปลี่ยนแปลงนี้ก็เท่ากับเป็นการวางหลักการว่าเรื่องใด ๆ ที่รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งจะ เสนอต่อกษัตริย์นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้กษัตริย์ได้ทราบจำ คณะรัฐมนตรีมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้นอย่างไร²⁷ จึงมีผู้กล่าวกันภายหลังจากการถอนตัวของพระเจ้าจอร์จที่ 3 ในฐานะผู้นำทางการเมือง (Political leadership) มีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภามากกว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ (Crown)²⁸ โดยเหตุนี้เมื่อพระเจ้าจอร์จที่ 4 (George IV) ขึ้นครองราชย์ต่อมา อำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐมนตรีได้หยั่งรากลงไปมาก จนกษัตริย์องค์ใหม่ซึ่งอ่อนแอและด้อยสมรรถภาพไม่อาจจะดึงอำนาจกลับคืนมาได้ดังเดิม²⁹

²⁶ Karl Loewenstein, British Cabinet Government, pp.91-96.

²⁷ John P. Mackintosh, The British Cabinet, 3rd ed (London: Steven & Son Ltd, 1977) p.52.

²⁸ De Smith, Constitutional and administrative law, p.170.

²⁹ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 23.

4. ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ภายหลังจาก ค.ศ. 1832

ในศตวรรษที่ 19 เป็นศตวรรษที่มีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอังกฤษอย่างมาก ในทางการเมืองความคิดเรื่องการเมืองมีส่วนร่วม ในทางการเมือง และการปกครองได้แพร่สะพัดในหมู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง การปฏิวัติใหญ่ใน ฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. 1789 ได้มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นความตื่นตัวเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการ ปกครองของประเทศอังกฤษ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังเนื่องมาจากสงครามกับประเทศ เพื่อนบ้าน การเพิ่มของประชากรก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง ความยากจนแผ่ขยายไปทั่ว ประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบและจลาจลไปทั่วทุกเมือง ปัญหาการขยายตัวอย่างรวดเร็วของ อุตสาหกรรม ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างชนชั้นนายทุนและกรรมกร และระบบการเลือกตั้ง แบบเดิม ซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนมากเข้ามามีส่วนในการปกครอง ถึงแม้ว่ากษัตริย์จะมี อิทธิพลและบทบาทในการปกครองประเทศน้อยลง ศูนย์แห่งอำนาจได้เคลื่อนมาอยู่ที่รัฐสภาและคณะ รัฐมนตรี แต่สถาบันดังกล่าวยังไม่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนรวม สภาขุนนางซึ่งประกอบ ด้วยสมาชิกโดยการสืบสายโลหิตยังคงมีอำนาจและอิทธิพลอยู่มาก³⁰ ปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ผลักดัน ให้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเสียใหม่ โดยรัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า Reform Act of 1832 หรือ Representation of the People Act 1832 ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังต่อไปนี้³¹

1. ขยายสิทธิเลือกตั้งเปิดโอกาสให้ชนชั้นกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจและอุตสาหกรรม ได้มีส่วนในการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับพวกเจ้าของที่ดิน
2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิของตนได้โดยปราศจากการแทรกแซงของระบบอุปถัมภ์ และระบบผูกขาดหรืออิทธิพลอื่น ๆ สามารถตัดสินใจโดยเสรีในการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือ พรรคการเมืองที่ตนชอบ
3. กษัตริย์และชนชั้นปกครองถูกตัดทอนอำนาจ จึงไม่อาจจะใช้อิทธิพลได้อย่างเคย สภาสามัญจึงมีความเป็นอิสระ และมีลักษณะเป็นตัวแทนประชาชนมากขึ้น ส่วนคณะรัฐมนตรีมีอิสระ ไม่ต้องขึ้นต่อกษัตริย์อีกต่อไป แต่รับผิดชอบต่อสภาสามัญ ทั้งนี้กษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

³⁰ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 24-25.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

จากหัวหน้ากลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ นายกรัฐมนตรีในความหมายที่แท้จริงคนแรกได้แก่ เซอร์ โรเบิร์ต พิล (Sir Robert Peel) ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองวิก (Whig)

4. การปฏิรูป ค.ศ. 1832 เป็นแรงผลักดันสำคัญให้กลุ่มการเมืองเปลี่ยนรูปเป็นพรรคการเมืองที่มีการจัดองค์การทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองมากขึ้น

5. ได้เปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองอย่างสำคัญกล่าวคือ ภายหลัง ค.ศ. 1832 สภาสามัญ (House of Commons) เป็นสถาบันที่มีอำนาจมาก ซึ่งรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญและจะอยู่ในอำนาจได้เท่าที่สภาสามัญให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา กษัตริย์ไม่อาจจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้ตามใจชอบอีกต่อไป

สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญ (House of Commons) และจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาสามัญเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ กรณีของ Sir Robert Peel ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อจาก Melbourne เมื่อปี ค.ศ. 1834 เขาก็ได้ยุบสภาทันทีเพื่อทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้นแต่ไม่สามารถเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากในสภาสามัญได้ เขายังคงเป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อมา หลังจากนั้นประมาณ 7 สัปดาห์ Peel ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยคำนึงถึงเสียงสนับสนุนของฝ่ายค้านที่มีมากกว่าฝ่ายรัฐบาลในสภาสามัญ เหตุการณ์ในทำนองเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นอีกเมื่อรัฐมนตรี Melbourne ในรัฐบาลของ Russell ได้รับความพ่ายแพ้ในเรื่องหนึ่ง แต่ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกระทั่งท้ายที่สุดได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจปี ค.ศ. 1841³²

แต่เมื่อพรรคการเมืองเริ่มมีความมั่นคงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Solidarity) ในตอนปลายศตวรรษที่ 19 รัฐบาลจึงไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของสภาสามัญ (House of Commons) แต่ต้องรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นคณะรัฐบาล จึงเท่ากับว่าอำนาจในการเลือกรัฐมนตรีเป็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง³³ อันเป็นผลจากการขยายสิทธิเลือกตั้งของประชาชนให้กว้างขวางออกไป ภายหลังที่ได้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งตาม Reform Act of 1832 โดยรัฐสภา

³² Emden. The people and the Constitution, pp.156-157.

³³ Ibid, p.160.

อังกฤษได้ผ่านกฎหมาย The Representation of the People Act 1918 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้³⁴

1. ให้ยกเลิกคุณสมบัติการมีทรัพย์สินหรือการพิจารณาคุณสมบัติจากอัตราภาษีที่เสีย ซึ่งกำหนดคุณสมบัติข้อนี้บางกรณีทำให้เฉพาะหัวหน้าครอบครัวเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง บุคคลอื่น เช่นบุตรชายที่ยังอาศัยอยู่กับครอบครัวต้องเสียสิทธิไป กฎหมายฉบับใหม่นี้บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมิใช่มีลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 6 เดือน และได้ลงทะเบียนผู้มีสิทธิไว้ด้วย

2. คงให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยจะได้สิทธิมีตัวแทนในรัฐสภาโดยอัตโนมัติ

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

4. กำหนดจำนวนเงินที่ใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

ต่อมารัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมายแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย The Representation of the People Act 1918 ในสาระสำคัญของกฎหมายเลือกตั้งและระบบการเลือกตั้งอีกหลายประการ ในปี ค.ศ. 1948 ซึ่งมีหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้³⁵

1. ให้ยกเลิกหลักการการมีผู้แทนของมหาวิทยาลัยในสภาสามัญ

2. ให้ยกเลิกการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินขององค์การธุรกิจ และการให้สิทธิเลือกตั้งแก่องค์การธุรกิจ

3. ให้มีการจัดสรรจำนวนผู้แทนให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร

4. ให้สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์แก่ผู้เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นพลเรือน ทหาร และผู้ทุพพลภาพที่ไม่สามารถออกเสียง ณ หน่วยเลือกตั้งได้

5. หลักการรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ

มีผู้ให้ความหมายของหลักการรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

Lord Salisbury ได้กล่าวว่า มติคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง รัฐมนตรีแต่ละคนที่ไม่ได้

³⁴ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 28-29.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

ลาออก ต้องรับผิดชอบในมติดังกล่าว และไม่มีสิทธิที่จะพูดในภายหลังว่า ที่เขาได้เห็นด้วยเพื่อเป็นการประนีประนอม หรือเป็นเพราะเขาถูกชักจูงโดยเพื่อนร่วมคณะรัฐมนตรี³⁶

ส่วน Joseph Chamberlain ได้ให้คำนิยามว่า มติคณะรัฐมนตรี ควรจะได้รับความสนับสนุนและความเคารพอย่างกตัญญูจากคณะรัฐมนตรี ในฐานะเป็นการตัดสินใจของคณะรัฐบาลทั้งหมด ด้วยเหตุนี้อาจมีความเห็นแตกต่างกันบ้าง ซึ่งเป็นฝ่ายข้างน้อย แต่รัฐมนตรีทุกคนมีหน้าที่จะต้องสนับสนุนการตัดสินใจดังกล่าวต่อไป รัฐมนตรีคนใดไม่เห็นด้วยก็ต้องลาออกไป³⁷

Geoffrey Marshall ได้กล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติของความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ประกอบด้วย 3 กฎเกณฑ์ด้วยกันคือ กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence rule) กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity rule) และกฎเกณฑ์การรักษาความลับ (Confidentiality rule) โดยกฎเกณฑ์อันแรกเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติ เพื่อที่จะดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ส่วนกฎเกณฑ์สองประการหลัง เป็นแนวทางการประพฤติของรัฐมนตรีในขณะที่อยู่ในตำแหน่ง กฎเกณฑ์ดังกล่าวเหล่านี้ บางครั้งกล่าวกันว่า เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ใช่กฎหมายแท้ ๆ ของรัฐธรรมนูญ³⁸ จึงขอแยกอธิบายดังต่อไปนี้

1. กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence Rule) ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเงื่อนไขในการดำรงอยู่ในตำแหน่งของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลสูญเสียความไว้วางใจจากสภาสามัญ (House of Commons) แล้ว รัฐบาลมีสิทธิเลือกทางออกอย่างใดอย่างหนึ่งคือ ลาออกหรือไม่ก็กราบบังคมทูลแนะนำให้กษัตริย์ทรงยุบสภาสามัญเสีย ถ้าหากว่ากษัตริย์หรือพระราชินี ได้ทรงปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาของนายกรัฐมนตรี การลาออกของนายกรัฐมนตรีอาจจะตามมาในกรณีดังกล่าว แต่สิ่งนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเลย เพราะกษัตริย์หรือพระราชินีของอังกฤษไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมืองเป็นเวลาสองศตวรรษมาแล้ว แต่มีผู้กล่าวว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ดูเหมือนว่าจะไม่

³⁶ Ivor Jennings. Cabinet Government. (London: Cambridge University Press, 1969) p. 277

³⁷ Ibid.

³⁸ Marshall, Constitutional conventions, p.55.

ถูกเชื่อถือหรือปฏิบัติตามต่อไปอีกแล้ว โดยอ้างทัศนะของหนังสือพิมพ์ The Times ในปี ค.ศ. 1977 ที่ได้กล่าวว่า "ไม่มีหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการรัฐบาลที่เคารพต่อความพ่ายแพ้ความไว้วางใจของสภาสามัญในนโยบายใด ๆ โดยเฉพาะอันเป็นหลักฐานว่าไม่มีเจ้าของความไว้วางใจที่จำเป็นของสภาสามัญอีกต่อไป" และอีกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1960 และ ค.ศ. 1970 ที่รัฐบาลพรรคแรงงานยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปแม้ว่าจะประสบความล้มเหลว ในการผ่านกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเกี่ยวกับอัตราภาษีเงินได้ ดูเหมือนว่ารัฐบาลได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ใหม่ ที่ได้วางบรรทัดฐานเพียงการลงมติพิเศษในเรื่องความไว้วางใจ หรือการลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้าน³⁹

แต่ความเห็นดังกล่าวได้ถูกโต้แย้ง โดยหลักคำสอนของนักกฎหมายอังกฤษหลายท่าน ที่ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องความไว้วางใจรัฐบาลของสภาสามัญ ดังเช่นคำสอนของ Freeman ที่กล่าวว่า "รัฐมนตรีผู้ซึ่งถูกลงมติไม่ไว้วางใจในสภาสามัญ ในหลายกรณีผูกพันที่จะต้องออกจากตำแหน่ง ส่วนคณะรัฐมนตรีที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน อาจอุทธรณ์ต่อประชาชนทั้งประเทศโดยวิธีการยุบสภา"⁴⁰ ส่วนศาสตราจารย์ Max Beloff ได้คัดค้านความเห็นของ The Times โดยกล่าวว่า "สิ่งดังกล่าวขัดแย้งกับหลักรัฐธรรมนูญตามที่ได้เข้าใจกัน"⁴¹ ส่วน Sir Ivor Jennings ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Cabinet Government ว่า "คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐมนตรีจะต้องสนับสนุนรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ก็ต้องลาออกไปหรือยุบสภาเพราะสิ่งนี้กลายเป็นหลักความไว้วางใจที่มีต่อรัฐบาล"⁴²

นอกจากนี้เหตุการณ์การลาออกจากอดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ ในระยะเริ่มแรกของความวางบรรทัดฐานธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ในเรื่องการได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ หากสภาสามัญ (House of Commons) ไม่ให้ความไว้วางใจแล้วรัฐบาลก็ต้องลาออกไป ดังเช่นการลาออกของ Sir Robert Walpole ในปี ค.ศ. 1742 การลาออกของ Lord North ในปี ค.ศ. 1782 การลาออกของ Sir Robert Peel ในปี ค.ศ. 1835 เป็นต้น โดย Peel ได้กล่าวว่า "การที่รัฐบาลยังคงอยู่ต่อไปในตำแหน่ง โดยปราศจากความไว้วางใจจากสภาสามัญ เป็นการขัดกับหลักการ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ"⁴³ นอกจากนี้ในศตวรรษที่ 20 นายกรัฐมนตรี

³⁹ Ibid, p. 56.

⁴⁰ A.V. Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, (London : Macmillan & CO.LTD, 1964) p.420.

⁴¹ Marshall, Constitutional conventions, p. 56.

⁴² Jennings, Cabinet Government, pp. 150-151.

⁴³ Emden. The people and the Constitution, p. 157.

Baldwin ได้ลาออกจากตำแหน่ง อันเป็นผลจากความพ่ายแพ้การไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ และไม่ได้รับเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคม ค.ศ. 1924 ในขณะที่นายกรัฐมนตรี MacDonald และนายกรัฐมนตรี James Callaghan ต่างไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญเช่นกัน ในปีค.ศ. 1924 และ ค.ศ. 1979 ตามลำดับ ไม่ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ได้ตราขบบังคับพูลแนะนำให้พระราชินีทรงยุบสภา⁴⁴ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence rule) ทั้งสิ้น

ในขณะที่นายกรัฐมนตรีอังกฤษคนปัจจุบันคือนางมาชิกาเร็ต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ได้เคยพูดไว้ใน Expenditure White Paper ปี ค.ศ. 1976 เมื่อรัฐบาลของ Harold Wilson ได้พ่ายแพ้การลงคะแนนเสียงในสภา โดยกล่าวว่า "เมื่อรัฐบาลพ่ายแพ้ในเรื่องแผนการทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญในทางประวัติศาสตร์ที่อำนาจของสภาสามัญ (House of Commons) มีอยู่เหนือฝ่ายบริหาร รัฐบาลจึงต้องลาออก"⁴⁵ จึงกล่าวได้ว่ากฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence rule) ยังคงอยู่ในธรรมเนียมการปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

2. กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity or Solidarity rule) กล่าวกันว่าเป็นสิทธิที่สืบเนื่องในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีต่อคณะรัฐมนตรี แต่บางคนกล่าวว่าเป็นหน้าที่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ (Crown) แต่เหตุผลทางด้านธรรมเนียมประเพณี กล่าวกันว่าความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ได้พัฒนามาทางประวัติศาสตร์ในฐานะที่เป็นบางส่วนของโลกที่หลีกเลี่ยงการลงโทษทางอาญา หรือความพยายามปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งของกษัตริย์ โดยเฉพาะในเรื่องความเห็นของคณะรัฐมนตรี ถ้าหากคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีไม่ระมัดระวัง โดยเปิดเผยความเห็นที่แตกต่างในระหว่างพวกเขาเอง อันเป็นสิ่งที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติ⁴⁶

ธรรมเนียมปฏิบัติในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีที่แสดงออกต่อสาธารณชน เป็นสิ่งที่ผู้เลือกตั้งคาดหวังกัน และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่มั่นคงในความสัมพันธ์กับฝ่ายค้าน เพราะผู้วิจารณ์ทางการเมือง บางครั้งบางครั้งว่ารัฐมนตรีพบว่าตนเองถูกบังคับไม่ให้แสดงการคัดค้าน เขา

⁴⁴ Marshall, Constitutional conventions, p. 55.

⁴⁵ Ibid, p. 56.

⁴⁶ Ibid, p. 58.

จึงจงใจให้ความคิดเห็นส่วนตัวของเขาไว้ไปยังนักหนังสือพิมพ์ การปฏิบัติเช่นนี้ได้รับการปกป้องเพื่อรักษาธรรมเนียมการปฏิบัติอันนี้ไว้ หรืออาจที่จะอธิบายฐานะของพวกเขา เมื่อมีความแตกแยกในคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น ปัญหาว่าควรที่ประเทศอังกฤษจะกลับไปขายอาวุธให้ประเทศอัฟริกาได้อีกหรือไม่ในปี ค.ศ. 1967⁴⁷

การที่รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใด แสดงความไม่เห็นด้วยอย่างเปิดเผยในนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในบางครั้งก็เป็นการเปิดโอกาสให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจให้อภัยการกระทำดังกล่าวของรัฐมนตรีผู้นั้นได้ โดยมองข้ามการกระทำอันนั้นเสีย แม้จะไม่เต็มใจก็ตาม⁴⁸ สมาชิกในคณะรัฐมนตรีจะต้องซื่อสัตย์ต่อกัน และพวกเขาสามารถที่จะอ้างความซื่อสัตย์ต่อเพื่อนรัฐมนตรีของเขาได้ เฉพาะในกรณีที่เขาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสาธารณชนเท่านั้น ถ้าหากพวกเขาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายคณะรัฐมนตรีไปในทางเสียหายหรือวิพากษ์วิจารณ์ความล้มเหลวของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล พวกเขาอีกไม่สามารถอ้างความรับผิดชอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีได้⁴⁹

หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ได้ถูกละเมิดหรือถูกด่าใช้ในบางสถานการณ์ เช่นในปี ค.ศ. 1935 รัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษคือ Sir Samuel Hoare ได้ละเมิดอำนาจที่ได้รับมอบหมายมาจากคณะรัฐมนตรีโดยได้เห็นชอบในข้อตกลงที่จะให้บางส่วนของดินแดน Abyssinia (เอธิโอเปีย) แก่ผู้บุกรุกคืออิตาลี คณะรัฐมนตรีอังกฤษในสมัยนั้น ได้ให้ความเห็นชอบในการกระทำของ Hoare ทั้ง ๆ ที่สามารถปฏิเสธการกระทำของ Hoare ได้ ต่อมาเมื่อข้อตกลงในการแบ่งดินแดน Abyssinia ดังกล่าวได้ถูกตีพิมพ์เผยแพร่ ก็ได้มีเสียงประท้วงของประชาชนชาวอังกฤษในเรื่องดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ Hoare ลาออกเพียงคนเดียว⁵⁰ แทนที่คณะรัฐมนตรีจะลาออกทั้งคณะ จึงกล่าวได้ว่าในกรณีดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีอังกฤษยอมรับข้อตกลงระหว่าง Hoare-Laval แล้ว คณะรัฐมนตรีของ Baldwin จะต้องปฏิบัติสิ่งดังกล่าวในฐานะสิ่งหนึ่ง

⁴⁷ De Smith. Constitutional and administrative law , p.175.

⁴⁸ Ibid, p. 174

⁴⁹ Ibid, p. 177

⁵⁰ Ibid.

ของความไว้วางใจ⁵¹ แต่คณะรัฐมนตรีของ Baldwin ก็ได้หลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์อันนี้ ก็เลยทำให้ Hoare กลายเป็นแพะรับบาป (a scapegoat) และได้ลาออกจากรัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษไป

นอกจากนี้เมื่อปี ค.ศ. 1975 นายกรัฐมนตรี Harold Wilson ได้ตั้งหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีไว้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลของ Wilson ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค และเกิดความคิดเห็นขัดแย้งกันอย่างหนักเกี่ยวกับการที่จะให้ประเทศอังกฤษเข้าเป็นสมาชิกประชาคมร่วมเศรษฐกิจยุโรป (Economic European Community) ดีหรือไม่ จนต้องมีการจัดให้ประชาชนลงประชามติในเรื่องดังกล่าวนี้ แต่ก่อนที่จะมีการลงประชามติ Wilson ก็อนุญาตให้ 7 รัฐมนตรีของเขาที่ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของรัฐมนตรีฝ่ายข้างมากจำนวน 16 คน⁵² ที่เห็นว่าอังกฤษควรที่จะเป็นสมาชิกของประชาคมร่วมเศรษฐกิจยุโรป เหตุผลของกรางดหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ก็เพื่อที่จะให้การอภิปรายเป็นอิสระและเสรีภาพอย่างเต็มที่ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งมีสิ่งหนึ่งที่ปรากฏออกมา คือหิ้งสองพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและทางพระราชสำนักของพระราชินีถูกแบ่งแยกออกเป็นแต่ละฝ่าย แต่ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าทำไมการอภิปรายจะไม่เป็นอิสระและไม่ยุติธรรม ถ้าหากรัฐมนตรีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายคณะรัฐมนตรี ได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ปกติ และทำการคัดค้านในเรื่องดังกล่าว จากภายนอกที่ประชุมคณะรัฐมนตรี⁵³ Wilson ไม่ได้ให้เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้

3. กฎเกณฑ์การรักษาความลับ (Confidentiality rule) โดยเหตุที่รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในหน่วยงานกระทรวงที่เขารับผิดชอบอยู่ ดังนั้นในการตัดสินใจทุกครั้งซึ่งได้กระทำไปในนามของรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าในขณะที่ได้มีการตัดสินใจดังกล่าว รัฐมนตรีจะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในเนื้อหาของเรื่องนั้น แต่เพิ่งได้มาทราบข้อเท็จจริงภายหลัง โดยการสอบถามข้าราชการ จึงได้ตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวแทน รัฐมนตรีผู้เห็นสมควรที่จะตอบ แต่การบังคับของธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องนี้มีน้อยมาก⁵⁴

⁵¹ Jennings, Cabinet Government, p.150.

⁵² Mackintosh, The British Cabinet, pp.532-533.

⁵³ Marshall, Constitutional conventions, p.57.

⁵⁴ De Smith, Constitutional and administrative law, p.176.

แต่มักถูกกฎหมายบางท่านเห็นว่า "การตัดสินใจทั้งหมดที่ข้าราชการเป็นผู้กระทำ ในนามของรัฐมนตรี และภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรี ดังนั้นถ้าหากรัฐมนตรีเลือกที่จะปล่อยให้ข้าราชการตัดสินใจ ดังเช่น ในกระทรวงใหญ่ ๆ แล้ว เขาจะต้องรับผิดชอบต่อผลทางการเมืองที่ตามมาในภายหลังของข้อบกพร่องใด ๆ ในการบริหารงาน ดังนั้นนโยบายใด ๆ ที่สภาสามัญ (House of Commons) รัฐมนตรีก็ต้องรับผิดชอบ แต่เขาไม่สามารถปกป้องตนเองโดยการตำหนิข้าราชการ เพราะข้าราชการไม่ได้เป็นนักการเมือง และข้าราชการควรจะไม่ใช่ข้างใคร และถูกปิดบังซ่อนน่านเท่านั้นเท่าที่จะเป็นไปได้⁵⁵ แต่รัฐมนตรีไม่สามารถยอมรับว่าเขากระทำผิดด้วยตนเองได้ ในเมื่อเจ้าหน้าที่ในกระทรวงของเขาได้กระทำผิดโดยไม่สุจริต หรือไม่ได้เชื่อฟังคำสั่ง หรือทำเกินอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีไม่สามารถบิดความรับผิดชอบของตนเองไปทั้งหมด⁵⁶ ดังนั้นความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐมนตรีได้มีส่วนช่วยรักษาความยุติธรรม และปิดบังข้อของข้าราชการ เพื่อมิให้ข้าราชการต้องถูกตำหนิจากประชาชน⁵⁷

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการเปิดเผยการประชุมคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีคนก่อนถูกอนุญาตโดยความยินยอมของพระมหากษัตริย์เท่านั้น อันเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ได้กล่าวไว้ในคำสาบานที่จะรักษาความลับขององคมนตรี (Privy Councillor's oath) ซึ่งจะไม่เปิดเผยข้อความที่ได้รับมาด้วยความไว้วางใจในความสามารถของบุคคล ในฐานะข้าราชการ (Crown servant) รวมทั้งผลประโยชน์ของชาติ และผลประโยชน์ที่นำมาสู่การตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะเกิดความเสียหายหากรัฐมนตรีได้นำบันทึกมาพิมพ์ และนำออกแสดงทางโทรทัศน์ หลังจากเขาออกจากตำแหน่ง⁵⁸

ในขณะที่การเปิดเผยและให้ข้อความอย่างสั้น ๆ ของรัฐมนตรีแก่สื่อมวลชน ในเมื่อพวกเขารู้ว่าจะเป็นประโยชน์แก่พวกเขาเอง ต่อมา Richard Crossman ได้จัดทำ Diaries of a Cabinet Minister ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ข้อจำกัดในการให้ข่าวสารของรัฐมนตรี ที่เรียกว่า

⁵⁵ W. Ivor Jennings. The British Constitution. 5th ed (Cambridge: Cambridge University Printing House, 1968) p. 149.

⁵⁶ De Smith. Constitutional and administrative law, p.172.

⁵⁷ Ibid, p. 173.

⁵⁸ Ibid, pp. 175-176.

'parameters' ปรากฏว่า Sir John Hunt เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Secretary of the Cabinet) ของอังกฤษ ได้นำเอากฎเกณฑ์ 'parameters' มาใช้เป็นคำสั่งควบคุมการเปิดเผย ในการติดต่อหรือการอภิปรายออกเป็น 3 ระดับ⁵⁹ คือ

1. การอภิปรายในคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการของรัฐมนตรี (cabinet committees)
2. การติดต่ออื่น ๆ ระหว่างรัฐมนตรีด้วยกัน หรือระหว่างรัฐมนตรีและข้าราชการ เกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์ หรือปฏิบัติตามนโยบาย
3. การอภิปรายเกี่ยวกับการแต่งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือบรรจุสำหรับตำแหน่งข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่

การปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาความลับของรัฐมนตรีอังกฤษ ในปัจจุบันนี้เป็นรูปแบบที่ยึดหลักใน The Report of the Radcliffe Committee of Privy Councillors on Ministerial Memoirs ที่มีหลักการสำคัญว่า รัฐมนตรีไม่ควรเปิดเผยการติดต่อในระหว่างคณะรัฐมนตรีเป็นระยะเวลา 15 ปี หลังจากที่เหตุการณ์ได้ปรากฏขึ้น ถ้าหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การเปิดเผยดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือจะเป็นผลเสียหายแก่ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งหลักเกณฑ์อันนี้ได้ใช้รวมถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการ และ รัฐมนตรีกับที่ปรึกษาของเขาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกด้วย⁶⁰

6. ความผูกพันของหลักความรับผิดชอบร่วมกันในรูปธรรมเนียมปฏิบัติ

ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional convention) เป็นส่วนสำคัญที่รัฐบาลอังกฤษได้แสดงออกมา ในทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ ซึ่งได้ก่อให้เกิดเป็นทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของอังกฤษ ดังนั้นธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) จึงเป็นกฎเกณฑ์ความประพฤติทางรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่กฎหมาย และมีชื่อเรียกได้หลายชื่อ เช่น 'Maxim' 'practices' 'customs' 'usages' 'precepts' และ 'conventions' เป็นต้น

⁵⁹ Marshall. Constitutional Conventions, pp.58-59.

⁶⁰ Ibid, p. 61.

ตัวอย่างของธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านี้ได้แก่⁶¹ พระมหากษัตริย์ต้องยอมรับร่างกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา (สภาสามัญและสภาขุนนาง) รัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อพวกเขาไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ (House of Commons) รัฐสภาควรจะถูกเรียกประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้งทุก ๆ ปี และร่างกฎหมายต้องใช้เวลามากในการพิจารณาก่อนที่จะผ่านไป เป็นต้น

A.V. Dicey ได้กล่าวว่า "ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมาย แต่มีผลผูกพันในการปฏิบัติใกล้เคียงกับกฎหมายถึงแม้ว่าจะไม่ทั้งหมดก็ตาม และได้รับความเคารพมาก เช่นเดียวกับกฎหมายที่ออกมาเป็นส่วนใหญ่ และมากกว่าสิ่งอื่น ๆ ทั้งหลาย แต่ลักษณะการบังคับของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้อาศัยอำนาจศาลเป็นผู้บังคับ ดังเช่น ธรรมเนียมปฏิบัติที่กษัตริย์จะต้องเรียกประชุมรัฐสภาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้งทุก ๆ ปี ในกรณีที่กษัตริย์ยังไม่เรียกประชุมรัฐสภา ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งที่จะฟ้องร้องต่อศาลบังคับให้รัฐสภาประชุมกันตามธรรมเนียมปฏิบัติได้"⁶²

ส่วนนักกฎหมายคนอื่น ผู้ซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์ข้อสมมุติฐานของ Dicey ที่อธิบายเกี่ยวกับการเชื่อฟังธรรมเนียมปฏิบัติที่ได้กล่าวมาแล้วโดย Sir Ivor Jennings ได้ให้เหตุผลว่า "ธรรมเนียมปฏิบัติถูกเชื่อฟังเพราะว่าถ้าหากมีการละเมิดไม่เชื่อฟังธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว ความยุ่งยากทางการเมืองจะติดตามมา"⁶³

G. Marshall และ G.C. Moodie ให้ความเห็นว่า "การที่มีผู้เชื่อฟังธรรมเนียมปฏิบัติก็เพราะว่า ถ้าหากไม่เคารพเชื่อฟังธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย หรือโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจมีการโต้แย้งได้ว่า ในกรณีที่มีการละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติ กฎหมายหรือโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญหลายครั้ง จะมีผลที่ไม่เหมือนกัน จึงทำให้เข้าใจได้ว่า การฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง บางครั้งอาจจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของธรรมเนียมปฏิบัติอันนั่นเอง และธรรมเนียมปฏิบัติไม่ใช่สิ่งที่ถูกเชื่อฟังเสมอไป แต่เป็นเพราะบุคคลที่ปฏิบัติตาม

⁶¹ Ibid, p. 3.

⁶² Dicey, Introduction to the study of the Law of the Constitution, p. 440.

⁶³ Marshall, Constitutional conventions, p.6.

กฎเกณฑ์อันนั้น ทำให้พวกเขาเชื่อฟังและเชื่อว่าถูกบังคับโดยกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม ที่ไม่ใช่กฎหมายดังกล่าว หรือเป็นความเคยชินจากความเชื่อว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องเชื่อฟัง หรือต้องการหวังผลประโยชน์บางอย่างในกฎเกณฑ์อันนั้น ส่วนผู้ที่ไม่เชื่อฟังธรรมเนียมปฏิบัติ ก็จะปฏิบัติที่แตกต่างกันไปอีกอย่างหนึ่ง เพราะพวกเขาไม่เคารพว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่บังคับให้พวกเขาเชื่อฟังได้ หรือต้องการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าว หรือหลีกเลี่ยงที่จะเชื่อฟังธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าว”⁶⁴

กล่าวโดยสรุป ธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษนั้น เป็นกฎเกณฑ์ของการปฏิบัติในทางการเมือง สำหรับกษัตริย์ รัฐมนตรี ข้าราชการ นักการเมือง ฯลฯ และบุคคลดังกล่าวต้องถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่กฎเกณฑ์เหล่านี้มิได้มีค่าเป็นกฎหมาย แต่จะมีผลบังคับในทางการเมือง⁶⁵

7. ประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติ

G Marshall ได้แบ่งประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติ โดยพิจารณาจากสิทธิ (rights) อำนาจ (powers) และหน้าที่ (duties) ของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นองค์การทางศีลธรรม โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ⁶⁶

1. ธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นหน้าที่บังคับ (Duty-Imposing Convention) โดยพิจารณาในฐานะที่เป็นหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติ ที่จะต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติประเภทนี้ ถ้าหากฝ่าฝืนหรือละเมิดหน้าที่ดังกล่าว ก็จะมีวิธีการบังคับตามมา เช่น หลักความไว้วางใจ (Confidence Rule) กล่าวกันว่า เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นกฎหมายแท้ ๆ ของรัฐธรรมนูญ แต่มีผลบังคับในทางการเมือง

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 81.

⁶⁶ Marshall, Constitutional conventions, p. 7-8.

2. ธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้อำนาจปรึกษา (Entitlement-Conferring Convention) เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ แต่ให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติได้รับการปรึกษาหารือก่อนที่จะตัดสินใจ ซึ่งผู้ปฏิบัติอาจจะตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่งก็ได้ เช่น การที่พระมหากษัตริย์ได้รับการถวายคำแนะนำให้ยุบสภาจากนายกรัฐมนตรี พระองค์อาจทรงใช้เวลาในการปรึกษาหารือกับคณะองคมนตรีก่อนที่จะทรงตัดสินพระทัยไปในทางยินยอม หรือปฏิเสธการร้องขอตั้งกล่าวนั้นได้ อันกล่าวได้ว่าเป็นการให้สิทธิแก่พระมหากษัตริย์ ในการเลือกตัดสินพระทัยไปในทางใดทางหนึ่ง

แต่ก็มีธรรมเนียมปฏิบัติบางเรื่องที่ได้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ จะจัดอยู่ในประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติที่ เช่น หลักการรักษาคความลับในคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ที่มีการรั่วไปยังสื่อมวลชนจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละบุคคลอย่างจงใจ ซึ่งถ้าหากพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจากทางพื้นฐานประวัติศาสตร์ ก็จะพบว่าหลักการรักษาคความลับดังกล่าว ได้วิวัฒนาการมาจากหน้าที่ขององคมนตรีอังกฤษ ที่จะต้องให้คำสาบานที่จะรักษาคความลับต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งก็กล่าวได้ว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่มีหน้าที่บังคับ (Duty-imposing convention)

อีกเหตุการณ์หนึ่งเมื่อปี ค.ศ. 1975 นายกรัฐมนตรี Harold Wilson อนุญาตให้รัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยในการที่ประเทศอังกฤษจะเข้าเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจร่วมยุโรป (European Economic of Community) แสดงความคิดเห็นคัดค้านนอกที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีอิสระ ก่อนที่จะมีการลงประชามติของประชาชนอังกฤษในเรื่องดังกล่าว ซึ่งมีผู้วิพากษ์วิจารณ์กันว่าเป็นการละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี (Unanimity rule) แต่ G. Marshall มีความเห็นว่า การวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวอาจเป็นความเข้าใจผิดก็ได้ ถ้าหากพิจารณาว่า ธรรมเนียมปฏิบัติในหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity rule) ไม่ใช่ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีหน้าที่บังคับ (Duty-imposing convention)

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาการจัดประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติว่าจะอยู่ในประเภทใดนั้น กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ ก็คือองค์รทางการเมืองที่มีอำนาจในขณะนั้น การตัดสินใจขององค์รทางการเมืองดังกล่าวไปในทางหนึ่งทางใด ย่อมก่อให้เกิดเป็นแบบอย่างให้องค์รทางการเมืองในสมัยต่อ ๆ มาพิจารณาว่า ควรที่จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไปหรือไม่ ซึ่งไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้เองไม่ว่าจะจัดกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้อยู่ในประเภทใด

ก็ไม่ทำให้สถานะของกฎเกณฑ์ดังกล่าวเปลี่ยนจากธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) เป็นกฎหมาย (Legal rule) ไปได้ดังนั้นการจัดแบ่งประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติอาจจะได้รับประโยชน์ในแง่การทำให้เกิดความเข้าใจความแตกต่างเบื้องต้นในระหว่างกฎเกณฑ์ดังกล่าว

8. ความหมายของคำว่า "รัฐมนตรี" ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน

ในประเทศอังกฤษนั้น รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีไม่ได้เป็นคำที่มีความหมายอันเดียวกัน รัฐบาลจะเป็นคำที่มีความหมายกว้าง คือมีความหมายรวมถึงรัฐมนตรีประเภทต่าง ๆ และรัฐมนตรีชั้นรอง (junior Ministers) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เล็กน้อยแตกต่างกันไป ประกอบขึ้นเป็นฝ่ายบริหาร คำว่า "คณะรัฐมนตรี" ก็คือ คณะกรรมการบริหารของรัฐบาล ประกอบด้วยรัฐมนตรีอาวุโสประมาณ 20 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก คณะรัฐมนตรีจะประชุมร่วมกันสัปดาห์ละ 4-5 ชั่วโมง เพื่อทำหน้าที่กำกับและประสานงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลทั้งหลายทั้งปวง⁶⁷

รัฐมนตรีของประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็นหลายประเภท หน่วยราชการระดับกระทรวงแห่งหนึ่ง ๆ ของประเทศอังกฤษจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister) หรือ หัวหน้าสำนักงาน (Secretary of State) คนที่จะเป็นผู้กำกับราชการ Minister นั้นได้แก่ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้ากระทรวง (Ministry) ส่วน Secretary of State ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน (Office) การเรียกชื่อแตกต่างกันเป็นกระทรวงบ้างหรือสำนักงานบ้างนั้นก็เนื่องมาจากในสมัยโบราณอังกฤษนิยมเรียกกระทรวงว่า Office ดังนั้น Office จึงหมายถึงกระทรวงที่ได้จัดตั้งมาตั้งแต่โบราณกาล ส่วนกระทรวงที่ได้จัดตั้งขึ้นในภายหลัง เรียกว่า Ministry แต่เดิมนั้นชื่อตำแหน่ง Secretary of State มีเพียง 2 ตำแหน่งเท่านั้น ตำแหน่งหนึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ และอีกตำแหน่งทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการภายในประเทศ ในเวลาต่อมาได้มีการนำชื่อตำแหน่ง Secretary of State ไปใช้เรียกชื่อรัฐมนตรีกระทรวงอื่น ๆ เช่น กลาโหม อินเดีย กองทัพอากาศ ความสัมพันธ์กับอาณานิคมและประเทศในเครือจักรภพ เป็นต้น ในช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1964-1970 โดยทั่วไปแล้วจะใช้ชื่อตำแหน่งนี้กับกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ที่มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญ ดังเช่นในปี ค.ศ. 1968 เมื่อกระทรวงแรงงาน เดิมเรียกชื่อว่า Ministry of Labour ได้รับหน้าที่ด้านนโยบายเกี่ยวกับรายได้เพิ่มขึ้นมาในกระทรวง

⁶⁷

สนธิ เชนานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์โอเตียนส์โตร์, 2529) หน้า 175.

รัฐมนตรีได้รับฐานะและชื่อตำแหน่งเป็น Secretary of State และได้รับชื่อใหม่ว่า Department of Employment and Productivity เป็นต้น⁶⁸ ถึงแม้มีความโน้มเอียงที่ทำให้เห็นว่า Secretary of State กว้างขวางกว่า Minister แต่อันที่จริงแล้วความแตกต่างดังกล่าวก็เป็นผลเนื่องมาจากความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์เท่านั้น เพราะตำแหน่งทั้งสองมีฐานะและเงินเดือนที่เท่าเทียมกัน ตาม the ministers of the Crown Act, 1937 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย the Ministerial Salaries Act 1946 ที่กล่าวถึงตำแหน่งดังต่อไปนี้ คือ The chancellor of the Exchequer, Secretaries of State, the First Lord of the Admiralty, the President of the Board of Trade, the Ministers of Agriculture and Fisheries, Education, Health, Labour and National Service, Transport, Supply Town and Country Planning, National Insurance, Fuel and Power, Civil Aviation และ the Ministers of Defence ต่างได้รับเงินเดือน 5,000 ปอนด์ต่อปี โดยรัฐมนตรีทั้งหมดนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี (Cabinet membership)⁶⁹

มีตำแหน่งบางตำแหน่งซึ่งไม่ได้เป็นตำแหน่งที่บังคับบัญชากระทรวง เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเคยมีหน้าที่ที่สำคัญ แต่ปัจจุบันไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งโดยเฉพาะ ตำแหน่งดังกล่าวได้แก่ ตำแหน่ง First Secretary to the Treasury อันเป็นตำแหน่งที่เป็นทางการของนายกรัฐมนตรี สำหรับตำแหน่งอื่น ๆ ที่อยู่ในข่ายนี้ได้แก่ตำแหน่งประธานสภาองคมนตรี (Lord President of the Council) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมรธาธร (Lord Privy Seal), Paymaster-General และ Chancellor of the Duchy of Lancaster ในทุกวันนี้สำนักงานนี้จะรวมเข้ากับสำนักงานระดับรัฐมนตรีอื่น ๆ บางสำนักหรือไม่ก็รวมอยู่ในรัฐบาล เพื่อที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไปบางเรื่อง

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175-176.

⁶⁹ E.C.S.Wade, Constitutional Law (4th ed; London: Longmans, Green and CO, 1952), p. 139.

ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล โดยปกติสมาชิกอาวุโสของพรรคที่เป็นรัฐบาล มักจะได้รับการมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้⁷⁰

รัฐมนตรีว่าการของแต่ละกระทรวง (Minister) จะมีประมาณ 40 ตำแหน่ง แต่เพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้เท่านั้นที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ส่วนรัฐมนตรีที่เหลือนั้นจัดอยู่ในประเภทรัฐมนตรีนอกคณะรัฐมนตรี (Ministers outside the Cabinet) รัฐมนตรีว่าการของแต่ละกระทรวง (Minister) จะมีรัฐมนตรีชั้นรอง (Junior Minister) เป็นผู้ช่วยหนึ่งหรือสองคน ซึ่งจะมีตำแหน่ง Parliamentary Secretaries ในขณะที่หัวหน้าสำนักงาน (Secretaries of State) จะมี Parliamentary Under Secretaries of State เป็นผู้ช่วย ความแตกต่างระหว่างตำแหน่ง Parliamentary Secretaries และ Parliamentary Under Secretaries of State นั้นมีแค่เพียงชื่อของตำแหน่งเท่านั้น ส่วนเงินเดือนของตำแหน่งทั้งสองนี้เท่ากัน ตำแหน่งของหัวหน้าผู้คุมเสียงของรัฐบาล (Chief Government Whip) ก็คือตำแหน่ง Parliamentary Secretary to the Treasury ส่วนผู้ช่วยชั้นอาวุโสซึ่งมีประมาณ 5 หรือ 6 คนนั้น ดำรงตำแหน่ง Lord Commissioners⁷¹

รัฐมนตรีประเภทที่ 3 ก็คือ Ministers of State ซึ่งเป็นตำแหน่งที่รองจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน ตำแหน่งนี้มีสถานภาพและเงินเดือนสูงกว่าตำแหน่งรัฐมนตรีระดับรองอื่น ๆ เพิ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1955 แรกเริ่มเดิมทีนั้น ตำแหน่งนี้ตั้งขึ้นเฉพาะกระทรวงที่มีขอบข่ายรับผิดชอบ ทางด้านพื้นที่ที่กว้างขวาง อันมีผลให้รัฐมนตรีต้องเดินทางออกนอกกรุงลอนดอนเป็นเวลานาน ๆ ด้วยเหตุผลนี้ผู้ดำรงตำแหน่ง Minister of State จึงมักจะได้แก่ขุนนาง เพราะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมประชุมสภาทุกครั้ง เหมือนกับสมาชิกสภาสามัญในเวลาต่อมา ก็ได้มีการแต่งตั้งตำแหน่ง Minister of State เพิ่มขึ้นในกระทรวงอื่น ๆ บางกระทรวงด้วย

⁷⁰ สอนิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย, หน้า 177.

⁷¹ R.M.Punnett, British Government and Politics (New York:

W.W. Norton & Company. Inc: 1968), p. 186.

รัฐบาลในความหมายกว้าง ๆ นั้นยังรวมไปถึงตำแหน่ง Parliamentary Private Secretaries ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน โดยทำหน้าที่เป็นเลขานุการ และช่วยเหลือกิจการทั่ว ๆ ไปที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา การเลื่อนตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐบาล ตามที่เคยเป็นมาจะมีขั้นตอนดังนี้ ขั้นแรกจะดำรงตำแหน่ง Parliamentary Private Secretary ต่อมาจะได้รับตำแหน่ง Parliamentary Secretary หรือ Under Secretary ขั้นที่สามจะได้รับตำแหน่ง Minister of State ขั้นที่สี่เป็นรัฐมนตรีที่ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐมนตรี (non-Cabinet Minister) ขั้นที่ห้าเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี (Cabinet Minister) ขั้นที่หกเป็นรัฐมนตรีอาวุโสในคณะรัฐมนตรี (Senior Cabinet Minister) และท้ายที่สุดก็คือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามการเลื่อนขั้นก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นเรื่องที่ยากลำบาก หรือ มีความเคร่งครัดดังกล่าวข้างต้น บางครั้งอาจแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการเลย และบางทีก็เป็น รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเสียด้วยซ้ำไป โดยที่ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งอาจไม่เคยมีประสบการณ์ในตำแหน่ง รัฐมนตรีขึ้นรองมาก่อนเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พรรคที่เข้ามาเป็นรัฐบาลได้เป็นพรรคฝ่าย คำนมาเป็นเวลานาน ในทางตรงกันข้าม สมาชิกในคณะรัฐบาลบางคนอาจไม่มีโอกาสที่จะได้รับ ตำแหน่งที่สูงกว่าตำแหน่งรัฐมนตรีขึ้นรองเลย กล่าวโดยสรุปอาจจะจำแนกระดับขั้นของรัฐมนตรี ออกได้ดังต่อไปนี้คือ⁷²

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า (non-Cabinet Minister)
4. รัฐมนตรีระดับรองประเภท Ministers of State
5. รัฐมนตรีระดับรองประเภท Parliamentary Secretaries, Junior Minister

สำหรับรัฐมนตรีลอย (Minister-without-portfolio) อาจอยู่ในประเภทที่

(2) หรือ (3) ก็ได้ ส่วนขั้นตอนในการแต่งตั้งรัฐมนตรี ในประเทศอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติอยู่ว่า พระมหากษัตริย์จะต้องทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียง ช้างมากในสภาสามัญเสียก่อน เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจึง ดำเนินการตั้งรัฐมนตรีเพื่อประกอบเป็นคณะรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีต่อไป กล่าวคือนายกรัฐมนตรี

⁷² สنجิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย, หน้า 177-178.

เป็นผู้กราบบังคมทูลถวายรายชื่อบุคคลที่จะประกอบเป็นคณะรัฐบาล (Government) มีจำนวนประมาณ 80-100 คน จำนวนรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรีทุกคน ผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดตัว จากบรรดารัฐมนตรีว่าการ (Minister) และหัวหน้าสำนักงาน (Secretary of state) อีกครั้งหนึ่ง โดยประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษาของอังกฤษคือ London Gazette มีจำนวนประมาณ 20 คน ในปัจจุบันนี้ตำแหน่งรัฐมนตรีที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีและไม่อยู่ในคณะรัฐมนตรี มักจะได้แก่ตำแหน่งต่างๆ ดังต่อไปนี้ ⁷³

1. สมาชิกคณะรัฐมนตรี

Prime Minister and First Lord of the Treasury, and Minister for the Civil Service

Lord President of the Council

Lord Chancellor

Chancellor of the Exchequer

Chancellor of the Duchy of Lancaster

Lord Privy Seal

Secretary of State for Defence

Secretary of State for Education and Science

Secretary of State for Employment

Secretary of State for the Environment

Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs

Secretary of State for the Home Department

Secretary of State for Scotland

Secretary of State for Wales

Secretary of State for the Social Services

Secretary of State for Trade and Industry and President of the Board of Trade

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179-180

Minister of Agriculture Fisheries and Food

2. รัฐมนตรีที่ไม่อยู่ในคณะรัฐมนตรี

Paymaster-General

Minister of Posts and Telecommunications

Minister of Aviation Supply

Minister for Housing and Construction

Minister for Industry

Minister for Local Government and Development

Minister for Overseas Development

Minister for Trade

Minister for Transport Industries

Chief Secretary to the Treasury

Financial Secretary to the Treasury

Minister without Portfolio

Parliamentary Secretary to the Treasury (Chief Whip)

3. รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ด้านกฎหมาย (Law Officers)

Attorney-General

Lord Advocate

Solicitor-General

Solicitor-General for Scotland

อนึ่ง ตำแหน่งของรัฐมนตรีดังที่กล่าวมานี้ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม กล่าวคือ รัฐมนตรีในข้อ 1 บางตำแหน่งอาจสับเปลี่ยนกับรัฐมนตรีในข้อ 2 บางตำแหน่งได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการเลือกของนายกรัฐมนตรี โดยสามารถเพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกของคณะรัฐมนตรี ในจำนวน 17-22 คนได้ตามความเหมาะสม

เนื่องจากคณะรัฐบาลอังกฤษประกอบด้วยสมาชิกจำนวนประมาณ 80-100 คน ดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้เกิดปัญหาว่า สมาชิกของคณะรัฐบาลประเภทไหนที่จะต้องรับผิดชอบในนโยบายของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ซึ่งมีผู้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ คือ

S.A. de Smith กล่าวคือ " รัฐมนตรีทุกคนไม่ว่าพวกเขาจะเป็นสมาชิกของ คณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ตาม ต่างก็ต้องรับผิดชอบทางการเมือง โดยตั้งอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย และธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบดังกล่าว " ⁷⁴

Glyn Parry กล่าวว่า " ในระบบรัฐบาลของอังกฤษ ความคิดในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกในคณะรัฐมนตรี (members of the Cabinet) และรัฐมนตรี (The Ministry) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกคณะรัฐบาล (member of the government) กับรัฐสภา " ⁷⁵

R.E.C. Jewell กล่าวว่า " หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี (Doctrine of collective ministerial responsibility) หมายความว่า สมาชิกทั้งหมดของ คณะรัฐบาลต้องยอมรับการตัดสินใจที่ถูกกระทำในนามของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ (Ministers of the Crown) ต้องปกป้องนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภาและในที่สาธารณะทั่วประเทศ เพื่อความคงอยู่หรือล้มลงด้วยกันของคณะรัฐมนตรี " ⁷⁶

นอกจากนี้ Sir W. Ivor Jennings ได้กล่าวเสริมว่า " คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไป (the whole policy) ของรัฐบาล ไม่ว่ามีมาก่อนคณะรัฐมนตรีหรือไม่ หลักดังกล่าวนี้ถูกสันนิษฐานว่า การบริหารงานที่บกพร่องล้มเหลวหรือภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งจะเป็นคณะรัฐมนตรีไม่ใช่รัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติหลักการอื่นนี้ไม่เคยถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง เพราะขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีว่าพวกเขาจะยอมรับหรือปฏิเสธการตัดสินใจของรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีเลือกที่จะปฏิเสธการตัดสินใจดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีที่ตัดสินใจดังกล่าวคนเดียวจะต้องลาออก ถ้าคณะรัฐมนตรีเลือกที่จะยอมรับการตัดสินใจดังกล่าวเป็นของตนเอง คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติสิ่งดังกล่าวในฐานะเป็นสิ่งที่หนึ่งของความไว้วางใจ (one of confidence) ดังเช่น

⁷⁴ De Smith, Constitutional and administrative law, p 169.

⁷⁵ Glyn Parry, British Government (London: Edward Arnold Ltd, 1979), p 94.

⁷⁶ R.E.C. Jewell, The British constitution (3d ed; London: Hodder & Stoughton, 1975), p.104.

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เมื่อ Sir William Joynson-Hicks ได้ประกาศแสดงเจตนาว่าจะทำให้สิทธิเลือกตั้งของผู้หญิงเป็นอย่างเดียวกับผู้ชายใน ปี ค.ศ. 1928 ⁷⁷

จากคำนิยามของท่านผู้ทรงคุณวุฒิคงที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงพอสรุปได้ว่า คำว่า " รัฐมนตรี " ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในประเทศอังกฤษนั้น มีความหมายถึงสมาชิกของคณะรัฐบาลอังกฤษทั้งหมด ซึ่งมีประมาณ 80-100 คน ดังได้กล่าวมาแล้ว

9. ขอบเขตของคำว่า "นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

ตามธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ของอังกฤษ หัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ (House of Commons) จะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ให้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้รับมอบหมายให้จัดตั้งคณะรัฐบาล เพื่อกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ใช้ในการบริหารงานปกครองประเทศต่อไป โดยปกติแล้วนโยบายของรัฐบาลจะร่างขึ้นตามแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นแนวนโยบายของพรรคที่เสนอต่อประชาชน ในการรณรงค์หาเสียง แต่มีได้หมายความว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดนโยบายทุกอย่างทุกขั้นตอน ตามนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชน เพราะนโยบายของพรรคเป็นเพียงแนวนโยบายทั่วไป ซึ่งเป็นที่เข้าใจของประชาชนว่าเมื่อพรรคได้รับเลือกเป็นรัฐบาลจะดำเนินการบริหารไปในแนวใด และประชาชนอังกฤษก็ได้คาดคั้นว่า พรรคการเมืองจะต้องผูกพันกับนโยบายที่แถลงโดยเคร่งครัด ในการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่มีส่วนในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายที่สำคัญจริง ๆ ควรจะมีเพียง 5-10 คน ในจำนวนคณะรัฐมนตรีประมาณ 20 คน ซึ่งเรียกว่า "คณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet)" ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ⁷⁸ ส่วนรายละเอียดของนโยบายเหล่านั้น หรือที่เรียกว่า นโยบายอันดับรอง เป็นการตัดสินใจที่มาจากข้าราชการชั้นปกครอง ในระดับกลางและระดับต่ำลงไป ได้ถูกเสนอผ่านการกลั่นกรองขึ้นไปสู่ระดับสูง ตั้งแต่หัวหน้าประจำของกระทรวง รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ ความสำคัญของเรื่อง ⁷⁹

⁷⁷ Jennings, Cabinet Government, pp.150-151.

⁷⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ, "การเมืองการปกครองของอังกฤษ", เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน้าที่ 7-9 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2530) หน้า 223.

⁷⁹ โรเบิร์ต อี วอร์ด, และรอย ซี แมคริตซ์ (ผู้รวบรวม), ระบบการเมืองปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์ จามริก และคนอื่น ๆ (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2510) หน้า 209.

นโยบายของรัฐบาลจะออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ หรือกฎระเบียบต่าง ๆ และ
 แกลงการที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็น เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนี้
 ยังรวมถึงมติของคณะรัฐมนตรีในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงาน หรือการให้ความ
 เห็นชอบในการกระทำของรัฐมนตรีที่เกินอำนาจหรือมิได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี เช่น การที่
 คณะรัฐมนตรีของบัลวิน (Baldwin) ได้ให้ความเห็นชอบในการประกาศแสดงเจตนาของ
 Sir William Joynson-Hick ที่จะทำสิทธิเลือกตั้งของผู้หญิงเป็นอย่างดีเดียวกับผู้ชาย ใน ปี
 ค.ศ.1928 และกรณีที่ Sir Samuel Hoare ได้ลงนามในข้อตกลงยกดินแดนบางส่วนของ
 Abyssinia (เอธิโอเปีย) ให้แก่อิตาลี ในปี ค.ศ.1935⁸⁰

กล่าวโดยสรุปนโยบายทั่วไปของรัฐบาลอังกฤษ จึงรวมทั้งนโยบายที่รัฐบาลได้กลงต่อ
 สภาสมาชิก และการกระทำของคณะรัฐมนตรี ที่ได้ให้ความเห็นชอบในการกระทำที่เกินอำนาจหรือ
 มิได้รับมอบหมายของรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติรับการกระทำดังกล่าวแล้ว จึงทำให้เกิด
 หน้าที่ที่จะปฏิบัติต่อสิ่งนั้นเสมือนนโยบายที่ได้กลงไว้ต่อรัฐสภา

10. องค์กรที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะต้องรับผิดชอบ

สืบเนื่องจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กล่าวได้ว่าธรรมเนียม
 ปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีอังกฤษปัจจุบันนี้ บทบาทของสภาสมาชิก (House of Commons) ที่มีต่อ
 คณะรัฐบาลในฐานะ เป็นองค์กรที่ควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับ
 โดยทั่วไป แต่มีผู้ให้ความเห็นว่า สภาสมาชิกเป็นเพียง "ตรายาง" เท่านั้น โดยให้เหตุผลว่า⁸¹

1. สภาสมาชิกไม่เป็นผู้ริเริ่มออกกฎหมาย ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกโดยปกติไม่ค่อย
 เกี่ยวกับเรื่องราวสำคัญและจะผ่านเป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อ คณะรัฐมนตรีวางเฉยหรือเห็นชอบด้วย
 ส่วนในเรื่องอื่นๆ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย ควบคุมเวลาของสภา และได้เงินตามที่ร้องขอ

⁸⁰ Jennings, Cabinet Government, pp.150-151.

⁸¹ โรเบิร์ต อี วอร์ด และ รอย ซี แมคริธ (ผู้รวบรวม), ระบบการเมืองปัจจุบัน,

2. พรรคลงมติตามแนวทางที่ได้ตัดสินใจไว้ก่อนแล้ว และเกือบไม่มีการลงมติข้ามพรรคหรือการไม่ออกเสียงของแต่ละฝ่าย ถ้าคณะรัฐมนตรีบังคับเสี่ยงในการลงมติไม่ไว้วางใจเป็นที่แน่นอนว่ารัฐบาลจะได้เสียงข้างมาก

3. รัฐบาลพยายามมีความโน้มเอียงที่จะทำให้ทุกเรื่องเป็นการลงมติไม่ไว้วางใจ

ภายหลังการใช้บังคับของ The Reform Act of 1832 และการที่พรรคการเมืองมีฐานะมั่นคงมากขึ้น ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยพรรคให้เป็นแนวเดียวกัน ทำให้อำนาจของรัฐบาลไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการรักษาเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาสามัญเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับภาระความเสี่ยงของผู้เลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาด้วย⁸² จากเหตุการณ์ทางการเมืองของอังกฤษที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ เป็นสิ่งพิสูจน์ว่า รัฐบาลอังกฤษในปัจจุบันนี้ ได้คำนึงถึงเสียงสนับสนุนของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ ดังจะเห็นได้จากนายกรัฐมนตรีอังกฤษคนปัจจุบันนี้ คือ นางมาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) ได้กราบบังคมทูลพระนางเจ้าเอลิซาเบธที่ 2 แห่งอังกฤษให้ทรงยุบสภาสามัญ (House of Commons) และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 1979 เมื่อได้วิเคราะห์เหตุการณ์ทางการเมืองแล้ว พรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party) ของนางกำลังมีคะแนนนิยมนำหน้าพรรคเลเบอร์ (Labour Party) อันเป็นพรรคฝ่ายค้าน ผลการเลือกตั้งทั่วไปของอังกฤษครั้งนี้ปรากฏว่า พรรคคอนเซอร์เวทีฟเป็นฝ่ายชนะ ด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด โดยได้ที่นั่งในสภาสามัญจำนวนทั้งสิ้น 376 ที่นั่งจากจำนวนที่นั่งทั้งหมด 650 ที่นั่ง จากชัยชนะของพรรคคอนเซอร์เวทีฟครั้งนี้ ทำให้นางแธตเชอร์ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษต่อไปเป็นสมัยที่ 3 โดยนางแธตเชอร์เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษสมัยแรกเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1979 และได้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเรื่อยมา เมื่อพรรคคอนเซอร์เวทีฟได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปอีกในสมัยที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 1983 จนกระทั่งถึงชัยชนะครั้งที่ 3 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว⁸³

⁸² สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 223.

⁸³ "ข่าวต่างประเทศ" สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 12

ศาสตราจารย์ โรเบิร์ต แมคเคนซี (Robert McKenzie) ผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองของอังกฤษ ได้ให้ภาพพจน์ของหัวหน้าพรรค คอนเซอร์เวทีฟ ไว้ดังต่อไปนี้⁸⁴

"เมื่อได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรค ผู้เป็นหัวหน้าพรรคจะมีอำนาจอย่างมหาศาล และอยู่ในตำแหน่งตลอดไปตราบเท่าที่สามารถควบคุม สมาชิกคนสำคัญ ๆ ไว้ได้โดยวิธีการต่าง ๆ ผู้เป็นหัวหน้าพรรคไม่จำเป็นต้องรายงานการกระทำใด ๆ ของตนต่อสมาชิกพรรคในรัฐสภา หรือต่อสหภาพคอนเซอร์เวทีฟ (ซึ่งเป็นโครงสร้างของพรรคนอกรัฐสภา) เมื่อพรรคคอนเซอร์เวทีฟได้เป็นรัฐบาล หัวหน้าพรรคเป็นผู้เลือกตัวบุคคล เข้าร่วมคณะรัฐบาลและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงหรือเมื่อพรรคคอนเซอร์เวทีฟเป็นพรรคมายาคำน หัวหน้าพรรคเป็นผู้เลือกตัวบุคคลเข้าร่วมเป็น "คณะรัฐมนตรีเงา" (Shadow Cabinet) ซึ่งบุคคลที่ประกอบเป็นรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเงานั้น จะกลายเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจเหนือสมาชิกอื่น ๆ ของพรรค (Ruling Oligarchy) ไม่ว่าพรรคจะเป็นรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน หัวหน้าพรรคจะเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดนโยบายของพรรค และโครงการเสนอต่อผู้เลือกตั้ง มติใด ๆ ที่ได้จากการประชุมใหญ่ประจำปีของพรรค หรือที่ประชุมของสภาบริหาร (Central Council) ที่เสนอมายังหัวหน้าพรรค ไม่ผูกมัดหัวหน้าพรรคที่จะต้องปฏิบัติตามในประการสุดท้าย องค์กรที่สำคัญของพรรคคอนเซอร์เวทีฟภายในรัฐสภาคือ สำนักงานกลาง ซึ่งแท้ที่จริงเป็นเครื่องมือหรือกลไกส่วนบุคคลของหัวหน้าพรรค ทั้งนี้เพราะหัวหน้าพรรคเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่คนสำคัญ ๆ เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรนี้ ดังนั้นหัวหน้าพรรคจึงมีอำนาจที่จะควบคุม เครื่องมือกลไกในกิจการโฆษณาชวนเชื่อ การเงิน การเผยแพร่ และการวิจัย"

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีอังกฤษ จะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาสามัญ (House of Commons) ในรูปธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่ได้วิวัฒนาการมาอย่างยาวนานจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของอังกฤษ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น อันเป็นความรับผิดชอบโดยนิตินัย ส่วนในทางพฤตินัยนั้นคณะรัฐมนตรีอังกฤษจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Electorate)

⁸⁴ Robert McKenzie, British Political Parties (London : Heiman Educational Book Ltd, 1967), p.12 อ้างถึงใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 33, 35.

ที่มาและหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

1. ที่มาของรัฐมนตรีในประเทศไทย

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

เมื่อมีการปฏิรูปโครงสร้างของรัฐบาลเสียใหม่ได้แยกโครงสร้างทางการเมืองออกเป็น 3 สาขา คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยให้แต่ละสาขามีอำนาจที่เฉพาะแน่นอน กล่าวคือ ในด้านบริหาร รัชกาลที่ 5 ได้ทรงล้มเลิกระบบจตุสดมภ์ และแบ่งส่วนราชการออกเป็น 12 กระทรวง ทางด้านตุลาการได้แยกงานตุลาการออกจากฝ่ายบริหาร โดยโอนกิจการศาล ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง และกรมต่าง ๆ ให้มาขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมเพียงกระทรวงเดียว

กิจการด้านนิติบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมกระทำโดยคณะลูกขุน ณ ศาลา และลูกขุน ณ ศาลหลวง ซึ่งจะร่วมกันประชุมเรียบเรียงพระราชกำหนดกฎหมาย ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อทรงมีพระราชดำริเห็นชอบด้วยก็จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย¹ รัชกาลที่ 5 ได้ทรงโปรดให้ยกเลิกเสนาบดี และตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) ให้ทำหน้าที่แทน² โดยที่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จะทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาและความเห็นต่าง ๆ

¹พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒนาการ, 2470), หน้า 60.

²ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 20-21.

ถ้าคำปรึกษาและความคิดเห็นเหล่านี้เป็นที่เห็นชอบของที่ประชุมส่วนใหญ่ ก็ออกเป็นกฎหมาย บังคับใช้³ ส่วนสภาที่ปรึกษาในพระองค์ นอกจากจะเป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์แล้ว รัชกาลที่ 5 จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นคณะ (committee) ชำระความเหมือนศาลรับสั่ง⁴

ต่อมาใน ร.ศ.133 (พ.ศ.2438) ก่อนที่รัชกาลที่ 5 จะเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติรัฐมนตรี และยกเลิกพระราชบัญญัติ เคาณซิล ออฟ สเตต จ.ศ.1236 ตามพระราชบัญญัติรัฐมนตรี ร.ศ.133 มีสมาชิก 2 ประเภท คือ เสนาบดี หรือผู้แทนเสนาบดี และรัฐมนตรีสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 12 นาย โดยที่รัฐมนตรีสภามีหน้าที่ถวายคำปรึกษาหารือขอความ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นเป็นการสมควรที่จะให้ปรึกษา ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการปรึกษาร่างกฎหมาย⁵

เมื่อเข้าสู่สมัยรัชกาลที่ 6 พระองค์มีมนตรีที่ปรึกษาอยู่แต่เพียงสองคณะ คือองคมนตรี ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "ปรีวิเคาน์ซิล" และเสนาบดี โดยที่องคมนตรีนั้น ให้คำปรึกษากิจการพิเศษ ส่วนเสนาบดีสภา เป็นผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่าง ๆ⁶

กล่าวโดยสรุป ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งสภาที่ปรึกษา พระมหากษัตริย์ ที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันนั้น ก็ได้ทำให้สภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ดังกล่าวมีส่วนเข้าร่วมในการรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด พระมหากษัตริย์ยังคงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดแต่เพียงพระองค์เดียว ดังนั้นคำว่า เสนาบดีกิติ รัฐมนตรีกิติ จึงมิได้มีความหมายอย่างเดียวกับคำว่า "เสนาบดี" หรือ "รัฐมนตรี" ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 แต่ประการใด

³ กรมศิลปากร, เรื่องสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร, ม.ป.ท, 2514), หน้า 43.

⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป), หน้า 21.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

2. การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย

ก่อนอื่นต้องขอกล่าวถึงรูปแบบการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 7 มีสภาการแผ่นดินทั้งหมด 3 สภาคือ⁷

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

2. เสนาบดีสภา ได้มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว หน้าที่โดยทั่วไปของเสนาบดีสภาในฐานะเป็นสภาการแผ่นดินก็คือ เป็นสภาสำหรับพระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาหารือราชการอันกำหนดไว้เป็นหน้าที่ในกระทรวงนั้น สมาชิกของเสนาบดีสภาก็คือ เสนาบดี อภิรัฐมนตรี ราชเลขาธิการ ซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าเสนาบดี การประชุมมีพระมหากษัตริย์หรือผู้สำเร็จราชการมาเป็นประธาน

3. สภากรรมการองคมนตรี สภานี้สืบเนื่องมาจาก ปรีวี เคานซิล ซึ่งได้ตั้งขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งต่อ ๆ มาเปลี่ยนชื่อเรียกว่า " สภาองคมนตรี " ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2470 รัชกาลที่ 7 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีขึ้นใหม่ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรีวี เคานซิล จ.ศ. 1236 เสีย ตามพระราชบัญญัติใหม่เนื่ององคมนตรีที่ทรงตั้งมาแต่เดิมก็คงเป็นองคมนตรี แต่ไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกในสภากรรมการองคมนตรี ผู้ที่มีสิทธิจะต้องเป็น " กรรมการองคมนตรี " ที่รัชกาลที่ 7 ได้ทรงแต่งตั้งจากองคมนตรี ซึ่งจำนวนกรรมการในสภาองคมนตรีมีทั้งหมด 40 คน โดยกรรมการเหล่านี้เป็นผู้เลือก สภานายก และอุปนายกอย่างละ 1 ตำแหน่ง เมื่อได้รับพระบรมราชานุมัติ ผู้รับเลือกก็ทำหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา

ในสภาการแผ่นดินทั้ง 3 สภานี้ ปรากฏว่า อภิรัฐมนตรีสภามีอำนาจมากกว่าสภาอื่น ๆ เพราะกิจการบางอย่างของบ้านเมืองในครั้งนั้น จะกระทำลงไปได้ก็จะต้องอาศัยความเห็นชอบของอภิรัฐมนตรีสภาเสียก่อน แต่รัชกาลที่ 7 ก็ยังทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่เพียงพระองค์เดียว

⁷ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ขึ้นครองราชย์ได้ 7 ปี กลุ่มทหารและพลเรือน ซึ่งเรียกชื่อกลุ่มว่า " คณะราษฎร " ภายใต้การนำของพระยาพหลพลพยุหเสนา และคณะได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัชกาลที่ 7 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้วเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และได้ยกย่องรัชกาลที่ 7 ขึ้นเป็นกษัตริย์ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่ก็เกินไปโดยเร็ว ร้อยไม่มีเหตุการณ์รุนแรง เหมือนการปฏิวัติในบางประเทศ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนั้นหาได้ทำให้การปกครองระบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นในทันทีไม่ กลับเป็นการโยนอำนาจจากกษัตริย์มาสู่คณะราษฎรซึ่งก่อการปฏิวัติ เป็นเหตุให้กลุ่มผู้ก่อการสามารถที่จะผูกขาดอำนาจการปกครองไว้ โดยไม่ได้ส่งต่อให้ประชาชนตามอุดมการณ์ที่ได้วางไว้⁸ แต่กล่าวได้ว่า คณะราษฎรเป็นผู้เสียสละกล้าทำหยาบอำนาจเด็ดขาดแห่งระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำการปฏิวัติแล้วทาง สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁹

3. แนวความคิดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) และความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจการปกครองและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ดังได้กล่าวมาแล้ว แนวความคิดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ก็เริ่มมีบทบาทในการกำหนดรูปแบบการปกครองในรัฐธรรมนูญของไทย ฉบับที่ 2 คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กร 3 ฝ่าย คือ สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และ ศาล¹⁰ การกำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในรัฐธรรมนูญไทยดังกล่าวก็เป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญนานาประเทศ ที่ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากคำอธิบายในหนังสือ

⁸ ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์, การปกครองของไทย, หน้า 23-25.

⁹ สุขุม นวลสกุล และคนอื่น, การเมืองการปกครองไทย, หน้า 69.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาตรา 36, 38, 39, 40, 41, 51, 58

" ว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย " (L'Esprit des lois) บรรพ 11 หมวด 6 ว่าด้วย รัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษ ของมองเตสกีเยอ (Montesquieu)¹¹ โดยกล่าวว่า " ในทุกรัฐมี อำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Puissance legislative) อำนาจปฏิบัติกิจการซึ่ง ขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puissance executrice, des choses qui dependent du droit desgens) และอำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (Puissance executrice de celles (choses) qui dependent du droit civil)

สาระสำคัญของความคิดเห็นของมองเตสกีเยอ มีอยู่ว่า อำนาจทั้งสามในรัฐ ซึ่งได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการนั้น ควรจะมอบให้องค์กรต่าง ๆ เช่น สภานิติบัญญัติ คณะรัฐบาล และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้น อิสรระต่างหากจากกัน ไม่ควรให้องค์กรดังกล่าว ใช้อำนาจเกินกว่าหนึ่งอำนาจ โดยกล่าวว่า

" ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวบุคคลเดียวกัน หรือในองค์ การข้าราชการเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลยเพราะ เป็นที่น่าเกรงว่า บุคคลหรือองค์การผู้มีอำนาจ ทั้งสองนั้นจะตรากฎหมายกดขี่ออกมาใช้และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ ถ้าอำนาจพิพากษามีได้ แยกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เสรีภาพก็ไม่มีเช่นเดียวกัน ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่ กับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะมีตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสอง เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายด้วย ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่กับอำนาจบริหารหลัก ผู้พิพากษา ก็จะมีอำนาจที่จะทำการบีบบังคับได้เต็มที่ และก็ไม่มีอะไรเหลือเลย ถ้าบุคคลเดียวกันหรือองค์การเดียว กันจะเป็นองค์การฝ่ายผู้ตีหรือฝ่ายประชาชนก็ตามเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม คืออำนาจตรากฎหมาย อำนาจให้มีการปฏิบัติตามมติสาธารณะ อำนาจพิพากษาความผิดหรือข้อพิพาทระหว่างเอกชน ถ้าผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและอำนาจพิพากษา กฎหมายก็จะไม่แน่นอน การใช้ กฎหมายบังคับก็ผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจบริหาร และถ้าใครไม่กระทำตามประสงค์ นั้น ผู้มีอำนาจก็จะลงโทษตามความพอใจของตน กฎหมายก็จะเลื่อนลอย บ้านเมืองก็จะไม่มีความสงบ " ¹²

¹¹มองเตสกีเยอ มีชื่อเต็มว่า Charles louis de Secondat Baron de la Brede et de Montesquieu เคยเป็นประธานศาลสูงสุดเมืองบอร์โด

¹²สมภพ โทตระกิตย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512) หน้า 52-53.

แม้ว่ามองเตสกีเยอ จะเข้าใจรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษนั้นผิดไป แต่ความเห็นของมองเตสกีเยอมีอิทธิพลต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 เกี่ยวกับเรื่องแบ่งแยกอำนาจ ดังนี้คือ¹³

(1) ต้องมีองค์กร คือ สถาบันบัญญัติ รัฐบาลและศาล

(2) มีหน้าที่ที่จะมอบหมายให้องค์กร เช่น หน้าที่ตรากฎหมายให้แก่สถาบันบัญญัติ หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายให้แก่รัฐบาล หน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเกิดจากการใช้กฎหมายให้แก่ศาล

(3) มีอำนาจที่มอบหมายให้องค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้

สำหรับในประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ก็ได้้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเยอ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ความเข้าใจของนักกฎหมายไทยในสมัยเริ่มแรกที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังจะเห็นได้จาก หนังสือคำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของหลวงประเจิดอักษรลักษณ์ ที่ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "...อำนาจบัญญัติต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้แบ่งออกเป็น 3 อย่างคือ 1. อำนาจบริหาร คือ กษัตริย์และกรรมการราษฎร 2. อำนาจนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร 3. อำนาจศาล..."¹⁴

นอกจากนี้ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้กล่าวถึงปัญหาว่า ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจว่าประเทศต่าง ๆ มีระบอบอยู่สองระบบคือ (1) แยกอำนาจออกไปเด็ดขาด ซึ่งใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา ซึ่งได้ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปกครองประเทศ จึงมีวิธีการบางอย่าง เช่น การใช้พรรคการเมืองเป็นสื่อระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร และให้ฝ่ายบริหารเข้าไปชี้แจงต่อคณะกรรมการประจำของสภาสูง (Senate) และของสภาผู้แทนราษฎร (Congress) คณะกรรมการเหล่านี้เป็นผู้ควบคุมการกระทำและการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีต่าง ๆ อยู่เสมอ เพราะมีสิทธิเรียกรัฐมนตรีเพื่อซักถามการดำเนินงานของรัฐมนตรีได้ และ (2) แยกอำนาจออกไปแต่ไม่เด็ดขาด โดยยอมให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเข้าไปเกี่ยวข้องกับซึ่งกันและกันได้

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-57.

¹⁴ หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ(พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477) หน้า 69.

บ้าง เช่นให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบฝ่ายนิติบัญญัติและให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งได้¹⁵

ส่วน ดร.เดือน บุญนาค ได้ให้ความเห็นในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจว่า " เป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจ มอบให้คณะบุคคลต่างคณะใช้ โดยแต่ละฝ่ายมีอิสระต่อกันในการใช้อำนาจเหล่านั้น หากใช้เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดทีเดียวไม่ คงมีความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจเหล่านั้นอยู่ บ้างมากหรือน้อยตามแต่รัฐธรรมนูญของประเทศที่นำลัทธิการแบ่งแยกอำนาจไปใช้จะได้กำหนดไว้ เพราะการปกครองของประเทศจะดำเนินไปได้โดยสะดวกก็จำต้องให้อำนาจเหล่านี้เกี่ยวโยงติดต่อกันและวิธีดำเนินการตามอำนาจนั้น ก็ต้องให้ประสานกันได้ มิฉะนั้นประเทศก็จะตั้งอยู่ไม่ได้" ¹⁶

ดังนั้น ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ได้เป็นที่ยอมรับกันว่า การแบ่งแยกอำนาจตามทัศนะของมองเตสกีเยอ คือ การแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ ปฏิบัติงานหน้าที่อย่าง เป็นอิสระซึ่งกันและกัน¹⁷ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521(ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 3 บัญญัติว่า

" อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ "

ข้อความดังกล่าว ทำให้ผู้อ่านเข้าใจว่า อำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียว แต่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทาง 3 องค์กร คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล อันแสดงให้เห็นถึงหลักการแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งลักษณะการบัญญัติด้วยคำในมาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ใช้มาก่อนหน้านี้ กล่าวคือ ข้อความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มักจะทำให้ผู้อ่านเข้าใจว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยมักจะบัญญัติข้อความในทำนองว่า

¹⁵ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 56.

¹⁶ เดือน บุญนาค, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งพิศดาร ภาค 1 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2476) หน้า 263.

¹⁷ สมภพ โทตระกิตย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 58.

" อำนาจอธิปไตยมาจากหรือเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองนี้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล " ¹⁸

นักทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญได้อธิบายระบบการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) ที่ได้วิวัฒนาการมาจากประเทศอังกฤษ ว่าจะต้องประกอบด้วยโครงสร้างหลัก 6 ประการ คือ ¹⁹

- 1) สมาชิกรัฐบาลโดยทั่วไปเป็นสมาชิกของรัฐสภาในขณะเดียวกัน
- 2) รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องประกอบด้วยผู้นำของพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งหรือจากสหพรรคที่กุมเสียงข้างมาก
- 3) โครงสร้างของรัฐบาลมีรูปแบบเป็นประมุข โดยมีนายกรัฐมนตรีอยู่เบื้องบนโครงสร้างนั้น และเป็นหัวหน้ารัฐบาล

¹⁸ ดูรายละเอียด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 มาตรา 6,7 และ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 6,7 และ 8, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 มาตรา 6,7 และ 8, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 3,8,9 และ 10, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มาตรา 1,5 และ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 7,8 และ 9, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 มาตรา 2 และ 3, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 3,10,11 และ 12, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 มาตรา 3 และ 7, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 มาตรา 2 และ 3

¹⁹ วรวิทย์ กนิษฐเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521), หน้า 122-128.

4) รัฐบาลจะดำรงอยู่ต่อไปตราบเท่าที่รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากเสียงสมาชิกข้างมากในรัฐสภา และความชอบธรรมที่รัฐบาลจะบริหารปกครองประเทศต่อไป ตราบเท่าที่รัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในรัฐสภา

5) รัฐบาลและรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหลัก และมีหน้าที่ร่วมกันที่จะดำเนินนโยบายหลักที่ได้กำหนดไว้โดยการออกกฎหมาย

6) รัฐบาลและรัฐสภาต่างมีอำนาจและต่างมีโอกาสที่จะควบคุมซึ่งกันและกัน โดยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) หรือรับผิดชอบส่วนตัวในนโยบายการเมือง และโดยกระบวนการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล กับอำนาจในการที่รัฐบาลจะยุบสภา และให้มีการเลือกตั้งใหม่

ในขณะที่นักทฤษฎีกฎหมายมหาชนบางท่านได้อธิบายว่า ระบบรัฐสภาจะต้องอยู่บนหลักการเพียงสามประการ คือ ²⁰

1. ความเสมอภาคระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
2. ความร่วมมือระหว่างอำนาจทั้งสองนี้
3. มีวิธีการที่อำนาจทั้งสองนี้ ต่างจะมีที่ไข่แก่กันหรือซึ่งกันและกันได้ (ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอาจจะให้มีการยุบสภาได้)

ส่วนนักกฎหมายไทยบางท่านได้ให้คำนิยามของระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) ว่าจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการดำรงอยู่ขององค์กรที่หัวหน้าบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์อันเป็นองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ ²¹

1. ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยวิธีการดังต่อไปนี้
 - 1.1 กำหนดให้องค์กรบริหารสามารถดำเนินการให้สภานิติบัญญัติพ้นไปจากตำแหน่งได้เมื่อมีความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อเสนอให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างทั้งสองฝ่ายได้รับการวินิจฉัยชี้ขาด

²⁰ G. Burdeau, *Le rigime parlementaire dans les Constitutions europeennes d'après guerre*. Paris 1932 อย่างโดยไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 89-90.

²¹ แก้วสรร อดิโพธิ และสุรพล สันติไกรพจน์, "สภาและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย", หน้า 62-68.

จากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยกระบวนการยุบสภานิติบัญญัติให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

1.2 กำหนดให้สภานิติบัญญัติถืออำนาจควบคุมฝ่ายบริหารไว้อย่างทัดเทียมกัน ในการทำให้ฝ่ายบริหารพ้นไปจากตำแหน่งได้ เมื่อขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หรือไม่เป็นที่ไว้วางใจในความสุจริตในการปกครองบริหารประเทศต่อไป ทั้งนี้โดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่า การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากสภานิติบัญญัติมีมติเช่นนั้นก็จะ เป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง

2. ความสัมพันธ์ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรทั้งสอง อาจจำแนกได้เป็น 2 ประการด้วยกัน คือ

2.1 การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ โดยยอมให้ฝ่ายบริหารคือรัฐมนตรี สามารถชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ และยอมให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ กับทั้งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง อาทิ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง แก่ฝ่ายบริหาร หรือจนกระทั่งให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนได้ ซึ่งข้อนี้มาจากเหตุผลในเรื่องประสิทธิภาพ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานเองย่อมรู้ปัญหาทางการบริหารและสภาพของข้อเท็จจริง เฉพาะกรณีได้ทันการณ์ และมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นจึงต้องยอมให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายขึ้นใช้ในกรณีจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่งานบริหารได้

2.2 การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานทางบริหารได้ โดยกระบวนการที่เรียกว่า " การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน " ซึ่งหมายถึงการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ในอันที่จะตั้งกระทู้ตามการทำงานของบุคคลในฝ่ายบริหารหรือการเป็นผู้อนุมัติงบประมาณสำหรับฝ่ายบริหาร หรือโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาศึกษาตรวจสอบ และเสนอแนะการทำงานทางบริหารของรัฐสภา หรือเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า สภานิติบัญญัติ ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น น่าจะมีความใกล้ชิดและรับทราบปัญหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากประชาชนได้และย่อมอยู่ในฐานะตัวแทนที่แท้จริงในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายในการบริหารประเทศ

3. การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมองค์ทั้งสองอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ประกอบด้วยปรากฏการณ์ 3 ประการกล่าวคือ

3.1 การให้การศึกษอย่างทั่วถึง และเพียงพอแก่ประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการคาดหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมือง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกระจายและส่งเสริมการศึกษาให้แพร่หลายกว้างขวางที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาภาคบังคับ อย่างน้อยที่สุด

เพื่อให้ประชาชนมีความรู้พอสมควร สำหรับการใช้อำนาจอธิปไตยในการเป็นผู้ตัดสินใจทางการเมือง ของตน และให้โอกาสประชาชนในการได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น ตามความสามารถของแต่ละบุคคล

3.2 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมรัฐบาล ที่มีประสิทธิภาพในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารจากการอภิปรายในรัฐสภา และของการปฏิบัติตามแนวนโยบายที่พรรครัฐบาลให้ไว้ระหว่างการเลือกตั้งทั่วไป ผลของการลงมติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชน ตลอดจนถึงสาระของการอภิปรายถึงความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องของสมาชิกในฝ่ายบริหาร อันเนื่องมาจากการลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นต้น โอกาสในการได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวของประชาชน จะมีขึ้นได้ก็โดยการรับรองสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน ในอันที่จะเสนอข่าวสารการเมืองต่าง ๆ ตามความเป็นจริง และโดยความรับผิดชอบของตน โดยได้รับหลักประกันภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลเองจะต้องไม่กีดกันหรือจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่หรือโอกาสที่จะได้รับรู้ข่าวสารทางการเมืองของประชาชนไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ เว้นแต่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิในชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อป้องกันประโยชน์ของสาธารณะโดยปกติ

3.3 การกำหนดรับของให้ประชาชนมีสิทธิและโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระต่อระบบการเมืองของตน ทั้งนี้โดยการจัดการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ เป็นธรรมและเป็นความลับ และมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดรับรองการจัดให้มีการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ ภายใต้กรอบที่วางไว้โดยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนให้การให้สิทธิและโอกาสในการที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองแก่ประชาชนในการที่จะได้อุปโภคสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้

จากความหมายทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว คงจะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจถึงที่มาและเหตุผลในการที่รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521) ที่ได้กำหนดหน้าที่ในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ให้แต่ละฝ่ายกระทำการในเชิงตอบโต้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง หรือที่เรียกว่า การคูลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้

4. ที่มาของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ถึงหลักการแบ่งแยกหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีหลักการตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอยู่ว่า ฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่

บริหารงานปกครองประเทศภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายของรัฐบาล เพื่อที่จะสามารถรักษาความไว้วางใจที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายให้ แท้จริงแล้วความรับผิดชอบของรัฐบาลเช่นนี้ ก็คือความรับผิดชอบต่อประชาชนนั่นเอง²²

หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 มาตรา 50 ที่บัญญัติว่า

" ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงกรม ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญและรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงกรมหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล "

ดังปรากฏในคำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 โดยได้กล่าวถึงความประสงค์ของมาตรา 50 นี้ว่า อยากให้เสนาบดีทั้งหลายมารวมอยู่ที่ขยเป็นคณะ ทุก ๆ คนจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน การที่ได้ออกไปจากกรรมการราษฎร กรรมการคนใด เสนาบดีคนใดจะว่าไม่รู้ไม่เห็นถึงความรับผิดชอบไม่ได้ ซึ่งเป็นแบบที่นานาประเทศเขาทำกัน และเป็นความสะดากแก่ราชการด้วย นโยบายของรัฐบาลเรื่องใด ๆ ก็ตามคณะกรรมการราษฎรจะต้องรับผิดชอบทีเดียว²³

ถึงแม้ว่าในคำแถลงดังกล่าวข้างต้นจะไม่ได้ระบุว่า รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา ที่ได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ให้องค์กร 3 ฝ่าย คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ได้รับอิทธิพลหรือนำแนวความคิดดังกล่าวมาจากประเทศใด แต่เมื่อได้ศึกษาถึงรูปแบบการปกครองของไทยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

²² แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล ลีนิติไกรพจน์ " สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย ", เอกสารสรุปผลการสัมมนาวิชาการระดับประเทศ ในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) หน้า 73-74

²³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ.2475 (พระนคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2475) หน้า 517.

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นระบบการปกครองโดยผู้แทน อันมีหลักการว่า รัฐบาลต้องมาจากสภาและบริหารงานภายใต้ความไว้วางใจของสภา โดยที่สมาชิกของสภาเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่มีหลักการปกครองโดยระบบผู้แทนมาช้านานแล้ว และในศตวรรษที่ 18 หลักรัฐธรรมนูญอังกฤษได้แพร่หลายไปทั่วโลก โดยมีสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ได้คัดลอกหลักการดังกล่าวเอาไปใช้²⁴ ต่อจากนั้นก็ได้แพร่หลายเข้าไปยังประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย และประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับเอารูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษเข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยสามารถสังเกตเห็นได้จากบทบัญญัติหลาย ๆ มาตราในรัฐธรรมนูญของไทย ที่นำเอาขนบธรรมเนียมประเพณีของอังกฤษเข้ามาบัญญัติไว้ เช่น พระมหากษัตริย์หรือผู้แทนพระองค์ทรงเสด็จเปิดประชุมรัฐสภาสมัยแรก พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พระราชอำนาจยุบสภา และพระราชอำนาจอื่น ๆ อันได้แก่ การลงพระปรมาภิไธยก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ แต่งตั้งถอดถอนองคมนตรี ชำราชากรในพระองค์ การแต่งตั้งผู้พิพากษา การพระราชทานอภัยโทษให้แก่นักโทษ รวมทั้งการพระราชทานศักดิ์ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ให้แก่บุคคลต่าง ๆ เป็นต้น²⁵

5. ทัศนคติของนักกฎหมายไทยต่อหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี

นับตั้งแต่หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 อันเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็ได้บัญญัติถึงหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีไว้ ด้วย ความเข้าใจของนักกฎหมายไทยในเรื่องดังกล่าวนี้ ต่างได้อธิบายหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีที่ได้แตกต่างกันไป ซึ่งก็ขอจัดแบ่งความเห็นของนักกฎหมายไทยในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้คือ

1. ฝ่ายที่เห็นว่า หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีประกอบด้วย กฎเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดคือ กฎเกณฑ์ความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร อันได้แก่ ความเห็นของหลวงประเจ็ดอักษรลักษณ์ โดยท่านได้อธิบายมาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ว่า " ความรับผิดชอบ

²⁴ เตือน บุนนาค, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งพิดตาร ภาค 1, หน้า 62.

²⁵ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ, หน้า 121-126.

ในทางการเมืองนั้นก็คือ คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเสมอ นโยบายหรือโครงการอย่างใดที่รัฐบาลกระทำไปนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็เป็นอันใช้ได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่เชื่อถือนโยบายซึ่งรัฐบาลกระทำไปนั้นแล้ว รัฐบาลคือ รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในนโยบายนั้น ๆ คือว่า สภาจะลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร พ.ศ. 2475 มาตรา 41 และมาตรา 51 เมื่อสภาลงมติไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่งหน้าที่²⁶

2. ฝ่ายที่เห็นว่า หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีประกอบด้วยกฎเกณฑ์ 2 ประการ คือ หลักความไว้วางใจ และหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นความเห็นของนักกฎหมายไทย ส่วนใหญ่ อันได้แก่ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. เตือน บุณนาท ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ชัยนาม ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โทตระภักดิ์ ศาสตราจารย์ ดร. วิชญ์ เจริญงาม และผู้ทรงคุณวุฒิท่านอื่น ๆ อาทิ นายศักดิ์ ไทยวัฒน์ นายมณู บวิสุทธิ นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นต้น โดยท่านเหล่านี้ได้อธิบายถึง หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี โดยสรุปดังต่อไปนี้คือ

2.1 คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภา เพราะคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยความไว้วางใจของรัฐสภา ฉะนั้นถ้ารัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะ รัฐบาลทั้งคณะ รัฐมนตรีทุกคนต้องพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่การลงมติไม่ไว้วางใจนั้น จะมีผลเป็นการ เฉพาะตัว เช่นรัฐมนตรีทำกิจการใดผิดพลาด โดยกิจการนั้นไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือกิจการ นั้นไม่ได้ผ่านการปรึกษาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับชื่อเสียงความประพฤติส่วนตัว ของรัฐมนตรีคนนั้นเท่านั้น²⁷

ดังนั้นมติของคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง สมาชิกของคณะรัฐมนตรีทุกคน ซึ่งไม่ได้ลาออกจาก ตำแหน่งภายหลังที่มีมติแล้ว ๆ ต้องรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด แม้จะขอปลีกตัวว่าเรื่องนั้นเรื่องนี้ ตนไม่เห็นด้วยก็ไม่ได้ และไม่มีสิทธิจะพูดว่า ตนตกลงด้วยเพื่อเป็นการประนีประนอม หรือถูกเพื่อน คณะชักจูง หลักในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันอย่างเด็ดขาดภายหลังที่มีมติไปแล้ว และยังคงอยู่ใน ตำแหน่งต่อไป เป็นหลักสำคัญที่สุดหลักหนึ่งของการที่ให้ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา²⁸

²⁶ หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 149.

²⁷ วิชญ์ เจริญงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 279-280.

²⁸ ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งพิศดาร (พระนคร : โรงพิมพ์

2.2 หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หมายความว่า คณะรัฐมนตรีต้องพูดเป็นอย่างเดียวกันต่อภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อรัฐสภา แม้ว่าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จะมีรัฐมนตรีบางคน แสดงความคิดเห็นแตกต่างกันก็ตาม มติของคณะรัฐมนตรีย่อมผูกพันรัฐมนตรีทุกคน หากไม่เห็นด้วย ก็ควรลาออกไปมิใช่มาปฏิเสธความรับผิดชอบในภายหลัง²⁹

3. ฝ่ายที่เห็นว่า หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีประกอบด้วย กฎเกณฑ์ 3 ประการ คือ กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และกฎเกณฑ์การรักษาความลับ อันได้แก่ ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย โดยท่านได้อธิบายหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 142 บัญญัติว่า " ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวง ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี " โดยอธิบายมีใจความสรุปได้ดังต่อไปนี้³⁰

3.1 คณะรัฐมนตรีจะต้องแสดงออกในฐานะที่มีความคิดเห็นเป็นเอกฉันท์ต่อพระมหากษัตริย์ รัฐสภาและประชาชน แม้ว่าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีอาจมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างไรก็ตาม แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติแล้วต้องถือว่า รัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยกันทุกคน และการที่จะนำมากล่าวนอกที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า ตนมีความคิดเห็นขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรี ย่อมถือว่าผิดมารยาท และถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าตนไม่สามารถจะร่วมรับผิดชอบในมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดก็ควรลาออก มติของคณะรัฐมนตรีย่อมผูกมัดรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีคนใดจะอ้างในภายหลังว่า ตนไม่เห็นด้วยไม่ได้

3.2 ความรับผิดชอบร่วมกันมีเฉพาะนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น " นโยบายทั่วไป " หมายความว่า เป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ เช่นการป้องกันประเทศ การคลัง การต่างประเทศ การศึกษา ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งต้องถือว่าเป็นนโยบายหลัก (Main Policy) ไม่รวมถึงรายละเอียดปลีกย่อยของนโยบายนั้น ๆ

²⁹ สมภพ โทตระกิตย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 122.

³⁰ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) หน้า 265-266, 274, 277.

3.3 เนื่องจากคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกัน ฉะนั้นรัฐมนตรีจึงต่างช่วยเหลือกัน ในกรณี จะปกปิดข้อผิดพลาดของเพื่อนรัฐมนตรีด้วยกัน และต่างช่วยกันอภิปรายในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือในที่ประชุมร่วมอันของรัฐสภา คอบโตว์กับสมาชิกของสภาดังกล่าว ในกรณีที่รัฐมนตรีคนหนึ่งทำผิดพลาดก็ดี หรือรัฐมนตรีปฏิบัติราชการโดยไร้สมรรถภาพก็ดี หรือได้มีพฤติกรรมเกิดขึ้นภายหลัง ซึ่ง แสดงว่า การดำเนินงานของรัฐมนตรีคนหนึ่งนำผลร้ายมาให้แก่ประเทศชาติจนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ ในหมู่ประชาชนอย่างรุนแรงก็ดี รัฐมนตรีอื่นย่อมกระชับให้รัฐมนตรีผู้นั้นลาออกเสีย เพื่อแสดงว่าเป็น ความผิดของรัฐมนตรีคนนั้นคนเดียว ทั้งนี้เพื่อรักษาคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่พรรคการเมืองที่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีนั้นในที่สุด

3.4 การเปิดอภิปราย และการลงมติในคณะรัฐมนตรี ต้องถือเป็นความลับ และรัฐมนตรี มีหน้าที่ไม่นำไปเปิดเผย เพราะฝ่ายค้านในสภาย่อมคอยสลับจับฟังว่า ได้มีความแตกแยกความคิดเห็น ในคณะรัฐมนตรีบ้างหรือไม่

6. ความหมายของคำว่า " รัฐมนตรี " ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน

เนื่องจากองค์ประกอบและจำนวนของรัฐมนตรีระหว่างประเทศอังกฤษ และประเทศไทย นั้นไม่เหมือนกัน อันเป็นผลจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี และรัฐธรรมนูญ ของทั้งสองประเทศนั้นแตกต่างกัน³¹ ทำให้ความหมายและจำนวนของรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศ นั้นต่างกัน

³¹ รัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือประกอบด้วย จารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง อันได้วิวัฒนาการจากประวัติศาสตร์ทางการเมือง ของประเทศอังกฤษจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ได้ยึดถือกันมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ส่วนรัฐธรรมนูญ ของประเทศไทย เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งได้รับอิทธิพลทางด้านแนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นส่วนใหญ่

ประเทศไทยเราเริ่มรู้จักคำว่า คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังจะเห็นได้จากบันทึกความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรที่เจ้านายและขุนนางคณะหนึ่ง ได้ยื่นถวายต่อรัชกาลที่ 5 มีใจความสำคัญว่า ประเทศไทยควรเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ มีการปกครองโดยความรับผิดชอบร่วมกันของคณะเสนาบดีคือ คาบิเนต (Cabinet) ³²

เมื่อประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 หลังจากนั้นเป็นต้นมา คำว่า " รัฐมนตรี " ได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติในเรื่อง จำนวนและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี วิธีการเลือก รัฐมนตรีความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี เป็นต้น ³³ ซึ่งหลักเหล่านี้ปรากฏสืบเนื่องต่อกันมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้

เดิมทีนั้น ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย เรียกผู้มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินว่า " คณะกรรมการราษฎร " และในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ก็ใช้คำว่า " คณะกรรมการราษฎร " แต่ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในสภาผู้แทนราษฎร ได้มีผู้เสนอขอแก้ไขคำว่า " คณะกรรมการราษฎร " เป็นอย่างอื่น ได้มีการอภิปรายโต้เถียงกันในสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันมาก ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติให้แก้คำว่า " คณะกรรมการราษฎร " ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 มาเป็น " คณะรัฐมนตรี " ³⁴

³² ดูเชิงอรรดที่ 8

³³ ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 มาตรา 46,47 และ 50

³⁴ มนูญ บริสุทธิ์, " คณะรัฐมนตรี " อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายมนูญ บริสุทธิ์

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2521) หน้า 4.

สำหรับการตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของประธานรัฐสภา³⁵ หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร³⁶ หรือตำแหน่งอื่น ๆ³⁷ ตามที่รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการตั้งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กราบบังคมทูลถวายรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลเดียวกันต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ทรงตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป

จำนวนรัฐมนตรีในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่จะกำหนดจำนวนสูงสุดและต่ำสุดเอาไว้³⁸ หรือ กำหนดจำนวนสูงสุดเอาไว้อย่างเดียว³⁹ หรือไม่ได้กำหนดจำนวนเอาไว้

³⁵ ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 140 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 137 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 177 วรรคสาม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา146 วรรคสอง

³⁶ ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2475 มาตรา 81 วรรคสอง

³⁷ ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)พ.ศ.2470 มาตรา 74 วรรคสอง

³⁸ ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 มาตรา 46, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 66, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 มาตรา 74, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 140, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ.2495 มาตรา81, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 137

³⁹ ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 177, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 มาตรา 16 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 146

ปล่อยให้มันเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี⁴⁰ ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับการตั้งรัฐมนตรีว่า ควรจะตั้งเป็นตำแหน่งจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมและเป็นประโยชน์ในทางการเมืองเพราะถ้าหากตั้งมีจำนวนมากเกินไปก็จะเปลืองงบประมาณของประเทศ และจะเป็นจุดอ่อนให้พรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามหยิบยกขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐบาลไม่ประหยัด ใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นรางวัลตอบแทนแก่พรรคพวกของตน แต่ถ้าหากตั้งรัฐมนตรีจำนวนน้อยเกินไป จะทำให้ขาดผู้ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้หรือแถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติ และจะทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในเมืองประเทศมีพรรคการเมืองหลายพรรค เพราะในกรณีเช่นนี้การประกอบคณะรัฐมนตรีจะต้องอาศัยความร่วมมือจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นสิ่งที่จูงใจให้พรรคการเมืองเข้ามาร่วมมือในการตั้งรัฐบาลเป็นผลสำเร็จ⁴¹ จากเหตุผลต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงทำให้การตั้งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่เท่ากัน ตามความจำเป็นและเหตุผลทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่ได้จัดแบ่งประเภทของรัฐมนตรีไว้ ซึ่งก็ต้องศึกษาค้นคว้าจากกฎหมายอื่น ๆ จนพบว่ารัฐมนตรีมีอยู่หลายประเภท ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 8 วรรคสอง บัญญัติว่า " สำนักราชเลขาธิการ มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้ "

ข้อ 21 " ภายใต้บทบัญญัติข้อ 9 กระทรวงหนึ่งที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้....."

ข้อ 25 " ราชการส่วนใด ซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นกระทรวง จะจัดตั้งเป็นทบวงสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง เพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงได้..."

⁴⁰ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 14, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 14 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 มาตรา 21

⁴¹ มนูญ บริสุทธิ์, " คณะรัฐมนตรี " หน้า 26.

ดังนั้น จึงมีนักกฎหมายบางท่านได้จัดประเภทของรัฐมนตรีในประเทศไทย ดังต่อไปนี้คือ⁴²

1. นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี
2. รองนายกรัฐมนตรี มีขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ.2486
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบในกิจการของกระทรวงนั้น
4. รัฐมนตรีว่าการทบวง มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบในทบวงนั้น ๆ

มีคชอบในทบวงนั้น ๆ

5. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามที่ได้รับมอบหมาย
6. รัฐมนตรีสั่งราชการ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะได้ลงมติมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้ใด

ผู้หนึ่งไปสั่งราชการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เมื่อเห็นว่าราชการนั้นมีมาก

7. รัฐมนตรี หรือกล่าวกันโดยทั่วไปว่า " รัฐมนตรีลอย " ในประเทศอังกฤษเรียกตำแหน่งนี้ว่า Minister without Portfolio กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ควบคุมกิจการในส่วนที่สำคัญบางอย่าง ในประเทศไทยก็เคยมีการแต่งตั้งมาแล้วหลายคนในบางสมัย

ในปัจจุบันนี้ได้มี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2518 ที่ได้จัดแบ่งประเภทของข้าราชการการเมืองซึ่งมีตำแหน่งของรัฐมนตรีรวมอยู่ด้วย ตามมาตรา 3 (1) ถึง (8) อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง รัฐมนตรี

ตำแหน่งรัฐมนตรี ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 3 (1)ถึง(7) เป็นการกำหนดในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 ส่วนคำว่า " รัฐมนตรี " ในมาตรา 3(8) ของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการการเมืองพ.ศ.2518 ดังกล่าวนั้น แม้ไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดเอาไว้ก็ตาม แต่ตำแหน่ง " รัฐมนตรี " นี้ได้เคยมีการตั้งกันมาแล้วในคณะรัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใหม่ ๆ ถึงแม้ว่าในรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน (คณะรัฐมนตรีชุดที่ 44) นี้จะไม่มีตำแหน่ง " รัฐมนตรี " ก็ตาม⁴³ แต่ก็มีนักกฎหมายบางท่านได้อธิบายถึง

⁴² มนูญ บริสุทธิ์, " คณะรัฐมนตรี " หน้า 30.

⁴³ ดูรายชื่อคณะรัฐมนตรีชุดที่ 44 ได้จากหนังสือ สยามฮอลมาแนค 2530 (กรุงเทพมหานคร: สยามบรรณาการพิมพ์, 2530) หน้า 53-54

ตำแหน่ง " รัฐมนตรี " ว่าหมายถึง รัฐมนตรีที่ไม่ได้ว่าการกระทรวง หรือทบวง หรือประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เป็นตำแหน่งรัฐมนตรีลอย แล้วแต่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายงานให้ทำโดยเฉพาะ แนวความคิดในตำแหน่งรัฐมนตรีลอย เป็นการรับเอาความคิดในตำแหน่ง Minister without Portfolio ของประเทศอังกฤษเข้ามาใช้ในทางการเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมา⁴⁴

กล่าวโดยสรุป รัฐมนตรีที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้อยู่ในความหมายของรัฐมนตรี ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี สำหรับในกรณีคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ที่ได้ปรากฏอยู่ในคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันนี้ (คณะที่ 44 ตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม 2529 จนถึงปัจจุบันนี้) จะอยู่ในความหมายของคำว่า " รัฐมนตรี " หรือไม่นั้น ปรากฏว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจนั้น ประกอบขึ้นด้วยผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีดังกล่าว ร่วมกับข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งให้เข้าร่วมในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ปรากฏว่าเคยมีมติของคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2520 ที่คณะรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีไว้เป็นการทั่วไปในการบริหารงานทั่วไป ดังนั้นนายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจดังกล่าวมา จึงสามารถตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีชุดต่อ ๆ มา ก็มักจะมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้นคำว่า คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ มิได้อยู่ในความหมายของรัฐมนตรี แต่การดำเนินการของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี เพราะว่า คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายอำนาจในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดยผ่านนายกรัฐมนตรีอีกทีหนึ่ง

⁴⁴ ตำแหน่ง " รัฐมนตรี " เคยมีปรากฏในคณะรัฐมนตรีตั้งแต่คณะที่ 1-24 ดูรายละเอียดได้จากหนังสือ สยามมอดลมาแนค 2530 (กรุงเทพมหานคร: สยามบรรณการพิมพ์, 2530) หน้า 90-101.

7. ขอบเขตของคำว่า " นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี "

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 152 บัญญัติว่า "ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี "

บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวแบ่งความรับผิดชอบของรัฐมนตรีออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. ความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรี จากถ้อยคำว่า " ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน "
2. ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี จากถ้อยคำว่า "... และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี "

ในที่นี้จะขอกล่าวถึง หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี โดยมีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญได้อธิบายคำว่า " นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี " ว่าหมายถึงเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ เช่นการป้องกันประเทศ การคลัง การต่างประเทศ การศึกษา ฯลฯ ซึ่งต้องถือว่าเป็นนโยบายหลัก (Main policy) ของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และไม่รวมถึงรายละเอียดปลีกย่อยของนโยบายนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ปัญหาเกี่ยวกับแผนการศึกษาของชาติ และปัญหาที่ว่าประเทศควรจะบารุงสามัญศึกษาหรืออาชีวศึกษามากกว่ากัน จะต้องจัดให้มีโรงเรียนแห่งหนึ่งราษฎรเป็นจำนวนเท่าใด เป็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบายทั่วไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา⁴⁵

ส่วนนักกฎหมายอีกท่านหนึ่ง ได้กล่าวว่า " นโยบายทั่วไป ได้แก่ข้อความที่คณะรัฐมนตรีเสนอไว้ต่อสภานิติบัญญัติหรือ เรื่องที่ได้มีการพิจารณาปรึกษาลงมติกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่คำว่า " นโยบายทั่วไป " นี้ไม่มีนิยามไว้ ณ ที่ใดตามที่เข้าใจกันคือ เป็นโครงการหรือวิธีการซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดหนึ่งมีอยู่ และได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ตลอดจนการปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายนั้น ทำให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีความคิดเห็นหรือท่าทีบางอย่างต่อปัญหาที่จะเกิดขึ้นเช่นนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น รัฐมนตรีทุกคน จึงต้องรับผิดชอบร่วมกันในส่วนที่เรียกว่า " นโยบายทั่วไป " ความรับผิดชอบนี้ เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองเท่านั้น " ⁴⁶

⁴⁵ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 274.

⁴⁶ มนูญ บริสุทธี, " คณะรัฐมนตรี " หน้า 75.

กล่าวโดยสรุป นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา อันเป็นการประกาศแผนการหรือโครงการที่คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าว จะดำเนินการบริหารปกครองประเทศตามแผนการหรือโครงการอันเป็นเป้าหมายในการดำเนินงาน ของรัฐบาล เพื่อที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบ และสอดคล้องติดตามการดำเนินงาน ของรัฐบาลว่า ได้ดำเนินการตามนโยบายทั่วไปที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ มีอุปสรรค หรือข้อบกพร่องในนโยบายดังกล่าวที่จะทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลไม่สามารถนำความจริง รุ่งเรืองมาสู่ประเทศชาติบ้างหรือไม่ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายนิติบัญญัติที่คอยควบคุมสอดส่อง การบริหารงานของรัฐบาลตามที่หลักความไว้วางใจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยทั่วไป แล้วนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีมักจะเป็นการวางหลักการอย่างกว้าง ๆ เช่น นโยบายการเมือง และการบริหาร การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณานโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็น นโยบายกว้าง ๆ ดังนั้นแม้ว่าในบางเรื่องที่นายกรัฐมนตรีจะไม่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีในภายหลังให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าหากมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จัดอยู่ในนโยบาย เรื่องใด เรื่องหนึ่งของนโยบายทั่วไปที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแล้ว มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวก็จัดได้ว่าเป็นนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือแม้แต่เป็นเรื่อง ที่อยู่นอกเหนือจากนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ถ้าหากว่า ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวในภายหลัง คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในนโยบายดังกล่าว ต่อสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน แม้แต่การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ในการกระทำที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน เช่น พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ที่ประกาศออกไป นั้น ถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี เพราะได้มีการปรึกษาคถกลงกันในคณะรัฐมนตรี แล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ต่อไป เพราะหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงทำนิติไม่ได้" กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง จึงต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ลงนามรับ สอนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์เสมอ และการลงนามนี้ก็ถือว่ารัฐมนตรีทั้งคณะได้ เห็นชอบด้วยและร่วมกันรับผิดชอบ ⁴⁷

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

๘. องค์การที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 137 บัญญัติว่า

" สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อีกตลอดสมัยประชุมนั้น "

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่าก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติกวามไว้วางใจก็ตาม⁴⁸ ซึ่งเป็นหลักการที่นักกฎหมายบางท่านเห็นว่า เป็นการเปิดโอกาสให้แก่คณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดิน เพราะนโยบายดังกล่าวรัฐสภาไม่สามารถทราบได้ว่าเหมาะสมและมีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงยังไม่สมควรที่จะให้รัฐสภาลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในขณะที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้เริ่มต้นบริหารราชการแผ่นดินเลย อันเป็นเหตุผลของสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 142⁴⁹

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2512 มาตรา 151

⁴⁹ หุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เรียงมาตรา

(พระนคร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511) หน้า 900.

และผู้เขียนก็เห็นว่าหลักการในมาตรา 151 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 นั้นได้นำธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษ เข้ามาประพันธ์ด้วย อันแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในเรื่องระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ⁵⁰ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นอยู่เองที่รัฐบาลจะต้องมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากพอที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพของรัฐบาล และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจะต้องสังกัด ในมาตรา 94 และ มาตรา 95 ดังต่อไปนี้คือ

มาตรา 94 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1) สัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

(2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 95

หรือพรรคการเมืองตามมาตรา 104 พรรคสอง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่พรรคเดียว

(4) คุณสมบัติอื่น หากมีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 95 ในการเลือกตั้งทั่วไปพรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 94(3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าว ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งและจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

⁵⁰ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 34.

เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองนั้นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น จะถอนการสมัครรับเลือกตั้งมิได้

เมื่อพรรคการเมืองใดได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้ว แม้ภายหลังจะปรากฏว่า จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้ลดลงไปจนไม่ครบจำนวนไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ ก็ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้ว

นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 ซึ่งมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2522 จนถึงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2523) นับเป็นคณะรัฐมนตรีชุดแรก ภายใต้การบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองใช้บังคับ เพราะอยู่ในระหว่างการบังคับใช้ของบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ในส่วนที่เกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือหั่งคณะตามมาตรา 137 ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย⁵¹ ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร⁵² จำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้มีไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร⁵³ ทำให้ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ในช่วงระยะเวลาบังคับใช้ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 จึงเป็นความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

เมื่อบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้สิ้นสุดลง ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ได้เปลี่ยนมาเป็นความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองพ.ศ.2524⁵⁴ รับรองการดำเนินงานของกลุ่มการเมือง

51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 203

52 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 74

53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 84

54 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 98 ตอนที่ 111 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม

ต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ดังนั้นในปัจจุบันนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร และต่อพรรคการเมืองที่เข้าร่วมในคณะรัฐบาล

ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อองค์กรตั้งที่ได้กล่าวมานี้ เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้กำหนดไว้ ส่วนความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อองค์กรหรือกลุ่มบุคคลอื่นใดอีกนั้น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบในทางข้อเท็จจริงหรือโดยพฤตินัย ผู้เขียนจะได้กล่าวในบทต่อไป

9. วิธีการที่รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบร่วมกัน

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 152 บัญญัติว่า

" ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี "

หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศด้วยกัน ดังนั้น ถ้าหากการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีเป็นไปด้วยดี นโยบายที่ใช้ในการปกครองประเทศก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงสมบูรณ์แล้ว ก็ไม่มีเหตุการณ์ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องแสดงความรับผิดชอบแต่ประการใด ในทางตรงกันข้าม เมื่อเกิดมีความผิดพลาดขึ้นในนโยบายที่ใช้ในการปกครองประเทศ คณะรัฐมนตรีก็ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อในเรื่องดังกล่าวต่อองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งก็ได้แก่สภาผู้แทนราษฎร

สำหรับในกรณีที่ เป็นรัฐบาลผสม พรรคการเมืองที่เข้าร่วมในรัฐบาลผสมไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่า ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น พรรคการเมืองของตนไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดหรือรัฐมนตรีในสังกัดของพรรคคนไม่ได้มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบดังกล่าว เพราะรัฐบาลผสมนั้นเกิดจากการตกลงระหว่างพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากเพื่อบริหารปกครองประเทศ ความตกลงดังกล่าวมีผลผูกพัน เป็นกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับ เสมือนกฎหมายให้พรรคการเมืองทุกพรรคที่ เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศ ส่วนความผูกพันดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ดังนั้นไม่ว่าารูปแบบของรัฐบาลจะมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม หรือรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวก็ต้องแสดงความรับผิดชอบในการบริหารประเทศเช่นเดียวกัน ซึ่งก็พอจะจัดแบ่งวิธีการที่

รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบร่วมกันได้ดังนี้

1. โดยการที่คณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะจากพรรคฝ่ายค้าน ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะรัฐบาลได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือในกรณีที่เกิดมีข้อบกพร่องในการดำเนินงาน รัฐมนตรีก็จะต้องชี้แจงร่วมกันในที่ประชุมสภาว่าเกิดขึ้นเพราะเหตุใด มีแนวทางในการแก้ไขและป้องกันอย่างไร ถ้าหากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีคณะดังกล่าว การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ก็เพราะหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีนี้เอง

2. โดยการลาออกของคณะรัฐมนตรี อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดหรือบกพร่อง จนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายค้าน และประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นแล้วว่าเป็นความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศ ที่ไม่สามารถมองข้ามความผิดดังกล่าวไปได้

3. โดยการลาออกของนายกรัฐมนตรี โดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าหรือผู้นำของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการดำเนินนโยบายบริหารประเทศทั้งหมด ก็อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับของนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายทั้งหมด รัฐมนตรีจึงเป็นผู้รับมอบหมายหน้าที่มาจากนายกรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่งจึงอยู่ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตามแล้วแต่ ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีจึงเกิดขึ้น จึงมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งได้มีเหตุการณ์ทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เกิดขึ้นมาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อคราวพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 อันมีผลให้คณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522-2 มีนาคม 2523) ~~ตั้งต้นสุดลง~~ อันเนื่องมาจากรัฐบาลประกาศขึ้นราคาน้ำมันและแก๊ส กล่าวได้ว่าการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ ในครั้งนี้เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายค้านและประชาชนอย่างหนัก

กล่าวโดยสรุป วิธีการที่รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารประเทศก็มีอยู่ด้วยกัน 3 วิธีดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 154(1), (3), (4) ประกอบกับมาตรา 155(2)

หลักความไว้วางใจของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทย

1. ที่มาของหลักความไว้วางใจในประเทศไทย

หลักความไว้วางใจ (Confidence Rule) เป็นกฎเกณฑ์อันหนึ่งที่ประกอบอยู่ในหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ซึ่งประเทศไทยได้นำเอาหลักความไว้วางใจนี้มาจากรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้เป็นแบบอย่าง¹ หลักความไว้วางใจที่จะปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดและครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญไทย ฉบับที่ 2 โดยบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้คือ มาตรา 50 วรรคแรก " ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร "

มาตรา 40 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน

ในที่ประชุมสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

มาตรา 41 สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ ถัดจากความไว้วางใจนั้น ท่านมิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา

จากบทบัญญัติใน 3 มาตราดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวความคิดที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารอันได้แก่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล และตรวจสอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อฝ่ายนิติบัญญัติในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือในการโต้ตอบฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎร² เพิ่งจะปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งก่อนหน้านั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย - (กรุงเทพฯ: มานคร. :

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 84.

² มาตรา 35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

ไม่ปรากฏหลักความไว้วางใจในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับแรกเลย ดังจะเห็นได้จากอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยนั้นเมื่ออำนาจสั่นพ่นโดยปราศจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร ตามบทบัญญัติในมาตรา 9 ที่บัญญัติว่า

" สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันตลอดจนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ "

จนมีผู้กล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยเป็นรัฐธรรมนูญของคณะราษฎรและเพื่อคณะราษฎร³ กล่าวกันว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 คณะราษฎรได้ร่างขึ้นมาอย่างกระชั้นชิด เพราะได้ประกาศใช้ภายหลังวันที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียง 3 วัน หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรคืออนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งก็ได้กลายมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 จากคำแถลงของพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรดังกล่าว ได้กล่าวว่า อนุกรรมการได้ค้นคว้าหาแบบแผนธรรมนูญที่เขาทำกันมาแล้วในนานาประเทศ เพื่อเป็นแบบอย่างและดัดแปลงในข้อที่ไม่เหมาะสมแก่ประเทศไทย ส่วนในหมวดที่ 4 อันว่าด้วยคณะกรรมการราษฎร ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน จำต้องเป็นผู้ที่สภาให้ความเห็นชอบในการเข้ารับตำแหน่ง ถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจของสภาแล้วจำต้องออกจากหน้าที่หมด⁴ อันแสดงให้เห็นถึงการนำหลักความไว้วางใจมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ดังได้กล่าวมาข้างต้น

หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญของไทยเกือบทุกฉบับก็ได้บัญญัติถึงหลักความไว้วางใจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบใช้แก่ฝ่ายบริหารภายใต้การควบคุมและตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ถึงแม้ว่าในบางครั้งองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติจะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้งในจำนวน

³ กมล ทองธรรมชาติ, " ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ " เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ 1-6 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประชาชน, 2529) หน้า 126.

⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ.2475, (พระนคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2475), หน้า 359-364.

ลัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน⁵ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเลียนแบบหลักความไว้วางใจที่แตกต่างไปจากหลักความไว้วางใจของประเทศอังกฤษ แต่ถึงกระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับก็ยังคงวางหลักความไว้วางใจ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการรับรูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมาใช้

การพัฒนาหลักความไว้วางใจในรัฐธรรมนูญของไทยดูเหมือนจะไม่มีกฎเกณฑ์อย่างใดเลย กล่าวคือสภาพทางการเมืองของประเทศไทยได้เกิดการปฏิวัติ รัฐประหาร หลายต่อหลายครั้งมีรัฐธรรมนูญใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ถึง 13 ฉบับ เจื่อนไขในทางการเมืองและในการร่างรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งในยุคสมัยที่ความคิดประชาธิปไตยกำลังเฟื่องฟู รัฐธรรมนูญไทยในยุคนั้นสมัยนั้น ก็จะมีหลักการทางการเมืองปกครองใกล้เคียงกับระบบการปกครองรัฐสภาของประเทศอังกฤษ แต่ในขณะที่รัฐธรรมนูญได้ถูกจัดทำขึ้นโดยคณะปฏิวัติ คณะปฏิรูป หรือคณะรัฐประหาร เจื่อนไขและหลักการของรัฐธรรมนูญในยุคนั้นสมัยนั้น ก็เป็นไปในทางที่เอื้ออำนาจตามหลักการที่คณะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญเหล่านั้นต้องการ ซึ่งหลักการในรัฐธรรมนูญเหล่านั้นจะยิ่งห่างไกลจากหลักการปกครองในระบบ รัฐสภาของอังกฤษ เพราะคณะผู้จัดทำไม่ประสงค์ที่จะเอาหลักการปกครองของประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบในการจัดทำ แต่ได้ยึดถือความต้องการและเจื่อนไขในการดำรงอยู่ในอำนาจของคณะผู้จัดทำเป็นประการสำคัญ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะมีหลักความไว้วางใจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้แก่ฝ่ายบริหาร แต่โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งมากกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง หรือสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด⁶

2. เหตุการณ์ทางการเมืองในเรื่องหลักความไว้วางใจ

2.1 กรณีการลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522-2 มีนาคม 2523) เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 แยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

⁵ ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, หน้า 85.

⁶ ตัวอย่างเช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 เป็นต้น

ความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 กรณีสืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 39 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520⁷ และต่อมาก็ได้มีการแต่งตั้งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรี⁸ ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 40 (ตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน 2520 ถึงวันที่ 21 ธันวาคม 2521) ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2521 อันเป็นผลบังคับให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลา 120 วัน นับตั้งแต่วันที่สิ้นปี พ.ศ.2521⁹

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 301 คน ปรากฏว่ากลุ่มกิจสังคมได้รับเลือกตั้งมากที่สุด 82 ที่นั่ง กลุ่มอิสระ 63 ที่นั่ง กลุ่มชาติไทยได้ 38 ที่นั่ง กลุ่มประชากรไทยและกลุ่มประชาธิปไตยได้กลุ่มละ 32 ที่นั่ง นอกนั้นเป็นกลุ่มการเมืองอื่น ๆ¹⁰ เหตุที่ไม่เรียกว่าพรรคการเมืองก็เพราะว่าในวันที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ คือพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ประกาศใช้บังคับภายหลังจากวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว¹¹

⁷ "ข่าวในประเทศ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 2 (21-27 ตุลาคม 2520), : 1177

⁸ "การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 2 (11-17 พฤศจิกายน 2520) : 1268

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 202.

¹⁰ "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 4 (20-26 เมษายน 2522) : 451

¹¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 98 ตอนที่ 111 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2524

นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 โดยผลของมาตรา 203, 204 และ 205 ทำให้เงื่อนไขในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีถูกคาดหมายจากสื่อมวลชนและนักการเมืองทั้งหลายว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แม้แต่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้ากลุ่มกิจสังคมที่สมาชิกของกลุ่มได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด 82 ที่นั่ง ก็ปฏิเสธที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เพราะสมาชิกของกลุ่มไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาถึง 165 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ตามที่คาดหมายไว้¹²

ในที่สุดเมื่อพลอากาศเอกหะริน หงสกุล ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาได้ทำการขวเสี่ยงเลือกนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภาอันประกอบไปด้วย สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลก็ปรากฏว่ามีผู้สนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 311 เสียง งดออกเสียง 18 เสียง และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลุดออกไปจากที่ประชุม 20 คน¹³ และต่อมาในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2522 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41¹⁴ โดยมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด 44 คน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมด้วย 8 คน อันกล่าวได้ว่าเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร อันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนประมาณ 50 กว่าคน ได้แก่กลุ่มเสรีธรรม 26 คน กลุ่มพลังใหม่ 8 คน กลุ่มกิจประชาธิปไตย 3 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ 14 คน¹⁵ ในขณะที่รัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำโดยเฉพาะคณะทหารอันได้แก่ พลเอกเสริม ฒ นคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

¹² " การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 4(20-26 เมษายน 2522) : 453.

¹³ " ความเคลื่อนไหวทางการเมืองภายหลังเลือกตั้ง ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 4(11-17 พฤษภาคม 2522) : 536.

¹⁴ " การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 4(25-31 พฤษภาคม 2522) : 589-592.

¹⁵ " ความเคลื่อนไหวทางการเมืองภายหลังเลือกตั้ง ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 4(4-10 พฤษภาคม 2522) : 510.

ส่วนพลอากาศเอกพะเนียง กานตรัตน์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และพลเรือเอกกวี สิงหะ ผู้บัญชาการทหารเรือ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม จนกล่าวกันว่าแทบจะยกเอา กองทัพอากาศทั้งหมดเข้าร่วมรัฐบาลด้วย มีหลายเสียงกล่าววิพากษ์วิจารณ์กันว่า การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดที่ 41 นี้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กล่าวว่าจะโค่นปฏิวัติเหมือนที่รัฐบาลอินเดียนามาแล้ว จึงได้มีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกหรือนายทหารประจำการเข้ามาเป็นรัฐมนตรี อันเป็นการเอาใจทหารและมีเจตนาดึงทหารเข้ามาเล่นการเมือง โดยที่ทหารเองก็ปฏิเสธไม่ได้¹⁶

ในขณะที่ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบการปกครองรัฐสภานั้น ได้มีธรรมเนียมปฏิบัติว่า คณะรัฐมนตรีได้ถูกเลือกมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ซึ่งจะทำให้ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมั่นคงขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งทั่วไปในอังกฤษ เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1979 ผลปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ซึ่งมีนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) เป็นหัวหน้าพรรค ได้ประสพชัยชนะด้วยคะแนนเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดเหนือพรรคแรงงานของอดีตนายกรัฐมนตรีเจมส์ คัลลาฮัน (James Callaghan) โดยที่สมาชิกพรรคอนุรักษนิยม ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาสามัญจำนวน 339 ที่นั่งจากจำนวนที่นั่งในสภาสามัญทั้งหมด 635 ที่นั่ง อันเป็นผลให้นางมาร์กาเรต แธตเชอร์ หัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม ได้เป็นนายกรัฐมนตรีของอังกฤษที่เป็นสตรีคนแรกของอังกฤษ¹⁷ และได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอังกฤษสืบต่อมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ อันเนื่องมาจากพรรคอนุรักษนิยม ยังคงได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากในสภาสามัญตลอดทั้งสองครั้งที่ผ่านมามีใน ค.ศ. 1983 และ ค.ศ. 1987¹⁸

2.1.1 วิเคราะห์เหตุการณ์ทางการเมืองที่นำมาสู่การลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41

อันเนื่องมาจากการประกาศขึ้นราคาน้ำมันของรัฐบาลที่ลงนามโดยนายอ. วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในฐานะประธานคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกัน

¹⁶ " โฉมหน้ารัฐมนตรีรายกกองทัพมาไว้ที่นี่ ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 26(10 มิถุนายน 2522):20

¹⁷ " การเมืองในอังกฤษ ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 4(13-19 เมษายน 2522) : 446.

¹⁸ " การเลือกตั้งทั่วไปในอังกฤษ ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12(3-9 กรกฎาคม 2530) : 755.

การผูกขาด เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 โดยอ้างว่าสาเหตุที่ต้องขึ้นราคาน้ำมัน เพราะสถานการณ์น้ำมันของโลกและราคาน้ำมันดิบจากต่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก อัตราการขึ้นราคาน้ำมันในครั้งนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากอดีตนายกรัฐมนตรีนามว่า พล.ร.อ. คึกฤทธิ์ ปราโมช ว่าจะประโยชน์แก่คนรวยมากกว่าคนจน กล่าวคือน้ำมันเบนซินซูเปอร์ขึ้นราคาเพียง 25 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่น้ำมันดีเซลหมุนเร็วและหมุนช้าที่จำเป็นแก่การเกษตร การประมงและการขนส่งทุกชนิดขึ้นราคาถึง 51 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่น้ำมันก๊าดขึ้นราคา 60 เปอร์เซ็นต์ และแก๊สหุงต้มขึ้นราคาไปอีก 47 เปอร์เซ็นต์¹⁹

นอกจากนี้ก็มีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่าย อาทิ สื่อมวลชน ประชาชน นักศึกษา ตลอดจนกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านทั้ง 4 กลุ่มอันได้แก่ กิจสังคม ประชาธิปัตย์และประชากรไทย ต่างก็มีความเห็นอย่างเดียวกันว่า จะขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญและยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายค้านเองก็ไม่มั่นใจว่า จะสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ได้²⁰ เพราะในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะหรือรายบุคคลก็ตามต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา²¹ กล่าวคือทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีสิทธิลงคะแนนเสียงอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวกันว่าแล้วสมาชิกวุฒิสภาก็เปรียบเสมือนพรรครัฐบาลเพราะการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำรายชื่อบุคคลดังกล่าวกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมดตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นคณะทหารเสียประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ของวุฒิสมาชิกทั้งหมด อันแสดงให้เห็นความมุ่งหมายของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ในการเสนอแต่งตั้งวุฒิสมาชิกที่เป็นนายทหารไว้เพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล²²

¹⁹ " จะขึ้นราคาน้ำมัน จงลืมนึกว่าเสียใจ ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 26(17 กุมภาพันธ์ 2523) : 5.

²⁰ " รัฐบาลใหม่ความไม่ไว้วางใจรออยู่ ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 26(24 กุมภาพันธ์ 2523) : 8.

²¹ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 203

²² " โฉมหน้ารัฐบาล เขาจะแสดงผลประโยชน์กันอย่างไร ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25(29 เมษายน 2522) : 7.

ในที่สุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์จึงได้ขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 เพื่อที่จะชี้แจงปัญหาการปรับราคาน้ำมันดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันกลุ่มการเมือง ฝ่ายค้านอันได้แก่ กลุ่มกิจสังคม กลุ่มชาติไทย กลุ่มประชาธิปไตย กลุ่มประชากรไทย และกลุ่มสยาม ประชาธิปไตย ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทั้งนี้ประธานรัฐสภาได้กำหนดให้เปิดอภิปรายในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523²³

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 ได้มีการประชุมรัฐสภาสมัยที่ 2 (วิสามัญ) พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อที่ประชุมรัฐสภา ในตอนหนึ่งว่า "..... ในปัญหาเรื่องการปรับราคาน้ำมัน ก็เช่นเดียวกันรัฐบาลได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว เห็นว่า โดยเหตุโดยผลแล้วไม่มีทางเลือกใดที่จะดีกว่าจึงจำเป็นต้องปรับราคาขึ้นไปให้สอดคล้องกับความจำเป็นของตลาดโลก เพราะรัฐบาลได้คำนึงถึงความจำเป็นและเป็นไปได้เป็นสิ่งสำคัญ หากราคาน้ำมันในประเทศต่ำกว่าราคาน้ำมันในต่างประเทศแล้วหรือต่ำกว่ามากแล้ว เราจะไม่มีน้ำมันใช้จะเกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นหากเราต้องการระบบตลาดเสรีเช่นนี้อยู่ เราต้องยอมรับหลักอุปสงค์และอุปทานและราคาด้วย "

และกล่าวในตอนท้ายว่า "....การขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาไม่เป็นที่ดีและเชื่อว่าไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนปรารถนา ประชาชนบางส่วนที่อยู่ในชนบทเขาไม่สนใจว่า ใครจะมาบริหารประเทศ ขอให้เขาปากท้องอิ่มก็แล้วกัน แต่ความขัดแย้งก็ได้ก่อตัวเพิ่มทวี จนยากที่รัฐบาลจะบริหารงานของชาติให้บรรลุสู่เป้าหมายได้

ฉะนั้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา กระผมจึงได้ตัดสินใจดังนี้ กระผมขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ระบบรัฐสภาของประชาธิปไตยดำรงคงอยู่ตลอดไป ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ท่านเลือกบุคคลที่มีความสามารถดีกว่า เข้ามาบริหารประเทศ และรับใช้ประชาชนและประเทศชาติต่อไป ขอขอบคุณ "²⁴

²³ " นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 5 (29 กุมภาพันธ์ - 6 มีนาคม 2523) : 253-259.

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

2.1.2 วิเคราะห์หลักความไว้วางใจในกรณีนายกรัฐมนตรีลาออก พ.ศ.2523

กล่าวกันว่าก่อนถึงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 มีข่าวออกมาว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ควรจะลาออกในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 เพื่อมิให้ฝูงชนมาชุมนุมกันในวันที่ 28 และ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 และอาจจะยึดเยื้อไปถึงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2523 อันเป็นวันเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรีของพรรคฝ่ายค้าน แต่ไม่มีการลาออกในวันดังกล่าว และกลุ่มทหารหนุ่มหรือยังเติร์กมีบทบาทในการร้องขอให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก²⁵ เนื่องจากกลุ่มทหารหนุ่มเหล่านี้มีบทบาทในฐานะวุฒิสมาชิก และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการเรียกร้องทางการเมืองในระดับหนึ่ง ในขณะที่จำนวนวุฒิสมาชิกเป็น คณะทหารประมาณกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มฝ่ายค้านเองก็ไม่นับ ว่าจะสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ อันแสดงให้เห็นองค์กรที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 อันได้แก่วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็คือข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะทหาร ซึ่งเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของวุฒิสภาถึงกว่า 80 เปอร์เซ็นต์²⁶ จึงกลายเป็นตัวแปร องค์กรหนึ่งที่จะให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรที่จะให้ความ ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 ที่มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็เพราะว่า เป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความ สนับสนุนต่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์อีกต่อไป อันเนื่องมาจากการปรับราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นเมื่อ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523

อันแตกต่างไปจากระบบการเมืองของอังกฤษในปัจจุบันนี้ ที่ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี อังกฤษต่อองค์กรนิติบัญญัติเปลี่ยนแปลงมารับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง หลังจากประกาศใช้ Reform Act 1832 พร้อม ๆ กับพัฒนาการของพรรคการเมืองได้เข้มแข็งขึ้นทำให้สมาชิกของพรรค

²⁵ " นายฯ คนใหม่ทำไมต้องเป็นเปรม ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 26 (9 มีนาคม 2523) : 4.

²⁶ " วุฒิสมาชิก ยังเติร์กยังอยู่ ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25 (29 เมษายน 2522) : 3.

การเมืองในปัจจุบันนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบอบวินัยพรรคที่เคร่งครัด²⁷ สมาชิกทุกคนต้องเคารพและเชื่อฟังกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ นโยบายของพรรคการเมืองที่ได้แถลงต่อประชาชนในคราวที่ได้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นเสมือนกับคำมั่นสัญญาที่เสนอไว้ต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง ดังนั้นพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งย่อมนำเอา นโยบายของพรรคที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนดังกล่าวนำมาปฏิบัติในรูปของนโยบายของรัฐบาล ซึ่งกฎเกณฑ์ในการควบคุมพฤติกรรมเหล่านี้ในประเทศอังกฤษเรียกว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศอังกฤษ ที่สร้างรากฐานอันมั่นคง ให้ระบบการเมืองของประเทศอังกฤษมีความมั่นคง ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามของกษัตริย์ในการเข้าไปมีส่วนเลือกนายกรัฐมนตรี ในบางครั้งหลังปีค.ศ. 1832 อาทิกรณีที่พระเจ้าวิลเลียมที่ 4 (William IV) ที่พระองค์ได้ฉวยโอกาสแต่งตั้งเซอร์โรเบิร์ต พิล ผู้นำพรรคทอรีให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนที่ ลอร์ด เมลเบิร์น (Lord Melbourne) ที่ได้ลาออกไป ต่อมาเมื่อได้มีการเลือกตั้งทั่วไปพรรคทอรีได้ ประสบความสำเร็จ และพิลไม่สามารถหาเสียงสนับสนุนที่จำเป็นสำหรับรัฐบาลของเขาได้ พิลจึงได้ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไป²⁸ เช่นเดียวกับกรณีของนายคัลลาแฮน ที่ได้ขอลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีต่อพระราชินีอลิซาเบธที่ 2 ทันทีหลังจากทราบผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1979 ที่พรรค แรงงานของเขาประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งดังกล่าว²⁹ อันแสดงให้เห็นถึงองค์การที่คณะรัฐมนตรี อังกฤษต้องรับผิดชอบคือประชาชนผู้เลือกตั้ง

2.2 กรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีของคณะ รัฐมนตรีคณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523-29 เมษายน 2526) โดยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลขอ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526

²⁷ J. Havey and L. Bather, The British constitution, 4th ed (London : Butler & Tanner LTD. 1977), p 258.

²⁸ Emden, The people and the constitution, pp. 156-157.

²⁹ " อังกฤษชัยชนะของนางแธตเชอร์ ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25 (13 พฤษภาคม 2522) : 11

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2521 จนกระทั่งถึงปัจจุบันมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 206 มาตรา และในจำนวนนี้มีส่วนซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล 12 มาตรา บทบัญญัติบางมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไว้โดยมิให้นำมาใช้บังคับในช่วง 4 ปีแรก นับตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 อันเป็นวันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะครบกำหนดเวลา 4 ปี ที่บทเฉพาะกาลจะต้องสิ้นสุดลงในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2526 ดังนั้นจึงได้เกิดความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บทเฉพาะกาลบางมาตรา ยังคงมีผลใช้ได้ต่อไปอีกชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดไป ดังปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้³⁰

1. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 เป็นร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี เสนอต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2524 มีหลักการสำคัญในเรื่องการแก้ไขหลักเกณฑ์การเลือกตั้ง และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยทันที

2. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 2 เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชและคณะ เสนอให้รัฐสภาพิจารณาเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2524 มีหลักการสำคัญในการแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองทันที

ที่ประชุมรัฐสภาได้รวมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน โดยถือว่าเป็นเรื่องเดียวกันผลการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2525 ผลปรากฏว่า รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ 258 เสียง ไม่เห็นชอบ 33 เสียงและงดออกเสียง 119 เสียง³¹ ซึ่งคะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบดังกล่าวไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดที่มีจำนวนทั้งสิ้น 526 คน ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวตกไป

3. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 3 เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 271 คน เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ.2525 ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ไม่ผ่านความเห็นชอบในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการในการพิจารณา เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2525³²

³⁰ สุรพล สันติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526" วารสารนิติศาสตร์, 13(กรกฎาคม-กันยายน 2526) : 128.

³¹ เรื่องเดียวกัน

³² เรื่องเดียวกัน

4. การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 4 โดยมีผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับด้วยกันคือ³³

1. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายบัญญัติ เกสรทองกับคณะ มีหลักการให้ขยายบทเฉพาะกาลที่ใช้อยู่ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 (ฉบับปัจจุบัน) ออกไปอีก 4 ปี รวมกับกำหนดเวลาเดิม 4 ปีเป็น 8 ปี และในระหว่างอายุของบทเฉพาะกาลนี้ คงให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละไม่เกิน 3 คน และให้เลือกตั้งเป็นรายบุคคลเช่นเดิม คงให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย การเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 131 และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ เกี่ยวกับความมั่นคง โดยตัดบทบัญญัติที่ให้ประชุมร่วมกันในการพิจารณาพระราชกำหนด และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ภัยยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน

2. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชกับคณะ มีหลักการสำคัญในการขอแก้ไขเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น โดยให้แก้ไขวิธีการกำหนดเขตเลือกตั้งโดยให้กลับไปใช้วิธีการตามที่เคยใช้มาแต่เดิมตามรัฐธรรมนูญ ปี 2517 คือให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขต ๆ แต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน และให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเลือกเป็นรายบุคคลเช่นเดิม

กล่าวกันว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายบัญญัติ เกสรทองกับคณะ ได้รับการสนับสนุนจากคณะทหาร โดยเฉพาะกองทัพบก ได้แสดงบทบาทสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด โดยตีพิมพ์สมุดปกขาวชื่อ "แนวทางของกองทัพบกในปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" แจกจ่ายสมาชิกรัฐสภาและประชาชนทั่วไป โดยยืนยันถึงเหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขในสาระสำคัญ 3 ประการ ซึ่งตรงกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายบัญญัติ เกสรทองกับคณะ โดยระบุเหตุผลที่สำคัญที่สุด คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ดำเนินไปเพื่อให้สอดคล้องกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่องนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ซึ่งคำสั่งนี้มีมาตรการให้ทำการรื้อทางการเมืองรวมอยู่ด้วย แต่คำสั่งดังกล่าวยังไม่สามารถผลักดันให้สัมฤทธิ์ผลได้ เพราะยังติดขัดอยู่กับบทบัญญัติบางส่วนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายบางฉบับ ต่อมากองทัพบกได้ออกสมุดปกขาวอีกเล่มหนึ่ง ชื่อ "สำเนาของกองทัพบกถึงพี่น้องประชาชน เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" แจกจ่ายแก่สมาชิกรัฐสภาและประชาชนทั่วไป

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133-134.

อธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นของการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ประเด็น คือ การแก้ไขหลักเกณฑ์การเลือกตั้ง คงอำนาจวุฒิสมาชิกไว้เช่นเดิม และแก้ไขให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้³⁴

ในส่วนท่าทีของฝ่ายบริหารในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเหตุที่คณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 เป็นรัฐบาลผสม ความคิดเห็นของรัฐมนตรีที่ปรากฏต่อปัญหาดังกล่าว จึงค่อนข้างหลากหลาย แต่ในที่สุดที่คณะของรัฐบาลต่อการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ปรากฏขึ้นชัดเจน จากคำกล่าวของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ว่ารัฐบาลจะวางเฉยไม่ยุ่งเกี่ยวในเรื่องดังกล่าว โดยจะไม่เป็นผู้เรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ ไม่เป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และไม่ยุบสภาแม้ว่าจะมีความขัดแย้งทางความคิดเห็นในเรื่องนี้เป็นอย่างมากก็ตาม แต่จะปล่อยให้เป็นเรื่องของสมาชิกรัฐสภา จะเป็นผู้ดำเนินการกันเอง แล้วแต่ความเห็นของแต่ละบุคคล³⁵

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 รัฐสภาได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับของนายป๋วย จตุพรทองและคณะ ในวาระที่หนึ่ง อันเป็นวาระรับหลักการ การอภิปรายได้ปรากฏการแตกแยกทางความคิดออกเป็น 2 แนวทาง คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรจะยอมรับหลักการของการแก้ไขดังกล่าว โดยเหตุผลเพื่อความมั่นคง และเสถียรภาพของรัฐบาล ตลอดถึงความไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยของหลักเกณฑ์การเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญ ฝ่ายนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคสยามประชาธิปไตย พรรคประชากรไทย และสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งประกอบด้วยพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังใหม่ และพรรคประชากรราษฎร์ ฝ่ายนี้ยืนยันหลักการว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และเป็น การแก้ไขเพื่อสนองความต้องการที่จะเข้ามาอำนาจทางการเมืองของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น และจะคัดค้านการแก้ไขครั้งนี้จนถึงที่สุด ในที่สุดรัฐสภาได้รับหลักการในวาระแรก และนัดพิจารณาในวาระที่สองในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 โดยคณะกรรมการเดิมสภา ซึ่งการพิจารณาในวาระที่สองนี้ เป็นการพิจารณาโดยลงคะแนนลับ และรัฐสภาก็มีมติให้คงตามร่างเดิมมาโดยตลอด จนสิ้นสุดการพิจารณาในวาระที่สอง³⁶

บรรยากาศทางการเมืองก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมวาระที่สาม ได้ปรากฏการเคลื่อนไหวคัดค้านต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในสภาและนอกสภา

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134-136.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136-140.

ซึ่งกลุ่มที่คัดค้านดังกล่าวประกอบด้วย³⁷

1. พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังใหม่ พรรคสังคมประชาธิปไตย ขณะที่พรรคชาติไทยมีลักษณะไม่แน่นอน
2. วุฒิสมาชิกสายทหาร ได้แก่ วุฒิสมาชิกที่สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุดที่แสดงทัศนคติไม่เห็นด้วยค่อนข้างแข็งขัน
3. ปัญญาชนนักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สำคัญต่าง ๆ โดยร่วมกับนักศึกษาตัวแทนพรรคการเมืองและกลุ่มผู้ใช้แรงงานจัดตั้ง " สมาพันธ์ประชาธิปัตย์ " ขึ้นเพื่อแสดงบทบาทคัดค้านต่อต้านในหลายรูปแบบ
4. นิสิต นักศึกษา 14 สถาบัน ซึ่งเข้าร่วมเป็นกำลังสำหรับการเคลื่อนไหวประสานกับปัญญาชนนักวิชาการ
5. ประชาชน โดยการกระทำผ่านการรวมพลังของพันตำรวจตรีอนันต์ เสนาจันทร์ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน รวมทั้งเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร ด้วย

ในขณะที่ฝ่ายสนับสนุนการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญ ก็ได้กล่าวอ้างถึงเหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยอ้างแนวทางตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ในขณะที่ฝ่ายบริหาร โดยร้อยตำรวจโทชาญ มนุธรรม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เสนาธิการคณะกรรมการประสานงานสมาชิกวุฒิสภา เปิดเผยว่าไม่มีการประชุมสมาชิกวุฒิสภาอีกแล้ว เพราะได้มีมติไปแล้วให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 3 โดยอิสระ โดยให้คำนึงถึงความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ ในขณะที่นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดเผยต่อสื่อมวลชนถึงเรื่องที่มีข่าวว่ารัฐบาลจะยุบสภา ว่าไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด และนายกรัฐมนตรีก็ได้ยืนยันมาหลายครั้งแล้วว่า จะไม่มีการยุบสภา สภามีมติอย่างไรก็ต้องเป็นไปตามนั้น และรัฐบาลพร้อมที่จะจัดการเลือกตั้งตามเสียงส่วนใหญ่³⁸

ต่อมาในวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2526 รัฐสภาได้ประชุมเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยนายบัญญัติ เกสรทองและคณะในวาระที่สาม โดยการลงคะแนนเสียงลับด้วยวิธีการหย่อนบัตร ผลของการลงคะแนนปรากฏว่า คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สามมี

³⁷ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, นี่คือประเทศไทย : ประมวลตำนานและวิกฤตรัฐธรรมนูญอันสะท้อนสภาพการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพินทยา, 2518) หน้า 75-77.

³⁸ สุรพล ลีนินดิโกรพจน์, " วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526 " หน้า 142.

เพียง 254 เสียง ซึ่งไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา³⁹ ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวตกไป แต่ปรากฏว่ามีสมาชิกรัฐสภาบางคนเสนอให้มีการตีความว่า คำว่า จำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา รวมกัน หมายถึงจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่ยังคงมีสมาชิกภาพอยู่จริง คือ 507 คน ดังนั้นจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาคือ 254 เสียงขึ้นไป แต่ประธานรัฐสภาได้ตัดบทให้ไปดำเนินการเสนอมาเป็นญัตติให้ถูกต้อง จึงจะพิจารณาได้⁴⁰

ในช่วงบ่ายของวันเดียวกัน รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชและคณะเป็นผู้เสนอ หลังจากอภิปรายในวาระรับหลักการจบลงแล้ว ก็ได้มีการลงคะแนนเสียงว่าจะเห็นชอบหรือไม่ ปรากฏว่าจะเห็นชอบในหลักการของร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เข้าร่วมประชุม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้จึงเป็นอันตกไปในวาระแรก⁴¹

ต่อมาในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 ได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมวิสามัญของรัฐสภา และในเย็นวันเดียวกัน ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526⁴²

เหตุผลที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 ได้กล่าวว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มีความเห็นแตกต่างก้ำกึ่งกัน หากจะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามวิธีการใหม่ในขณะนี้ อาจจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ จึงสมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่⁴³

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2526 นายกรัฐมนตรีมีสาส์นถึงประชาชนชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นของการยุบสภาผู้แทนราษฎรว่า ความปรารถนาของทุกฝ่ายในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่ที่ประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเลือกตั้ง และพยายามจะนำวิธีการเลือกตั้งที่เคยใช้มาในอดีตมาใช้บังคับอีก เนื่องจากประจักษ์ว่าสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศยังไม่พร้อมที่

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 194(6)

⁴⁰ สุรพล สันติไกรพจน์ "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526 ", หน้า 143.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 194(3)

⁴² สุรพล สันติไกรพจน์ "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526 ", หน้า 143.

จะใช้วิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในการประชุมรัฐสภาได้เกิดปัญหาบางประการ ที่ทำให้เจตนาดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง จึงต้องตกเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้ปวงชนชาวไทยได้รับสิ่งที่ทุกคนปรารถนา จึงมีความจำเป็นต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่⁴⁴

2.2.1 วิเคราะห์หลักความไว้วางใจในกรณีการยุบสภา พ.ศ.2526

จากเหตุผลในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2526 ประกอบกับสารสันของนายกรัฐมนตรีที่มีถึงประชาชนดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ยังคงปรากฏปัญหาในเรื่องการให้เหตุผลแก่การกระทำเช่นนี้ โดยเฉพาะในส่วนของพระราชกฤษฎีกายุบสภานี้ระบุว่า จำเป็นต้องดำเนินการเช่นนี้เพราะอาจเกิดความขัดแย้งและความรุนแรงอันเนื่องมาจากวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบใหม่ นั้น จึงมีผู้กล่าวว่า เป็นการเสนอทฤษฎีใหม่ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมาและตามทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีการศึกษาอยู่ในปัจจุบันนั้น เหตุผลสำคัญที่สุดของการยุบสภาผู้แทนราษฎรมีเพียงประการเดียว คือการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เมื่อมีความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้น⁴⁵ ประเทศอังกฤษจะพัฒนาไปไกลกว่าประเทศในระบอบรัฐสภาประเทศอื่น ๆ อยู่บ้าง ที่มีธรรมเนียมปฏิบัติที่รัฐบาลได้ทำการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ เพื่อผลในการเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่คาดว่า คะแนนเสียงของพรรครัฐบาลมีคะแนนนำพรรคฝ่ายค้าน ในขณะที่มีการยุบสภาทำให้โอกาสที่พรรครัฐบาลจะได้กลับเข้ามาบริหารประเทศอีกมีอยู่สูงมากกว่าจะรอให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะหมดลงตามกฎหมาย การยุบสภาสามัญของอังกฤษในกรณีดังกล่าวนี้เป็นที่นิยมใช้ในเหตุการณ์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษในปัจจุบันนับตั้งแต่นางมาร์กาเรต แธตเชอร์ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อปี ค.ศ.1979 รัฐบาลของนางแธตเชอร์เป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนอังกฤษ ทำให้นางแธตเชอร์ใช้โอกาสดังกล่าวนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อพรรคอนุรักษนิยมที่นางเป็นหัวหน้าพรรค โดยนางแธตเชอร์ได้กราบบังคมทูลให้พระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 2 ยุบสภาสามัญถึง 2 ครั้งในขณะที่นางแธตเชอร์เห็นว่า เป็นโอกาสดีที่พรรคอนุรักษนิยมของนางจะสามารถมีชัยชนะในการเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นหลังยุบสภาสามัญแล้ว และก็ได้ปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยมของนางแธตเชอร์ก็ประสบความสำเร็จได้คะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งที่มีขึ้นทั้งสองครั้ง คือในปี ค.ศ.1983 และ ค.ศ.1987 มีผลให้นางแธตเชอร์

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

ได้กลายมาเป็นนายกรัฐมนตรีอังกฤษสตรีคนแรกที่อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ถึง 3 สมัย และอยู่ในตำแหน่งนานที่สุดในศตวรรษ⁴⁶

แม้กระนั้นก็ตามการยุบสภาสามัญเพื่อผลในการเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลของประเทศอังกฤษนั้น ก็คือการให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตัดสินใจว่าจะเลือกเอาพรรคการเมืองใดให้เข้ามาทำการบริหารประเทศในระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นวิธีการที่พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านดำเนินการขอความไว้วางใจจากประชาชนผู้เลือกตั้ง เพื่อตัดสินใจว่าจะเลือกและให้ความไว้วางใจแก่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน⁴⁷

แต่การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 มีผู้กล่าวว่า ดูจะหาเหตุผลทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ยากยิ่ง เพราะรัฐบาลและรัฐสภามีได้มีความขัดแย้งกันอย่างใด เนื่องจากรัฐบาลวางตัวนิ่งเฉยและอยู่เหนือความขัดแย้งในปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะพิจารณาว่าเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจขัดแย้งของกระแสความคิดสองแนวทางที่ขัดแย้งกันในปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็เป็นไปไม่ได้ เพราะผลการเลือกตั้งทั่วไปไม่อาจนำมาแปรค่าหรือนำมาเป็นตัวบ่งชี้ได้ว่าประชาชนสนับสนุนหรือคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เลย หรือหากจะตั้งสมมติฐานว่าเป็นการยุบสภาเพื่อหวังประโยชน์ในการได้คะแนนนิยมจากประชาชนเพิ่มขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไป เหตุผลที่ระบุในพระราชกฤษฎีกายุบสภาดังกล่าวก็ไม่อาจตีความไปในหนทางนั้นได้ ยิ่งไปกว่านั้นนายกรัฐมนตรีผู้กราบบังคมทูลให้ยุบสภาและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเองก็ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ อีกด้วย⁴⁸

จนมีผู้กล่าวว่ามูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาครั้งนี้ มีดังต่อไปนี้⁴⁹

1. เพื่อให้การเลือกตั้งยังคงดำเนินไปตามบทเฉพาะกาลคือ แบ่งเขต เรียงเบอร์และผู้สมัครไม่ต้องสังกัดพรรค

⁴⁶ "การเลือกตั้งทั่วไปในอังกฤษ", สยามจดหมายเหตุ : ยันติกเหตุการณ์และข่าวสาร, 12(3-9 กรกฎาคม 2530) : 754-756.

⁴⁷ สุรพล สันติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526" หน้า 161.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, "การยุบสภาในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 125.

2. เป็นการหาทางออกในทางตันของปัญหาทางการเมือง (Political deadlock) เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญกล่าวคือ เป็นการประนีประนอมทางการเมืองโดยมิให้เกิดความรุนแรง อันสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งทางความคิดสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญกับฝ่ายคัดค้าน กล่าวคือเป็นการรักษาเนื้อหาที่กองทัพพบมีความต้องการขณะเดียวกันก็เป็นเนื้อหาที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ต้องการ

3. เพื่อให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีโอกาสกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง กล่าวโดยสรุป การยุบสภาครั้งนี้มิได้อาศัยเหตุจากการที่รัฐบาลขาดความไว้วางใจจากรัฐสภาหรือขัดแย้งกับรัฐสภาจนรัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ แต่เป็นเพราะมีปัญหายุ่ยยากทางการเมืองที่สำคัญที่กดดันให้รัฐบาลต้องหาทางออกโดยวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา เพื่อทำให้เกิดความพอใจที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวยอมรับได้ในระดับหนึ่ง อันเป็นวิธีการประนีประนอมต่อทุกฝ่าย และผลัดภาระให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบบการเลือกตั้งที่ประชาชนเคยปฏิบัติกันมาคือการแบ่งเขต เรียงเบอร์ โดยไม่มีปัญหาทางการเมืองให้ประชาชนต้องตัดสินใจโดยตรง

2.3 กรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 (30 เมษายน 2526-5 สิงหาคม 2529) โดยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529

ในระหว่างปิดสมัยประชุมสภาในปี พ.ศ.2528-2529 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งสิ้น 9 ฉบับ ดังต่อไปนี้⁵⁰

1. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529
2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พ.ศ.2529
3. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พ.ศ.2529
4. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529
5. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ.2528

⁵⁰ " ความเคลื่อนไหวทางการเมือง"สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 11(30 พฤษภาคม-5 มิถุนายน 2529) : 563-564.

6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2529
7. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พ.ศ.2528
8. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงิน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2528
9. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 พ.ศ.2528

พระราชกำหนดทั้ง 9 ฉบับนี้รัฐบาลจะนำเสนอ เพื่อขอรับความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2529 ซึ่งเป็นวันเปิดประชุมสภาสามัญสามัญเป็นวันแรกประจำปี พ.ศ.2529 โดยรัฐบาลได้นำพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พ.ศ.2529 เพื่อขอรับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรในวันเปิดประชุมสภาดังกล่าว ปรากฏว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ด้วยคะแนนเสียง 146 ต่อ 5 คะแนน แต่ไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พ.ศ.2529 โดยมีการลงมติกันถึง 3 ครั้ง และมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวทั้ง 3 ครั้ง ด้วยคะแนนเสียง 140 ต่อ 137, 143 ต่อ 142, 143 ต่อ 147 อนึ่งในวันเดียวกันนี้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร และได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2529 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529⁵¹

เหตุผลที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2529 ได้กล่าวว่า จากการวิเคราะห์สาเหตุแห่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พ.ศ.2529 เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรค หากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ยังคงทำหน้าที่ต่อไปย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มี

⁵¹ " การประชุมรัฐสภา " สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 11(2-3 พฤษภาคม 2529) : 485.

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาใหม่⁵²

2.3.1 วิเคราะห์หลักความไว้วางใจในกรณียุบสภา พ.ศ.2529

จากเหตุผลในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2529 ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองก่อนการยุบสภาดังกล่าว ได้ชี้ให้เห็นถึงการกดดันเพื่อให้รัฐบาลลาออก จากฝ่ายค้านและฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ดังต่อไปนี้

1. พรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ต้องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เพื่อให้พรรคชาติไทยได้เข้ามาเป็นพรรคที่เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ถ้าหากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ยินยอมที่จะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่รัฐบาลเสนอต่อสภาเพื่อความเห็นชอบดังกล่าว โดยพรรคชาติไทยได้ไปติดต่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคม ให้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ จะเห็นได้จากพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณได้เดินทางไปพบกับม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชที่บ้านพัก เพื่อยืนยันให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรี โดยพลตรีชาติชายฯ ได้กล่าวอย่างมั่นใจว่า พลเอกเปรมฯ จะต้องเลือกวิธีการลาออกอย่างแน่นอน เพราะถูกกดดันไว้หมดแล้ว⁵³ ประกอบกับเคยมีเหตุการณ์ที่นายกรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากพระราชกำหนดของรัฐบาลไม่ได้รับการอนุมัติในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ได้ลาออกเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2487 และนายควง อภัยวงศ์ ได้ลาออกเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2489⁵⁴ จากเหตุผลเหล่านี้ทำให้พรรคชาติไทยมีความเชื่อมั่นอย่างสูงว่าพลเอกเปรมฯ น่าจะเลือกวิธีการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2. ความแตกแยกภายในพรรคกิจสังคม อันเนื่องด้วย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ลาออกจากหัวหน้าพรรคอันมีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงภายในพรรค โดยพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ได้เข้ามารับราชการในตำแหน่งหัวหน้าพรรคกิจสังคม และได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีของพรรคกิจสังคม เมื่อต้นปีพ.ศ.2529 อันมีผลให้นายโกศล ไกรฤกษ์ต้องออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยให้ร้อยตำรวจเอกสุรรัตน์ โสธานูเคราะห์ เข้ามารับตำแหน่งแทนและนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รองหัวหน้าพรรคกิจสังคมก็ถูกปลดออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ทำให้อดีตรัฐมนตรีของพรรค

⁵² เรื่องเดียวกัน

⁵³ "เลือกตั้ง ส.ส.27 ก.ค.ระวังโรคแทรกซ้อน " สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 32(11 พฤษภาคม 2529) : 4-5

⁵⁴ " 87 วันอันตราย ระวังวิกฤตหลังยุบสภาจากขบวนการเชือดเปรม " มติชนสัปดาห์ 9(11 พฤษภาคม 2529) : 5

กิจสังคมนุ่มนี้ได้เข้าร่วมมือกับพรรคชาติไทยในการไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐบาลดังกล่าว⁵⁵

3. กลุ่มผู้สูญเสียอำนาจ อันได้แก่กลุ่มข้าราชการประจำกลุ่มหนึ่งที่ได้เคลื่อนไหวก่อนหน้านี้ ไม่มีการต่ออายุราชการให้แก่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอกในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก อันจะทำให้พลเอกอาทิตย์ จะต้องเกษียณลงในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2529 โดยมีข่าวว่า ได้มีการติดต่อกันระหว่างพลเอกอาทิตย์ กำลังเอกกับพลตรีประมาณ อดิเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย ถึงรัฐบาลใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้นในกรณีพลเอกเปรมฯ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะประกอบไปด้วย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีและมีพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม⁵⁶

4. กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เข้มงวดและรัดเข็มขัดของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชกำหนดไม่ว่าจะเป็นพระราชกำหนดการนำอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกำหนดเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ก็ตาม ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์จากการบังคับใช้ของพระราชกำหนดดังกล่าว⁵⁷

การยุบสภาในครั้งนี้มีผู้กล่าวว่า แทบทุกฝ่ายจะยอมรับว่าเป็นการปฏิบัติตามเกณฑ์การปกครองที่ถูกที่ควร แนวความคิดทั่วไปมีอยู่ว่า เมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขัดแย้งกัน ก็เป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศเป็นผู้ตัดสิน⁵⁸ ดังจะเห็นได้จากการแถลงเปิดเผยของนายบุญแท้ง ทองสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปางและรองหัวหน้าพรรคกิจสังคม ในกรณีของตนเองและกลุ่มผู้สูญเสียอำนาจในพรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่มีเสียงมากที่สุด จะลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจพระราชกำหนดที่รัฐบาลจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติว่า " การล้มรัฐบาลไม่ต้องวินิจฉัยเหตุผลในพระราชกำหนด จะล้มก็ล้มกันเลยพิจารณากันวันไหนก็เอาวันนั้น พูดยให้เข้าใจไม่ยกมือให้พระราชกำหนดนั้น ถึงไม่ยกมือให้ก็เท่ากับเป็นการไม่ไว้วางใจอยู่แล้ว " ⁵⁹ ในขณะที่รัฐบาลเองก็ถือว่าพระราชกำหนด

⁵⁵ " เลือกลง ส.ส. 27 ก.ค. ระวังโรคแทรกซ้อน " สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ; 4.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน

⁵⁷ " ๘๗ อันตรายระวังวิกฤตหลังยุบสภาจากขบวนการเชือดเปรม " มติชนสุดสัปดาห์ : 5.

⁵⁸ โกลินทร์ วงศ์สุวัฒน์, " ประชาธิปไตยกับการยุบสภา " ใน แนวโน้มการเมืองไทยหลังยุบสภา- เลือกลง 29 สู่การจัดตั้งรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2529) หน้า 9

⁵⁹ " เปรม... ยุบสภา " สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 32 (4 พฤษภาคม 2529) : 4.

ทั้ง 9 ฉบับดังที่ได้กล่าวมาแล้วมีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนป้องกันมิให้ประชาชนผู้สุจริตต้องตกเป็นเครื่องมือของสถาบันการเงินบางแห่งที่หวังหลอกลวงประชาชนอีกต่อไป อันนับได้ว่ารัฐบาลได้ทำขึ้นเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง⁶⁰ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 ที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้ปฏิบัติโดยคำนึงถึงการอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวจากสภาผู้แทนราษฎร เป็นเสมือนหนึ่งการขอความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎร ในการดำเนินการที่รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดทั้ง 9 ฉบับไปแล้ว เพื่อให้การออกพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีความชอบธรรมในการดำเนินการ เพราะหลักเกณฑ์ในการออกพระราชกำหนดนั้น มีข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญจึงถือได้ว่าพระราชกำหนดจะต้องเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นจริงๆ ที่รัฐบาลจะต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶¹

อย่างไรก็ตามผลจากการเลือกตั้งทั่วไป หลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529 ไม่มีพรรคการเมืองใดได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวนเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้⁶² เพราะพรรคการเมืองในประเทศไทยยังไม่เข้มแข็งพอและไม่มีการพัฒนาพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งหนึ่งก็เริ่มกิจกรรมรณรงค์หาเสียงในช่วงก่อนการเลือกตั้งอย่างคึกคัก แต่ภายหลังจากการเลือกตั้งแล้วกิจกรรมเหล่านี้เริ่มมีบทบาทน้อยลง⁶³ ขาดการกระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมในทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2521) ก็ไม่ได้ระบุว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันมีลักษณะที่แตกต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษที่ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากจะได้รับการแต่งตั้งจากภักษัตริย์ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁶⁴ จึงทำให้เกิดลักษณะพิเศษในทางการเมืองไทยในปัจจุบันนี้ ที่มักจะให้ความสำคัญแก่นายกรัฐมนตรีว่าจะต้องเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ รัฐสภา และข้าราชการประจำฝ่ายทหารยอมรับ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกเลยที่คณะรัฐมนตรี คณะที่ 44 (27 สิงหาคม พ.ศ. 2529 ถึงปัจจุบัน) ที่มี

⁶⁰ "ผลดีของการออกพระราชกำหนด 9 ฉบับ", สยามจดหมายเหตุ: บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 11 (30 พฤษภาคม-5 มิถุนายน 2529): 589.

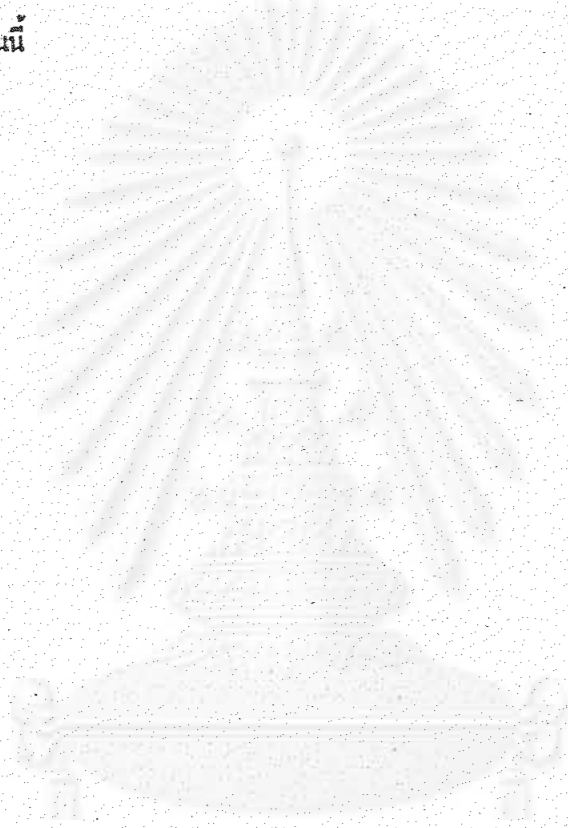
⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 157.

⁶² ทรายละเอียดผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529 ได้จากหนังสือ สยามอออลมาแนค 2530 (กรุงเทพมหานคร: สยามบรรณการพิมพ์, 2530) หน้า 275.

⁶³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 157.

⁶⁴ Harvey and Bather, The British constitution, p. 257.

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีประกอบไปด้วยพรรคการเมืองที่เคยเป็นพรรคร่วมรัฐบาล คือพรรคกิจสังคมและพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคการเมืองฝ่ายค้านคือพรรคชาติไทย ก่อนที่จะมีการยุบสภา พ.ศ.2529 จึงทำให้ไม่สามารถหาคำตอบที่ชัดเจนได้ว่าประชาชนสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2529 แต่กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรียังคงได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย อันเป็นลักษณะพิเศษของระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาของไทยในปัจจุบันนี้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทย

1. ที่มาของหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทย

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้ปรากฏหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ในมาตรา 50

" ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไวใจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงกรม ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงกรมหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล "

พระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กล่าวไว้ว่า ความประสงค์ของมาตรานี้ (มาตรา 50) ยอยากให้เห็นาธิบดีทั้งหลายมารวมอยู่ด้วยเป็นคณะทุก ๆ คนจะต้องรับผิดชอบร่วมกันการที่ได้ออกไปจากกรรมการราษฎร กรรมการคนใด เสนาบดีคนใด จะว่าไม่รู้ไม่เห็นเพียงความรับผิดชอบไม่ได้ ซึ่งเป็นแบบที่นานาประเทศเขาทำกัน¹

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายถึงหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในตอนหนึ่งว่า "..... เพื่อให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน คณะรัฐมนตรีจะต้องแสดงออกในฐานะมีความคิดเห็นเป็นเอกฉันท์ต่อพระมหากษัตริย์ ต่อรัฐสภา และต่อประชาชน ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีอาจมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างไรก็ได้ แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติแล้ว ต้องถือว่ารัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยกันทุกคน และการที่จะนำมาถกเถียงนอกที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า ตนมีความคิดเห็นขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรีย่อมถือว่าผิดมารยาท และถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าตนไม่สามารถจะร่วมรับผิดชอบในมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดก็ต้องลาออก ถ้ายังคงเป็นรัฐมนตรีอยู่ต่อไปโดยมาปฏิบัติงานเป็นปรกติก็ต้องถือว่าได้เห็นชอบด้วยกับมติของคณะรัฐมนตรี จะปฏิเสธภายหลังไม่ได้.... เนื่องจากคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกัน ฉะนั้นรัฐมนตรีจึงต่างช่วยเหลือกันในการที่จะปกปิดข้อผิดพลาดของเพื่อนรัฐมนตรีด้วยกัน และต่าง

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2475 (พระนคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2475) หน้า 517.

ช่วยกันอภิปรายในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน หรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตอบโต้กับสมาชิกรัฐสภา ในกรณีที่รัฐมนตรีคนหนึ่งทำผิดพลาดก็ดี หรือรัฐมนตรีปฏิบัติราชการโดยไร้สมรรถภาพก็ดี หรือได้มีพฤติการณ์เกิดขึ้นภายหลังซึ่งแสดงว่าการดำเนินงานของรัฐมนตรีคนหนึ่งนำผลร้ายมาให้แก่ประเทศชาติ จนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประชาชนอย่างรุนแรงก็ดี รัฐมนตรีอื่นย่อมกระชับให้รัฐมนตรีผู้นั้นลาออกเสีย เพื่อแสดงว่าเป็นความผิดของรัฐมนตรีคนนั้นคนเดียว ทั้งนี้เพื่อรักษาคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้²

ในขณะที่นักกฎหมายไทยคนอื่น ๆ ก็ได้อธิบายหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีไว้ในทำนองเดียวกัน ดังเช่น ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โทตระภักดิ์ ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญของรัฐมนตรี มีดังนี้คือ³

1. คณะรัฐมนตรีต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่งเป็นพวกเดียวกัน ไม่มีความคิดเห็นในนโยบายของการบริหารราชการแผ่นดินแตกต่างกันไปคนละทาง อนึ่งแม้ว่าบุคคลที่เป็นคณะรัฐมนตรีจะมีความคิดเห็นส่วนตัวไม่เหมือนกันก็ดี เมื่อเป็นรัฐมนตรีในคณะเดียวกันแล้วก็ต้องมีความเห็นร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน มติของคณะรัฐมนตรีย่อมผูกมัดรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีคนใดจะอ้างภายหลังว่าตนไม่เห็นด้วยไม่ได้ คณะรัฐมนตรีตกลงอย่างใดรัฐมนตรีทุก ๆ คนก็ต้องผูกพันว่ามีความเห็นชอบด้วยแล้ว ถ้าไม่เห็นด้วยจริง ๆ ก็ต้องลาออกไป

2. คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภา ความรับผิดชอบนี้เป็นไปในทางการเมือง ซึ่งจะมีผลเป็นการทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง สำหรับในประเทศที่มีสองสภาแล้วหลักการความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีหมายความว่า คณะรัฐมนตรีอาจทุ่มเทเกี่ยวในคณะรัฐมนตรีมากเพียงใด แต่ต่อหน้าสภาและพระมหากษัตริย์จะต้องแสดงความคิดเห็นเป็นอย่างเดียวกัน ทั้งนี้เพราะเหตุว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีในเรื่องทุกเรื่องเป็นนโยบายร่วมกันซึ่งรัฐมนตรีทุกคนในคณะจะต้องร่วมมือสนับสนุนในสภา แม้ว่าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีตนเองจะไม่เห็นพ้องด้วย

ในขณะที่นักกฎหมายไทยบางท่าน เมื่ออธิบายถึงความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ก็ได้นำเอาคำอธิบายของ ลอร์ด ซอลสเบอรี (Lord Salisbury) ที่ได้กล่าวในปี ค.ศ. 1878 โดยอธิบายว่า มติของคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง สมาชิกของคณะรัฐมนตรีทุกคน ซึ่งไม่ได้ลาออกจากตำแหน่งภายหลังที่มีมตินั้น ๆ ต้องรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด แม้จะขอปลีกคำว่าเรื่องนั้นเรื่องนี้ตนไม่เห็นด้วยก็ไม่ได้

² หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 265-266.

³ สมภพ โทตระภักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 122-124.

และไม่มีสิทธิจะไปเที่ยวหาคู่ต่อไปว่า ตนตกลงด้วยเพื่อเป็นการประนีประนอม หรือถูกเพื่อนคณะชักจูงหลักในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันอย่างเด็ดขาด ภายหลังจากที่มีมติไปแล้วและยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หลักนี้เป็นหลักที่สำคัญหลักหนึ่งของการให้มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา⁴

จากความเห็นดังกล่าวข้างต้นของนักกฎหมายไทย เป็นการยืนยันถึงหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นกฎเกณฑ์อันหนึ่งของความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ด้วย

2. เหตุการณ์ทางการเมืองในเรื่องหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี

2.1 กรณีเกิดปัญหาการขัดแย้งในระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 42 (3 มีนาคม 2523-29 เมษายน 2526) ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในกรณีโทรพิมพ์ขยับยั้งการลงนามซื้อน้ำมันดิบของพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกับรัฐบาลซาอุดีอาระเบีย ลำดับเหตุการณ์ที่นำมาสู่ความขัดแย้งในครั้งนี้ เริ่มต้นโดยองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีชุดที่ 42 ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีประกอบด้วยพรรคการเมืองที่เข้าร่วมคณะรัฐมนตรี อันได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทยและพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำในคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าว ความขัดแย้งเริ่มปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดภายหลังจากที่นายตามใจ ขำกโตะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นบุคคลของพรรคกิจสังคมได้ขอลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2524⁵ อันมีผลทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้มีการแต่งตั้งโยกย้ายรัฐมนตรีในสังกัดพรรคกิจสังคมกันใหม่ โดยได้โยกย้ายนาวาอากาศตรีบุญมี ปุณศรี จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และโยกย้ายนายวิศิษฐ์ ต้นสังจา จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมถูกโยกย้ายมาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปรากฏว่าทั้งพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่างใช้อำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 38 กำหนดหน้าที่ให้นายวิศิษฐ์ ต้นสังจา รัฐมนตรี

⁴ ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งพิศดาร, หน้า 60

⁵ "ข่าวในประเทศ" สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 6(16-22 มกราคม 2524) : 60.

ช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และนายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปฏิบัติตามโดยไม่มี การสอบถามหรือปรึกษาหารือล่วงหน้า⁶

กล่าวคือ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ไม่ได้มอบอำนาจให้นายวิศิษฐ์ ต้นสังจา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้รับผิดชอบในเรื่องน้ำมันเลย เพียงแต่ให้ดูแลในเรื่องดังกล่าว แต่เพียงอย่างเดียว ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นมา ในที่สุดพลตรีชาติชาย ก็ยอมแก้ไขคำสั่งดังกล่าว⁷ ส่วนทางด้านนายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็ได้เกิดความขัดแย้งกับนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มอบอำนาจให้ดูแลหน่วยงานที่เปลี่ยนแปลงไปจากหน่วยงานที่นาวาอากาศตรีบุญมี ปุณศรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์คนก่อนหน้าที่นายโกศล จะเข้ามาแทนที่ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวนี้ถูกมองว่าเป็นเรื่องของผลประโยชน์ จนในที่สุดความขัดแย้งดังกล่าวนี้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงได้เข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ทำให้เรื่องดังกล่าวยุติลง⁸

ต่อมาพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และนายทองนิตร์ หงส์ลัดดารมภ์ ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้เดินทางไปประเทศซาอุดีอาระเบีย ในระหว่างวันที่ 8-11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 เพื่อลงนามในสัญญาซื้อขายน้ำมันกับบริษัทเปโตรมิน ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติของซาอุดีอาระเบีย แต่บริษัทฯ ดังกล่าวได้รับโทรพิมพ์ยืนยันการดำเนินงานดังกล่าวจากนายวิศิษฐ์ ต้นสังจา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม จนเกิดความสับสนขึ้น⁹

รายงานข่าวเปิดเผยว่า ก่อนหน้าที่พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณจะเดินทางไปซาอุดีอาระเบีย เพื่อเจรจาซื้อน้ำมันดิบจากบริษัทเปโตรมิน นายวิศิษฐ์ได้ติดต่อขอซื้อน้ำมัน โดยผ่านนายหน้าฮ่องกงแห่งหนึ่งชื่อ บริษัทไทยอิมพอร์ตติ้ง จำกัด ซึ่งบริษัทนี้จะได้เงินค่านายหน้าบาทละ 4 เหรียญ โดยมีข้อตกลงว่าจะจ่ายเงินให้ บริษัทเปโตรมิน เป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นเงินค่าน้ำมันดิบ ซึ่งเปิดแอลซีไปยังประเทศซาอุดีอาระเบียโดยตรง ส่วนเงินค่านายหน้าอีกส่วนหนึ่งให้จ่ายไปที่บริษัทการเงินใน

⁶ " ขัดแย้งกิจสังคม-ชาติไทย ทำไมต้องโทษหนังสือพิมพ์ ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 27 (15 กุมภาพันธ์ 2524) :

⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹ " กรณีรัฐบาลยกเลิกสัญญาเช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจากกับบริษัทซัมมิต, " สยามจดหมายเหตุ

ฮ่องกงชื่อ แมนนุแฟคเจอร์รี่ ฮาโนเวอร์ ทรัสต์¹⁰

ระหว่างที่พลตรีชาติชาย กับคณะเดินทางไปทำสัญญาที่ประเทศซาอุดีอาระเบียนั้น นายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและนายวิศิษฐ์ ต้นสังจา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เดินทางไปเยือนประเทศอินโดนีเซีย และพักอยู่ที่โรงแรมแมนคาร์วิน ณ กรุงจาการ์ตา ได้มีโทรพิมพ์ (Telex) จากโรงแรมแมนคาร์วิน ถึง ดร.พา.เฮอริ ผู้ว่าการบริษัทเปโตรมิน ระบุว่า นายวิศิษฐ์ เป็นประธานคณะกรรมการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีอำนาจสูงสุดในการจัดซื้อน้ำมันจากต่างประเทศ และว่าการที่พลตรีชาติชายไปเจรจาขอซื้อครั้งนี้ไม่มีอำนาจในการเซ็นสัญญาซื้อขาย แต่อย่างใด ต่อมาในเช้าวันรุ่งขึ้นนายวิศิษฐ์ได้มีโทรพิมพ์ไปถึง ดร.พา.เฮอริอีกครั้งหนึ่ง ยืนยันข้อความที่ส่งมาครั้งแรกนั้นเป็นความเห็นของนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีแห่งประเทศไทยด้วย¹¹ แต่อย่างไรก็ตามทางบริษัทเปโตรมินได้ตกลงขายน้ำมันให้กับรัฐบาลไทย โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงสัญญาเดิมซึ่งเป็นสัญญาขายระหว่างบริษัทเปโตรมินกับบริษัทซัมมิต ในโควตาของประเทศไทย มาเป็นการซื้อขายระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลโดยตรง โดยมีข้อตกลงว่าทางบริษัทฯ ตกลงขายน้ำมันให้กับรัฐบาลไทย ในอัตราวันละ 65,000 บาร์เรล ในราคาบาร์เรลละ 32 ดอลลาร์สหรัฐ และได้ลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2524 โดยทางฝ่ายประเทศซาอุดีอาระเบีย มีนายพา.เฮอริ ผู้ว่าการบริษัทฯ เป็นผู้เซ็นสัญญา ฝ่ายไทยมีนายทองฉัตร หงส์สงคราม ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงนามในสัญญา¹² ทำให้ความพยายามที่จะทำสัญญาซื้อขายน้ำมันดิบกับประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยผ่านบริษัทเอกชน โดยบุคคลคณะหนึ่งของไทยไม่บรรลุผล

ต่อมาในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2524 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงข่าวอย่างเป็นทางการต่อสื่อมวลชน เกี่ยวกับกรณีดังกล่าว มีสาระสำคัญพอสรุปได้ว่า การจัดซื้อน้ำมันมีอยู่สองรายด้วยกัน กล่าวคือรายแรกคือรายที่บริษัทไทยอินยง ได้เสนอขายน้ำมัน 60,000 บาร์เรล ต่อวันให้กับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยโดยนำมาจากทางรัฐมนตรีวิศิษฐ์ฯ อีกรายหนึ่งคือรายที่ทางรัฐมนตรีชาติชายทำความตกลงกับประเทศซาอุดีอาระเบีย เพื่อขอโอนน้ำมันซึ่งมีสัญญาอยู่กับบริษัทซัมมิต

¹⁰ "ชาติชาย-วิศิษฐ์ เข้าใจผิดหรือเจตนา?" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 27(22 กุมภาพันธ์ 2524) : 5-6.

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹² "กรณีการซื้อน้ำมันจากซาอุดีอาระเบีย", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 6(6-12 มีนาคม 2524) : 253-254.

แห่งประเทศไทย ซึ่งมีสัญญาอยู่กับเปโตรมิน 100,000 บาร์เรลต่อวัน เพื่อให้เขาโอนให้กับรัฐบาลไทย 60,000 บาร์เรลต่อวันและโดยที่ทั้งสองรายนี้เมื่อเริ่มแรกก็ไม่ทราบซึ่งกันและกัน ความสับสนก็เกิดขึ้น หลังจากที่รัฐมนตรีวิศิษฐ์ ได้ออกโทรพิมพ์ไปสองฉบับ ซึ่งขอบกพร่องที่รัฐมนตรีวิศิษฐ์ก็ไม่เรียนให้รัฐมนตรีชาติชายทราบว่า ได้ทำอะไรไปแล้วบ้างซึ่งสามารถทำได้ และการที่น่าซื้อรองนายกฯ บุญชู ไปใช้โดยที่ไม่บอกกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่ดีส่วนเรื่องการทุจริต ในกรณีที่รัฐมนตรีชาติชายไปเซ็นสัญญามานั้นไม่มีปัญหา เพราะว่าเป็นสัญญาระหว่างรัฐบาลซาอุดีอาระเบียกับรัฐบาลไทย เป็นสัญญาตรงไปตรงมา สำหรับกรณียารายของรัฐมนตรีวิศิษฐ์ สัญญายังไม่ได้ลงนาม เพราะฉะนั้นการทุจริตก็ยังไม่เกิดขึ้น สำหรับรองนายกบุญชูไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอะไรในเรื่องนี้¹³

เหตุการณ์ในครั้งนี้ ได้มีการประชุมสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 ซึ่งที่ประชุมมติให้รัฐมนตรีสั่งกักพรรคฯ ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2524¹⁴ โดยแถลงการณ์ของพรรคประชาธิปัตย์ มีความเห็นว่า ทางออกที่ดีที่สุดในอันที่จะแก้ปัญหาครั้งนี้ คือการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี¹⁵ ส่วนนายวิศิษฐ์ ต้นสังกัดฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ก็ได้ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2524 โดยให้เหตุผลว่า สืบเนื่องมาจากการสับสนในการทำงาน ความต้องการอำนาจทางการเมืองและความประสงค์ที่จะทำลายการทำงานของตน ทำให้ชื่อเสียงของตนเสียไปโดยไม่อาจเรียกคืนกลับมาได้จากเรื่องการซื้อน้ำมันดิบจากประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งตนเองจะต้องหาทางแก้ไขและลงสร้างให้ได้จนกว่าชีวิตจะหาไม่¹⁶

ต่อมาในวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2524 พรรคกิจสังคมได้ออกแถลงการณ์ เรื่องรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพรรคกิจสังคมลาออก มีรายละเอียดดังนี้

" เนื่องจากสภาพการณ์เศรษฐกิจในบ้านเมือง มีปัญหาอยู่มากมาย ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยรีบด่วนถึงแม้ช่วงเวลาผ่านมาเกือบ 1 ปี ปัญหาบางประการจะได้คลี่คลายลงบ้างแล้ว

¹³ "กรณีการซื้อน้ำมันจากซาอุดีอาระเบีย", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 6(13-19 มีนาคม 2524) : 281-283.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 284-285.

แต่ปัญหาที่เหลืออยู่นั้นจะแก้ไขสำเร็จลงได้ก็ด้วยความร่วมมือและความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของ คณะรัฐมนตรี พรรคกิจสังคมได้พิจารณาแล้วว่า สภาพเช่นนี้ไม่มีอยู่ในคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วในวันนี้ เวลาประมาณ 13.30 น. นายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ได้นำหนังสือลาออกของตนเองและรัฐมนตรีในสังกัดพรรคกิจสังคมอีก 8 คน ไปยื่นต่อท่านนายกรัฐมนตรี ณ บ้านพักสี่เสาเทเวศร์ ด้วยความประสงค์ให้ท่านนายกรัฐมนตรี ได้ปรับปรุง คณะรัฐมนตรีเพื่อสร้างสภาพการร่วมมือดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ในคณะรัฐบาลที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไป¹⁷

ผลจากการลาออกของรัฐมนตรีในพรรคกิจสังคมครั้งนี้ ทำให้พลเอกเปรมฯ ต้องปรับปรุง คณะรัฐมนตรีใหม่ โดยไม่มีพรรคกิจสังคมเข้าร่วม

2.1.1 วิเคราะห์หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีในกรณีโทรพิมพ์ ยับยั้งการซื้อน้ำมันจากประเทศซาอุดีอาระเบีย

จากกรณีเหตุการณ์โทรพิมพ์ยับยั้งการซื้อน้ำมันดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีเรื่องผลประโยชน์ในเงินค่านายหน้า (Royalty) ที่มีจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องกับ¹⁸ ถึงแม้ว่าพลเอกเปรมฯ นายกรัฐมนตรีจะได้แสดงปฏิเสธในเรื่องการทุจริตในกรณีดังกล่าวก็ตาม แต่เหตุการณ์ในครั้งนี้มีผลทำให้พลเอกเปรมฯ มีความเคลงใจในเรื่องความสุจริตของทีมงานของนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายเศรษฐกิจ) เพราะภาพพจน์ของพลเอกเปรมฯ เป็นคนซื่อสัตย์¹⁹ การที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ออกแถลงการณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือการปรับปรุง คณะรัฐมนตรีด้วยวิธีการที่ พรรคประชาธิปัตย์มีมติให้รัฐมนตรีในสังกัดพรรคทุกคน ลาออกจากตำแหน่ง นับได้ว่า พรรคประชาธิปัตย์ คงจะคาดคะเนสถานการณ์ภายในคณะรัฐมนตรีออกมา คงจะมีการแตกแยกในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะระหว่างพรรคชาติไทยและพรรคกิจสังคม ซึ่งรัฐมนตรีที่เป็นคู่พิพาทต่างก็สังกัดอยู่

ในขณะที่พรรคกิจสังคมก็เข้าใจเหตุการณ์ดังกล่าวดี และถูกบุคคลภายนอกรวมทั้งประชาชนมองนายวิศิษฐ์ ต้นสังจา ผู้เป็นต้นเหตุของปัญหา อันไม่สามารถลบล้างมลทินของการกระทำในครั้งนี้ได้

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 289-290.

¹⁸ " กรณีการซื้อน้ำมันจากซาอุดีอาระเบีย ", สยามจดหมายเหตุ, หน้า 254.

¹⁹ " เปรมซื่อผู้สร้างประชาธิปไตยต้านเผด็จการ ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 11

จนในที่สุดนายวิศิษฐ์ฯ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2524 และพรรคกิจสังคมได้ออกแถลงการณ์ เรื่องรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพรรคกิจสังคมลาออก เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2524 ดังกล่าวมาแล้ว

เหตุผลที่แถลงการณ์ของพรรคกิจสังคม ได้ระบุไว้คือ สภาพความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะแก้ไขปัญหาของคณะรัฐมนตรีไม่มีอยู่ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องมีอยู่ในคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลผสม หรือรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวกันก็ตาม ส่วนจะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นรัฐบาลว่าจะมีมากกว่าหนึ่งพรรคหรือไม่

ถึงแม้ว่าผลจากเหตุการณ์ดังกล่าว จะไม่ทำให้ถึงกับเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีทั้งคณะก็ตาม แต่จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีได้ทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ทำให้พรรคการเมืองที่ร่วมในคณะรัฐมนตรีชุดที่ได้ปรับปรุงใหม่ ประกอบด้วยพรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำ โดยที่พรรคกิจสังคมได้ถอนตัวออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

ถ้าหากจะวิเคราะห์ถึงต้นเหตุในปัญหาดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำที่นายวิศิษฐ์ฯ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเหตุการณ์ทั้งหมด อันกล่าวได้ว่าเป็นความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรีมากกว่าความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี แต่เนื่องจากเหตุการณ์ในครั้งนี้มีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีและชื่อเสียงของพรรคกิจสังคมโดยส่วนรวม และมีผลต่อการทำงานร่วมกันของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นรัฐบาลผสม ดังนั้นพรรคกิจสังคมเองจึงต้องแสดงบทบาทปกป้องการกระทำของรัฐมนตรีในสังกัด ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนี้อย่างการกระทำของนายวิศิษฐ์ฯ ถูกมองว่ามีข้อบกพร่องจากนายกรัฐมนตรี พรรคกิจสังคมจึงต้องถอนตัวจากการร่วมเป็นรัฐบาลดังกล่าวในที่สุด

ในประเทศอังกฤษนั้น ถ้าหากรัฐมนตรีคนใดถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าบกพร่องต่อหน้าที่จากสภาสามัญและสื่อมวลชน รัฐมนตรีคนนั้นก็จะแสดงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนออกมา ดังเช่น กรณีที่ได้เกิดวิกฤติการณ์หมู่เกาะฟอล์คแลนด์ ที่ประเทศอาร์เจนตินา ได้ส่งกองทหารของตนเข้ายึดครองหมู่เกาะฟอล์คแลนด์ อันเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2525 โดยอ้างเหตุผลทางประวัติศาสตร์ว่า หมู่เกาะแห่งนี้เป็นของตน²⁰ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้นำให้นายกรัฐมนตรีอังกฤษ นางมาร์กาเรต แธตเชอร์ ต้องเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีอังกฤษอย่างฉุกเฉิน ในตอนเช้า

²⁰ " อังกฤษ-อาร์เจนตินา ตีชิงอาณานิคม ", สู่อานาคต, 2(11-17 เมษายน 2525)

วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2525 นั้นเอง ต่อมาเมื่อเวลา 11.00 น. ของวันเดียวกันนั้น นายฮัมฟรีย์ อัทกินส์ (Humphrey Atkins) รองรัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษ ได้แถลงต่อรัฐสภาว่าตัวเขาในตอนนั้นยังไม่อาจยืนยัน ว่าได้เกิดมีการยึดหมู่เกาะฟอล์คแลนด์จริง ซึ่งการแถลงดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนในการดำเนินการอย่างล่าช้า จนกระทั่งเวลา 18.00 น. ลอร์ดคาร์ริงตัน รัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษและนายจอห์น นอคส์ รัฐมนตรีกลาโหมอังกฤษ จึงได้ยืนยันข่าวที่ว่า อาร์เจนตินาได้ส่งทหารเข้ายึดครองหมู่เกาะฟอล์คแลนด์ ว่าเป็นความจริงจนกระทั่งวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2525 รัฐบาลอังกฤษจึงส่งกองเรือรบเพื่อเดินทางไปยังหมู่เกาะฟอล์คแลนด์ เพื่อทำสงครามขับไล่กองทหารอาร์เจนตินาที่อยู่บนหมู่เกาะดังกล่าว และในวันดังกล่าวนี้เอง ลอร์ด คาร์ริงตัน รัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษ พร้อมด้วยรองรัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษอีก 2 คน คือนายฮัมฟรีย์ อัทกินส์ และนายริชาร์ด ลูซ ก็ยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง เพื่อแสดงความรับผิดชอบในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น²¹

ความจริงการลาออกของลอร์ด คาร์ริงตัน เป็นการแสดงความรับผิดชอบ ซึ่งตัวเขาเองก็มิได้เต็มใจเลย ทั้งนี้ขอให้สังเกตคำพูดของเขาที่ระบุไว้ในจดหมายลาออกถึงนายกรัฐมนตรีว่า " การรุกรานหมู่เกาะฟอล์คแลนด์ของอาร์เจนตินา ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลอย่างรุนแรงทั้งในรัฐสภาและในหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ข้าพเจ้าเห็นว่า คำวิจารณ์ส่วนมากไร้พื้นฐานแห่งความเป็นจริง ดังนั้นข้าพเจ้าจึงคิดว่าเป็นการถูกต้องที่จะต้องลาออก โดยความจริงปรากฏอยู่ว่าการรุกรานหมู่เกาะฟอล์คแลนด์นั้นเป็นการสละเหยื่อความประเทศอังกฤษ "²²

ดังนั้นการลาออกของลอร์ด คาร์ริงตัน จึงเป็นความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐบาลยังคงบริหารประเทศต่อไปได้อย่างราบรื่น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการลาออกของนายวิศิษฐ์ ดันสังจ่า จากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมของไทย ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 ดังกล่าวแล้วนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ถูกมองจากบุคคลภายนอกว่ามีความบกพร่องต่อหน้าที่

2.2 กรณีการคัดค้านของรัฐมนตรีบางท่าน ในการประกาศลดค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ในคณะรัฐมนตรี คณะที่ 43 (30 เมษายน 2526-5 สิงหาคม 2529) ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

²¹ เรืองเดียวกัน, หน้า 49.

²² เรืองเดียวกัน, หน้า 49-50.

ในช่วงเวลาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี
คณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523-29 เมษายน 2526) จนถึงคณะรัฐมนตรีชุดที่ 43 (30 เมษายน
2526-5 สิงหาคม 2529) ได้มีการลดค่าเงินบาท โดยเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2524 รัฐบาล
ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนจาก 20.755 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ เป็น 21.00 บาท ต่อ
1 ดอลลาร์ และเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ.2524 จาก 20.755 บาทต่อ 1
ดอลลาร์เป็น 23 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดภาวะดุลการค่าที่เสียเปรียบเป็นอย่างมาก²³
ภายหลังการปรับค่าเงินบาทครั้งนั้นแม้จะไม่ทำให้ดุลการค้าใน พ.ศ.2524 ลดต่ำลงมากนัก
ตรงกันข้ามตัวเลขยังทะยานขึ้นสูงเป็นประวัติการณ์ถึง 65,781.9 ล้านดอลลาร์ แต่ทำให้ดุลการค้าใน พ.ศ.
2525 ลดต่ำลงมาถึงเกือบร้อยละ 50 กล่าวคือ ขาดดุลการค้าเพียง 36,136.70 ล้านบาท²⁴

แต่ปรากฏว่า เมื่อสิ้น พ.ศ.2526 ตัวเลขการขาดดุลกลับสูงขึ้นถึง 89,000 ล้านบาท
ซึ่งนับว่าสูงมากที่สุดในอดีตที่ประเทศไทยได้ขาดดุลการค้าเป็นลำดับมา จากสถานการณ์เช่นนี้ จึงมี
ข้อเสนอให้มีการปรับค่าเงินบาทอีกครั้งหนึ่ง แต่รัฐบาลได้พยายามใช้ความเข้มงวดทางด้านนโยบาย
การเงินและการคลัง เพื่อผ่อนคลายสถานการณ์ โดยการจำกัดการขยายตัวของวงเงินงบประมาณ
รายจ่าย พ.ศ.2527 ให้เพิ่มเพียงร้อยละ 8.5 จึงมีการชะลอการนำเข้า เร่งส่งเสริมการส่งออก
และรักษาเสถียรภาพในตลาดเงินตราต่างประเทศ แต่ปรากฏว่าในระยะ 6 เดือนแรกของปี
งบประมาณ พ.ศ.2527 ตัวเลขดุลการค้ายังขาดประมาณ 38,102 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากระยะเดียว
กันของปีงบประมาณ พ.ศ.2526 ถึง 1,220 ล้านบาท และในวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ.2527 นายกำจร
สัทธกุล ยังได้เปิดเผยตัวเลขของการขาดดุลการค้าในระยะ 9 เดือนว่าอยู่ในราว 60,000 ล้านบาท²⁵
จากพื้นฐานความเป็นจริงทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เอง ได้นำไปสู่การตัดสินใจออกประกาศกระทรวง
การคลังเรื่อง " ปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ในอัตรากลางดอลลาร์สหรัฐละ 27 บาท
และค่าเงินบาทจะเปลี่ยนแปลงขึ้นลงเป็นครั้งคราวได้ตามความจำเป็น ในลักษณะที่สอดคล้องกับสภาวะ
การเงินของประเทศโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 เป็นต้นไป²⁶

23 "ลดค่าเงินบาทสัญญาณบอกเหตุ 'วิกฤตรัฐบาล'", มติชนสุดสัปดาห์, 7(11 พฤศจิกายน 2527) : 11

24 เรื่องเดียวกัน.

25 เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

26 เรื่องเดียวกัน.

การลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ทำให้เกิดความคิดเห็นแบ่งแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกอันประกอบด้วยรัฐมนตรีส่วนใหญ่ และนักวิชาการต่างก็เห็นด้วยในการลดค่าเงินบาทของรัฐบาล²⁷ ส่วนฝ่ายที่สองอันประกอบด้วยรัฐมนตรีบางคน อันได้แก่ นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และคณะกรรมการโดยการนำของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ต่างแสดงความไม่เห็นด้วยกับการลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ โดยนายอบฯ ได้เปิดเผยว่า คนไม่เห็นด้วยกับการลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ เนื่องจากได้ทำให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นหนี้เพิ่มขึ้นทันที 1,000 ล้านบาท การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนี้เพิ่ม 800 ล้านบาท และห้างร้านเอกชนต่าง ๆ มีหนี้มากกว่า 100 ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงนี้เป็นช่วงที่ร้านค้าต่าง ๆ ทำการปิดบัญชี ดังนั้นแทนที่ร้านค้าต่าง ๆ จะมีกำไรก็กลับต้องกลายเป็นขาดทุน²⁸

การเกิดขึ้นของหนังสือจำนวนมากที่ พ/2527 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 ที่เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีเตรียมปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ซึ่งลงนามโดยคณะนายทหารทั้ง 5 คน อันได้แก่ พลเอกปฐม เสริมสิน พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์ พลเอกบรรจบ บุญนาค พลเรือเอกนิพนธ์ ศิริธร และพลอากาศเอกประพันธ์ ฐปะเคมี²⁹ และท่าทีของ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดค่าเงินบาทในรายการ " สันทนา บัญชาบ้านเมือง " ภาคพิเศษในคืนวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 ซึ่งออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 5 และช่อง 7 ว่าตนไม่เห็นด้วยและสมควรให้มีการปรับปรุงนโยบายหรือปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เพราะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อการพัฒนากองทัพเป็นอย่างมาก และหากเกิดการเคลื่อนไหวคัดค้าน จากกลุ่มผู้ใช้แรงงานตลอดจนข้าราชการ ทหาร ตำรวจ รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น³⁰

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

²⁸ " กรณีการประกาศลดค่าเงินบาท ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9(16-22 พฤศจิกายน 2527) : 1291.

²⁹ " กรณีการประกาศลดค่าเงินบาท ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 9(23-29 พฤศจิกายน 2527) : 1324.

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

ต่อมาในวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 พลเอกเปรมฯ เปิดเผยว่า การที่รัฐบาลเปลี่ยนแปลงระบบการแลกเปลี่ยนเงินนั้น รัฐบาลทำด้วยความรอบคอบและเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ทั้งนี้เกษตรกรจะได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ส่วนเรื่องที่ทหารเสนอแนะมา นับเป็นความเข้าใจตรงกันกับรัฐบาล³¹ และในวันเดียวกัน พลเอกอาทิตย์ฯ ได้เปิดเผยว่า ข้อเสนอแนะของทหาร เพื่อให้รัฐบาลคลี่คลายปัญหาที่ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนจากการปรับค่าเงินบาทนั้น เพราะตระหนักว่าประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากภาวะเศรษฐกิจของโลกอยู่แล้ว และพลเอกเปรมฯ ก็ได้รับฟังเหตุผลโดยตลอด สำหรับการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจนั้นจะต้องใช้เวลาในการคลี่คลายปัญหาสักระยะหนึ่ง ซึ่งตนเองมีความเคารพและเชื่อมั่นในตัว พลเอกเปรมฯ เพราะได้ทำงานด้วยความเสียสละต่อประเทศชาติตลอดมา สำหรับเรื่องการปรับคณะรัฐมนตรีนั้น มีปัญหาหลัก แต่เมื่อมีปัญหาการเงินที่จะต้องแก้ไขก็เห็นว่าควรมีการปรับนโยบายและถ้าสามารถปรับนโยบายได้โดยไม่เปลี่ยนแปลงอะไรก็เป็นเรื่องดี³² จากท่าทีที่เปลี่ยนไปของพลเอกอาทิตย์ฯ ในครั้งนี้ จึงเป็นการยุติความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและคณะทหาร จากกรณีลดค่าเงินบาทของรัฐบาลลงไปได้

2.2.1 วิเคราะห์หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ในกรณีลดค่าเงินบาท พ.ศ.2527

จากการคัดค้านของนายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในการประกาศลดค่าเงินบาทของรัฐบาล เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 (30 เมษายน 2526-5 สิงหาคม 2529) ดังกล่าว ซึ่งเป็นการปฏิบัติในทางที่เป็นปฏิปักษ์ ต่อการกระทำของรัฐบาล ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะของนายอบฯ แล้ว กล่าวได้ว่านายอบฯ นั้นเป็นตัวแทนของพ่อค้า ผู้ซึ่งได้รับความกระทบกระเทือนจากการลดค่าเงินบาทของรัฐบาลในครั้งนี้เป็นอย่างมาก จากประวัติของนายอบฯ นั้นเคยเป็นประธานสภาหอการค้าไทย มา 3 สมัย ๑ ละ 2 ปี และเมื่อรวมกับระยะเวลาที่เขาดำรงตำแหน่งรองประธานสภาหอการค้าอีก 2 สมัย ๑ ละ 2 ปี จึงเป็นระยะเวลาถึง 10 ปีเต็ม ที่นายอบได้อยู่ในวงการของพ่อค้า³³ ก่อนที่จะเข้ามาเล่นการเมืองเมื่อได้รับแต่งตั้งให้

³¹ เรื่องเดียวกัน.

³² เรื่องเดียวกัน.

³³ "หนทางของอบ จากพ่อค้าเป็นรัฐมนตรี (ตอนที่ 1)" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์,

ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41³⁴ (12 พฤษภาคม 2522-2 มีนาคม 2523) และต่อมาเขาได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43³⁵ ดังกล่าว ความรู้สึกเห็นอกเห็นใจพ่อค้าและผลประโยชน์ของกลุ่มพ่อค้าที่จะสูญเสียไปจากมาตรการลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ จึงทำให้นายอบฯ ได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านต่อมาตรการลดค่าเงินบาทในครั้งนี้อย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา โดยมีได้สนใจต่อคำชี้แจงถึงเหตุผลในการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลแต่ประการใด การกระทำของนายอบดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการแสดงความคิดเห็นขัดต่อนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการกระทำเช่นนี้นับได้ว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการบริหารงานของคณะรัฐบาล ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 จะไม่ได้กำหนดวิธีการลงโทษไว้ โดยปล่อยให้เป็นที่ไปตามธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง ที่จะใช้ควบคุมพฤติกรรมเหล่านี้กันเอง แต่โดยเหตุที่ธรรมเนียมปฏิบัติในกรณีเช่นนี้ในประเทศไทย ได้ปฏิบัติอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ และขาดความต่อเนื่องอันเนื่องมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ยากแก่การศึกษาอำนาจบังคับของธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านี้

นอกจากนี้ในกรณีการลดค่าเงินบาท เมื่อ พ.ศ.2527 ทำให้สถานะของรัฐบาลไม่มั่นคงอยู่ระยะหนึ่งอันเนื่องมาจากการคัดค้านจากผู้นำทางการทหารของไทย คือพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดค่าเงินบาท ในรายการสนทนาปัญหาบ้านเมืองภาคพิเศษ เมื่อคืนวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 ซึ่งออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 5 และช่อง 7 โดยได้กล่าวว่า ตนเองไม่เห็นด้วยในการลดค่าเงินบาทของรัฐบาลครั้งนี้ และเสนอให้นายกรัฐมนตรี ให้ปรับปรุงนโยบายหรือปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เพราะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อการพัฒนากองทัพ เป็นอย่างมาก และก่อนหน้านี 1 วันคือวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 ได้มีหนังสือด่วนมากที่ พ/2527 ถึงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี โดยเนื้อหาของหนังสือฉบับดังกล่าวได้เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี หากการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากการประกาศลดค่าเงินบาทของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน

³⁴ " การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 4(25-31 พฤษภาคม 2522) : 589-592.

³⁵ " ความเคลื่อนไหวทางการเมือง ", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 8(24-30 มิถุนายน 2526) : 706-707.

พ.ศ. 2527 ดังได้กล่าวมาแล้ว การคัดค้านของคณะกรรมการดังกล่าวมาข้างต้น มีลักษณะ เป็นข้อเสนอที่ยื่นคำขาด ให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติตามข้อเสนอดังกล่าว

จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ต้องออกมาแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวด้วยตนเอง โดยพลเอกเปรมฯ ได้ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 โดยเปิดเผยว่า การที่รัฐบาลเปลี่ยนแปลงระบบการแลกเปลี่ยนเงินนั้น รัฐบาลทำด้วยความรอบคอบและเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ซึ่งทั้งนี้เกษตรกรจะได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ส่วนเรื่องที่ทหารเสนอแนะมานับเป็นความเข้าใจตรงกันกับรัฐบาล ดังได้กล่าวมาแล้วอันเป็นการยืนยันถึงความถูกต้องในการตัดสินใจลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ และในวันเดียวกันนั้นเอง พลเอกอาทิตย์ฯ ก็มีท่าทีอ่อนลง โดยกล่าวถึงการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีที่ตนเองได้เรียกร้องนั้นมีข้อผิดพลาด แต่การมีการปรับนโยบาย และถ้าสามารถปรับนโยบายได้โดยไม่เปลี่ยนแปลงอะไรก็เป็นเรื่องที่ดี และหลังจากนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและผู้นำทางทหารก็กลับเข้าสู่ภาวะปกติ

จะเห็นได้ว่าการคัดค้านของนายอบฯ ในการประกาศลดค่าเงินบาทดังกล่าว พลเอกเปรมฯ ในฐานะนายกรัฐมนตรีไม่ได้ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดมารยาททางการเมืองที่ร้ายแรงแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากไม่มีการพูดถึงเรื่องการที่ให้นายอบฯ ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม จากการกระทำที่ขัดต่อหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด ประการแรก การประกาศลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ เป็นการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายกรัฐมนตรี โดยไม่มีการนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จึงไม่มีโอกาสชี้แจงเหตุผลแก่รัฐมนตรีทุกคนได้ ประการที่สอง สิ่งที่นายกรัฐมนตรีจะต้องแก้ไขในขณะนั้นคือการทำความเข้าใจกับผู้นำทางกองทัพที่มีความเห็นคัดค้านการลดค่าเงินบาทของรัฐบาลเช่นเดียวกับนายอบฯ เสียก่อน เพื่อที่จะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลมั่นคง เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่ารัฐบาลจะมีเสถียรภาพที่มั่นคงได้ต้องอาศัยความสนับสนุนจากผู้นำทางทหารของกองทัพด้วย ซึ่งเป็นสภาพความเป็นจริงของการเมืองไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และประการสุดท้าย ยังไม่ปรากฏธรรมเนียมปฏิบัติในทางการเมืองไทยที่ชัดเจนและแน่นอน ที่รัฐมนตรีผู้ที่ไม่เห็นด้วยในการกระทำของรัฐบาลอย่างใดอย่างหนึ่ง จะมีผลให้รัฐมนตรีผู้นั้นต้องลาออกจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ซึ่งถ้าหากกล่าวถึงสภาพการเมืองในปัจจุบันนี้ ผู้ที่จะตัดสินใจขาดว่าการกระทำของรัฐมนตรีคนใดมีความบกพร่องต่อหน้าที่ อันจะมีผลในการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป ก็ต้องอาศัยปัจจัยจากภายนอกอันได้แก่ความคิดเห็นของสื่อมวลชน สมาชิกรัฐสภา กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และการ

พิจารณาของนายกรัฐมนตรีเอง อันเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ทางการเมืองของไทยอย่างหนึ่ง

ส่วนแนวความคิดทางทฤษฎีของประเทศอังกฤษ ในเรื่องหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ที่วางหลักเกณฑ์ว่า รัฐมนตรีทุกคนจะต้องแสดงความสนับสนุนแก่นโยบายของรัฐบาล ทั้งในและนอกที่ประชุมรัฐสภา และต่อสาธารณชน ถ้าหากรัฐมนตรีคนใดไม่เห็นด้วย ในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล รัฐมนตรีคนนั้นก็จะต้องลาออกไป อันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศอังกฤษที่ได้ยึดถือปฏิบัติติดต่อกันมาโดยตลอด ดังตัวอย่างต่อไปนี้³⁶

1. การลาออกของ Lord Robert Cecil จากตำแหน่ง Chancellor of the Duchy of Lancaster ในคณะรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมที่มี บัลวิน (Baldwin) เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1927 โดยสาเหตุจากการคัดค้านนโยบายลดอาวุธของรัฐบาล

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

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

4. การลาออกของรัฐมนตรีจำนวน 3 คน อันได้แก่ A. Bevan จากตำแหน่ง Minister of Labour, Harold Wilson จากตำแหน่ง President of Board of Trade และ J. Freeman จากตำแหน่ง Private Secretary Minister of Supply เมื่อวันที่ 23-24 เมษายน ค.ศ. 1951 ในคณะรัฐบาลพรรคแรงงาน ที่มี แอตลี (Attlee) เป็นนายกรัฐมนตรี โดยสาเหตุมาจากการคัดค้านต่อข้อเสนองบประมาณที่กำหนดค่าใช้จ่ายของ National Health Service เพื่อใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการระดมอาวุธที่เกิดขึ้นจากสงครามเกาหลี

5. การลาออกของ A. Nutting จากตำแหน่ง Minister of State, Foreign Office เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 1956 และ Sir E. Boyle ลาออกจากตำแหน่ง Economic

³⁶

Parry, British Government, pp. 96-97.

Secretary to Treasury เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ.1956 ในคณะรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยม ที่มีเอเดน (Eden) เป็นนายกรัฐมนตรี โดยสาเหตุมาจากการคัดค้านต่อการเข้าแทรกแซงคลองสุเอซ ของรัฐบาลอังกฤษ

6. การลาออกของ Peter Thorneycroft จากตำแหน่ง Chancellor of Exchequer และ Nigel Birch, E.Powell ซึ่งทั้งสองคนนี้ได้ลาออกจากตำแหน่ง Treasury Ministers เมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ.1958 ในคณะรัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยม ที่มีแมคมิลแลน (Macmillan) เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสาเหตุมาจากการคัดค้านต่อความสัมพันธ์ของรัฐบาลที่ไม่ยอมรับคำแนะนำจากพวกเขา เพื่อต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ และลดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลลง 50 ล้านปอนด์

7. การลาออกของ Frank Cousins จากตำแหน่ง Minister of Technology ในคณะรัฐบาลพรรคแรงงานที่มีวิลสัน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ.1966 โดยมีเหตุผลจากการไม่เห็นด้วยกับนโยบายทางราคาและรายได้ โดยเฉพาะกฎหมายที่จำกัดค่าจ้าง

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

9. การลาออกของ R.Prentice จากตำแหน่ง Minister for Overseas Development เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ.1976 ในคณะรัฐบาลพรรคแรงงานที่มี เจมส์ คัลลาฮาน (James Callaghan) เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสาเหตุมาจากการคัดค้านนโยบายทั่วไปของรัฐบาล และแนวทางสังคมนิยมที่ยึดถือแต่หลักการ โดยไม่มองถึงสภาพความเป็นจริงของรัฐบาล

จากตัวอย่างเหตุการณ์ของการลาออกของรัฐมนตรีทั้งหมดดังได้กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงกฎเกณฑ์ทางการเมืองที่เรียกกันว่าธรรมเนียมปฏิบัติของหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ที่มีรัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐบาลจะต้องให้ความเคารพต่อหลักการอันนี้ หากรัฐมนตรีคนใดไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวได้ รัฐมนตรีคนนั้นก็จะต้องลาออกไป ความผูกพันของธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าว เป็นความผูกพันที่มีผลบังคับในทางการเมือง ที่เป็นแบบอย่างบรรทัดฐานอันไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ที่ระบบการเมืองของประเทศอังกฤษได้ยึดถือและปฏิบัติกันมาจนถึงทุกวันนี้

หลักการรักษาความลับของรัฐมนตรีในประเทศไทย

1. เนื้อหาของหลักการรักษาความลับของรัฐมนตรี

หลักการรักษาความลับของรัฐมนตรี ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับใดเลย แต่ก็มีนัยกฎหมายไทยบางท่าน เมื่อได้อธิบายถึง วิธีการที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกัน ต่อสภาได้นั้น มีคำอธิบายอยู่ข้อหนึ่งว่า

"... การเปิดอภิปรายและการ ลงมติในคณะรัฐมนตรีต้องถือเป็นความลับ และรัฐมนตรีมีหน้าที่ไม่เฝ้าไปเปิดเผย ประเทศอังกฤษในสมัยก่อน ไม่มี เสขาริการ คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่จตุรายนการประชุม แต่ในสมัยนี้มีแล้ว แต่แม้ขณะนี้จะได้มีการจตุรายนการประชุม แต่ถือว่าสิ่งที่พูดในคณะรัฐมนตรี เป็นความลับเสมอ ฝ่ายค้านของรัฐบาลย่อมคอยลี้ลับตลับรับฟังว่า ได้มีการ แลก แยกความคิดเห็น ในคณะรัฐมนตรีบ้างหรือไม่ และพยายามแสดงให้รัฐสภา เห็นว่า รัฐมนตรีไม่ได้ลี้ลับ ล่อลวงล้าล้ากัน ซึ่ง เป็นการจับจุกต่ออันของ คณะ รัฐมนตรีไว้โจมตีในสภา" ¹...

จากคำอธิบายดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าหลักการรักษาความลับในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเข้มแข็งอันเดียวกันของ คณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุผล หรือหลักการอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 152

นอกจากนี้ผู้เขียนได้มีโอกาสสัมภาษณ์ นายปลั่ง มีจุล รองประธานวุฒิสภา ซึ่งในอดีต ทำงานได้เคยดำรงตำแหน่งเสขาริการคณะรัฐมนตรีเป็นเวลานานติดต่อกันถึง 11 ปี (ตั้งแต่พ.ศ. 2517 ถึงพ.ศ. 2528) โดยผู้เขียนได้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรี การลงมติ การจตุรายนการประชุมคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการแถลงข่าวเกี่ยวกับผลการประชุม คณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ ²

¹ หุต แสงอุทัย, ศัวรรษายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 277.

² สัมภาษณ์ นายปลั่ง มีจุล, รองประธานวุฒิสภา, 7 มีนาคม 2531.

1. ก่อนที่จะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีในแต่ละครั้ง สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะได้อัดคำดับเรื่องที่รัฐมนตรี แต่ละกระทรวง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบได้ส่งเรื่องเข้ามายังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยจัดเป็นเข้าระเบียบวาระตามลำดับก่อนหลัง หรือความสำคัญของเรื่องดังกล่าว จากนั้นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะเสนอเรื่องที่มาเข้าระเบียบวาระในการประชุมให้รัฐมนตรีทุกท่านทราบก่อนที่จะถึงวันประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งวันประชุมคณะรัฐมนตรีนี้จะเป็นวันใดก็ได้แล้วแต่คณะรัฐมนตรีแต่ละคณะจะได้กำหนด เช่น รัฐบาลบางคณะกำหนดวันพุธ บางคณะกำหนดวันอังคาร เป็นต้น

2. ในวันประชุมคณะรัฐมนตรี ได้มีการพิจารณาเรื่องที่เสนอเข้าสู่ระเบียบวาระ มีการอภิปรายของรัฐมนตรีแต่ละท่าน เพื่อแสดงความคิดเห็น นายกรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรีจะรับฟังความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรี แล้วกล่าวสรุปเป็นมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการแสดงความคิดเห็นของรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง จนยากที่จะสรุปได้ว่าคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่หรือไม่ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว มักจะนำเรื่องดังกล่าวกลับไปพิจารณาใหม่ แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งต่อไป หรือภายในระยะเวลา ตามที่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเอาไว้ ดังนั้นแทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีการลงมติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยการยกมือลงคะแนนเสียงกันเลย ถ้าหากจะมีบ้างเมื่อคิดเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วมีอยู่ประมาณ 0.01% เท่านั้น

3. การจตุรายนงานการประชุมคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันนี้ จัดเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนการอภิปรายของรัฐมนตรีนั้นไม่มีการจดในรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี หลังปฏิบัติอันนี้ได้เกิดขึ้นมานานแล้ว กล่าวคือในช่วงก่อนที่จะเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นในรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี เคยมีการจดการอภิปรายของรัฐมนตรีในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อประเทศญี่ปุ่นได้ยกพลขึ้นบกในประเทศไทย เมื่อปีพ.ศ. 2485 หลักการจตุรายนงานการประชุมของคณะรัฐมนตรีก็ได้เปลี่ยนไป โดยมีการจดเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยมีเหตุผลทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่ต้องการให้รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นหลักฐานที่กระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

4. เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติออกมาแล้ว สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะทำการคัดพิมพ์มติคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอไปยังรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง และนายกรัฐมนตรีเพื่อรับทราบต่อไป

5. ส่วนในการ แกลงข่าว ผลการ ประชุม คณะรัฐมนตรี เป็นหน้าที่ของ โฆษกประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี แต่ไม่มี ระเบียบข้อบังคับใดที่กำหนดให้ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็น ผู้ให้ข่าว ผลการ ประชุม คณะรัฐมนตรี แต่เพียงผู้เดียว รัฐมนตรีอาจให้ข่าว ดัง กล่าว ได้ โดยการตอบ คำถาม แก่ผู้สื่อข่าว ส่วนใหญ่ข่าวที่ให้เป็นไปในแนวทาง เดียวกัน ดังนั้นการที่ รัฐมนตรีคนใดให้ ข่าว ผลการ ประชุม คณะรัฐมนตรี ก่อน โฆษกประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี ก็ไม่ถือว่าเป็น ความผิดแต่ อย่างไม่ใด แต่ส่วนใหญ่แล้ว รัฐมนตรีมักจะไม่ค่อยให้ข่าว เพราะถือว่า ไม่ใช่หน้าที่ของตน สำหรับการ แกลงข่าว เกี่ยวกับพระราชกำหนดที่มีผลกระทบกระเทือนต่อ เศรษฐกิจของ ประเทศ ซึ่ง ส่วน ใหญ่แล้ว เป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษี มีธรรมเนียมปฏิบัติ เป็นที่รู้ กันในคณะรัฐมนตรีว่า รัฐมนตรี ทุกคนไม่ควร เปิดเผย หรือ ได้มีการตกลง กันในที่ประชุม คณะรัฐมนตรี กำหนดให้ รัฐมนตรีคนใด เป็นผู้เปิดเผย และเปิดเผยได้มากน้อย เพียงใด อันเป็น เหตุผลพิเศษที่ รัฐมนตรีผู้ นั้นสามารถที่จะ เปิดเผยได้ และพระราชกำหนดทุกฉบับมีความสำคัญไม่เท่ากัน เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ เลือกลง ย่อมจะมีความสำคัญน้อยกว่าพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษี เป็นต้น

ส่วนการ ประชุม คณะรัฐมนตรีใน ประเทศอังกฤษนั้น คณะรัฐมนตรีอังกฤษสามารถจัดการ ประชุมในเวลาและสถานที่ใด ๆ ก็ได้ แต่โดยปกติ คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะจัดการประชุมทุกวันพุธ ใช้เวลาประชุมโดยปกติประมาณ 2 ชั่วโมงกว่า ณ ห้องประชุม คณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล เลขที่ 10 ถนนดาวนิง ระเบียบวาระในการประชุม คณะรัฐมนตรีอยู่ภายใต้การควบคุมของ นายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งสามารถตัดสินใจ รวมหรือจัดลำดับใน เรื่องดังกล่าว อาจละทิ้งสิ่งที่เร่งด่วน โดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนอื่นโดยความยินยอมของนายกรัฐมนตรี³ ในการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุม นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เรียกให้รัฐมนตรีที่เป็นเจ้าของ เรื่องดังกล่าว แสดงความคิดเห็นของกระทรวง ที่ตนเป็นผู้รับผิดชอบ ถ้าหากว่า เรื่องดังกล่าวสามารถ ตกลงกันได้ ก็จะมีการลงมติ แต่ถ้าหากได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ และตกลงกันไม่ได้ อาจจะมีการ เล่นนอกทาง เลือกลงอย่างอื่น สิ่งที่อภิปรายในคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ถูกจำกัดขอบเขตเฉพาะที่เกี่ยวข้อง กับรัฐมนตรีในขณะนั้น เพื่อหลีกเลี่ยง การ โต้เถียงในคณะรัฐมนตรี หรือการ ก่อให้เกิดการ แสดง ความเห็นต่อสาธารณชน⁴ สมาชิกทุกคนของ คณะรัฐมนตรีอาจแสดงทัศนคติของตนเอง โดยเฉพาะ

³ Havey and Bather, The British constitution, p. 24.

⁴ Ibid., P. 265.

ประธานคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี (Chairman of any Cabinet Committee) ซึ่งได้พิจารณาในเรื่องดังกล่าว จะต้องให้ความเห็น บุคคลใด ๆ ที่เป็นผู้รู้เรื่องดังกล่าวเป็นพิเศษ รวมทั้งหัวหน้าหน่วยงาน ยัรราชการ อาจถูกเรียกตัวมา อันเป็นอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี⁵

การดำเนินการประชุมของ คณะรัฐมนตรีเป็นความลับ อันจำเป็นต่อความรับผิดชอบร่วมกับรัฐมนตรี ดังนั้นรัฐมนตรีทุกคนให้คำสาบานต่อสภาองคมนตรี (Privy Councillor's oath)⁶ นายกรัฐมนตรีจะรับฟังความคิดเห็นของ คณะรัฐมนตรี แล้วกล่าวสรุปด้วยถ้อยคำว่า "ท่านผู้ภาพบุรุษทั้งหลาย เราตกลงกันว่า ("Gentlemen, we are agreed that...") ในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงให้ได้ การลงมติจำเป็นต้องใช้วิธีให้รัฐมนตรีแต่ละคนแสดงความคิดเห็นของเขาออกมา เลขานุการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้รับจำนวนสมาชิกของ คณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แจ้งถึงความเห็นส่วนใหญ่ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี อันเป็นวิธีการที่เรียกว่า "collect voices"⁸ โดยวิธีการดังกล่าวความเห็นคัดค้านในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จึงไม่ค่อยปรากฏในรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี มีอยู่บ่อยครั้งที่รัฐมนตรีผู้ที่ไม่เห็นด้วยในมติคณะรัฐมนตรี จะขอให้บันทึกความเห็นคัดค้านของเขาลงในรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี

2. เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวกับหลักการรักษาความลับ

2.1 กรณีการประกาศลดค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529) ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁹

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Mackintosh, The British Cabinet, pp. 534-535.

เนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ต่ำต่ำ ทำให้ประเทศไทยต้องขาดดุลการค้า ให้แก่ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าดังกล่าวมีหลายวิธีด้วยกัน และการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทให้ลดลง ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าว ตั้งแต่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา รัฐบาลของพลเอกเปรมฯ ก็ได้แก้ไขปัญหานานาเศรษฐกิจด้วยวิธีการลดค่าเงินบาท เริ่มตั้งแต่ในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 42 (ตั้งแต่ 3 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526) ที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการขาดดุลการค้า อันเนื่องมาจากการเพิ่มสูงขึ้นของอัตราดอกเบี้ยในประเทศสหรัฐอเมริกา มีผลทำให้ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐฯ เพิ่มขึ้น อันทำให้ค่าของเงินบาทไทย ซึ่งผูกพันกับเงินดอลลาร์เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทำให้รัฐบาลพลเอกเปรมฯ ในขณะนั้น ประกาศลดค่าเงินบาทคิดเป็นร้อยละ 1.08 ไทยกำหนดให้ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เท่ากับ 20.755 บาท ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2524 เป็นต้นไป¹⁰ แต่ปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศไทยยังไม่ดีขึ้น กล่าวคือ ครึ่งแรกของปีพ.ศ. 2524 ประเทศไทยขาดดุลการค้าไปแล้วถึง 33,971.9 ล้านบาทสูงกว่าระยะเดียวกันของปีพ.ศ. 2523 ถึง 14,171.9 ล้านบาท ดังนั้นรัฐบาลพลเอกเปรมฯ จึงได้ลดค่าเงินบาทอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 จาก 20.755 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 23.00 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 8.7¹¹ ภายหลังจากการลดค่าเงินบาทในครั้งนี้อแล้ว แม้จะไม่ทำให้ดุลการค้าของปีพ.ศ. 2524 ลดต่ำลงมากนัก แต่ก็ทำให้ดุลการค้าใน พ.ศ. 2525 ลดต่ำลงมาถึงเกือบร้อยละ 50 กล่าวคือขาดดุลการค้าเพียง 36,136.7 ล้านบาท¹² เมื่อเทียบกับการขาดดุลการค้าในปีพ.ศ. 2524 ที่สูงถึง 65,781.9 ล้านบาท นับว่าสามารถแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า เป็นที่น่าพอใจ แต่ปัญหาการขาดดุลการค้า

¹⁰ "สู้รบข่าวในประเทศ", สู่อินาคต, 1(17-23 พฤษภาคม 2524) : 5.

¹¹ "ลดค่าเงินบาท มาตรการฆ่าประชานิยม", สู่อินาคต 1(19-25 กรกฎาคม 2524) : 23

¹² "ลดค่าเงินบาท สัญญาณบอกเหตุ วิกฤตรัฐบาล", มติชนสุดสัปดาห์, 7 (11 พฤศจิกายน 2527) : 11.

กลับเพิ่มขึ้นอีกถึง 89,000 ล้านบาทเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2526 แต่รัฐบาลก็ใช้ความพยายามทางดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างเข้มงวด เช่น การจำกัดการขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2527 ให้เพิ่มเพียงร้อยละ 8.5 การชะลอการนำเข้า การเร่งรัดสิ่ง เสริมการส่งออกและการรักษา เลือยรบาทในตลาดเงินตรา ระหว่างประเทศ แต่ปรากฏว่า ในระยะ 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. 2527 ตัวเลขดุลการค้ายังขาดประมาณ 38,102 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากระยะเดียวกันของปีงบประมาณพ.ศ. 2526 ถึง 1,220 ล้านบาท¹³

จากพื้นฐานความเป็นจริงทาง เศรษฐกิจของประเทศนี้เองที่ทำให้รัฐบาลพลเอกเปรมฯ ได้ตัดสินใจออกประกาศกระทรวง การคลัง เรื่อง "ปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา" เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 อันมีผลให้เงินบาทลอยตัวออกจากเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐฯ โดยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน 27 บาทต่อ 1 ดอลลาร์

2.1.1 วิเคราะห์เหตุการณ์กรณีการลดค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527

การประกาศลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ เพื่อพิจารณาในเรื่องการรักษาความสลับของรัฐมนตรีแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรักษาความสลับอย่าง ครองครัดมากที่สุดครั้งหนึ่ง กล่าวคือในช่วงประมาณเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2526 ได้เริ่มมีกระแสข่าวในเชิง แรงจูงใจให้มีการปรับค่าเงินบาทอีกครั้งหนึ่ง แต่ในปีพ.ศ. 2527 ได้มีการยืนยันจากนายสังหมาย สุนทระกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง เองว่าจะไม่มีการลดค่าเงินบาทในปีพ.ศ. 2527¹⁴ แต่เมื่อตัวเลขการขาดดุลการค้าใน 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. 2527 ยังสูงอยู่ถึง 38,102 ล้านบาทดังกล่าวมาแล้ว ทำให้นายสังหมาย สุนทระกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

¹⁴ ลีขิต ธีรเวคิน, "การปรับค่าเงินบาท : ความจำเป็นทาง เศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง", ไทยแลนด์ธุรกิจ, 6 (22-28 พฤศจิกายน 2527) อ้างถึงใน ลีขิต ธีรเวคิน, วิเคราะห์การเมืองและสังคมไทย (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า 92-93.

ตัดสินใจลดค่าเงินบาทอีกครั้งหนึ่ง โดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เท่านั้นที่รับทราบ เพราะการตัดสินใจดังกล่าวไม่ได้นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ส่วนหัวหน้าพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลทั้ง 4 พรรค รวมไปถึงพลเอกประจวบ สุ่นทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งรักษาการแทนนายกรัฐมนตรี เองก็ยังไม่ทราบการลดค่าเงินบาทมาก่อนล่วงหน้า เช่นกัน¹⁵

เมื่อเปรียบเทียบการลดค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 กับการลดค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 แล้ว วิธีการเหมือนกัน กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกระทำโดยออกประกาศกระทรวงการคลังในเรื่องการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 8 วรรค 3 แต่เนื่องด้วยการลดค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 เป็นไปโดยรัศฎุม โดยที่บุคคลหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ นักการธนาคาร ต่างก็คาดกันไม่ถึง ดังจะเห็นได้จาก นายชาตรี โสภณพานิช กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ยอมรับว่า "กะลั้ลหันมากไม่เข้าใจว่าทำไมรัฐบาลต้องรีบทำ"¹⁶ เพราะก่อนหน้านี้ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และทางธนาคารแห่งประเทศไทย ต่างยืนยันว่าจะไม่มีการลดค่าเงินบาทในปีพ.ศ. 2527 ภายหลังจากการลดค่าเงินบาทแล้ว แม้ว่าจะมีความคิดเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน ทั้งฝ่ายสนับสนุนอันได้แก่ นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ไม่ว่าจะเป็น นายวิรัช รามางกูร ที่ปรึกษาเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสีร์ธรรม อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นางศรีวงศ์ สุ่มิตร คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมทั้งตลอดถึงนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น ส่วนฝ่ายที่คัดค้านได้แก่ นายอับดุลรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และคณะกรรมการที่นำโดยพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก

¹⁵ "ปรับ ค.ร.ม. บัญหาของรัฐบาล...ไปทหาร" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 31 พฤศจิกายน 2527) : 4.

¹⁶ ไทยรัฐ, (3 พฤศจิกายน 2527) : 16.

ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก¹⁷ แต่ในที่สุดแล้วพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีก็สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ได้สำเร็จ

วิธีการตัดสินใจลดค่าเงินบาทในครั้งนี้ นางศรีวงศ์ ลุ่มิตร คณะบดีคณะเศรษฐศาสตร์ ถึงกับแสดงความขมขื่นความกล้า ของรัฐบาลที่ตัดสินใจลดค่าเงินบาท และปล่อยให้เงินบาทลอยตัว¹⁸ อันเป็นผลมาจากวิธีการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ดำเนินการลดค่าเงินบาทในครั้งนี้เป็นอย่าง เป็นความลับที่สุด อันเป็นตัวช่วยหนึ่งที่จะนำมาวิเคราะห์ในการศึกษา เรื่องหลักกการศึกษาคความลับของรัฐมนตรีในประเทศไทยว่าจะดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ และปัจจัยอะไรบ้าง

2.2 กรณีการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ในคณะรัฐมนตรี คณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529) ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

สืบเนื่องมาจากธุรกิจการเงินนอกระบบได้แพร่หลายไปยังประชาชนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ตำรวจ ทหาร และประชาชน ต่างได้นำเงินไปลงทุนในกิจการค้ำน้ำขึ้น เพื่อที่จะรับผลประโยชน์เป็นดอกเบี้ยในอัตราที่สูง เกินกว่าที่ธุรกิจการเงินที่ตั้งขึ้นมา โดยชอบด้วยกฎหมายจะพึงให้ผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราดังกล่าวนี้ได้ ธุรกิจการเงินนอกระบบนี้ รู้สึกลับในนามแฮร์รี่แฮมมอย แฮร์รี่แม็กแกว เป็นต้น¹⁹ โดยการเรียกตามชื่อเจ้ามือแฮร์รี่ แฮมมอย

16. ไทยรัฐ, (3 พฤศจิกายน 2527) : 16.

17. "วิเคราะห์กรณีเปรม-อาทิตย์ บัญหาร้างสำนักงานการหนี้หรือสร้างสำนักงานการหนี้ให้เป็นปัญหา 2", มติชนสุดสัปดาห์, 7 (18 พฤศจิกายน 2527) : 11-13.

18. แนวหน้า, (3 พฤศจิกายน 2527) : 16.

19. "วิกฤตแฮร์รี่แฮมมอย จตุระเข็ดการ เมืองโค่นรัฐบาล?" คู่อนาจคดี, 5 (18-24 เมษายน 2528) : 8-11.

นางชัมบอ กิซโยโล และ พ.อ.อ.หญิง นกแก้ว ใจเย็น แพร่จึงล่องวงนี้อ้างว่าเป็นการลงทุนค้ำ
 น้ามันโดยได้รับอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์ เป็นการซื้อน้ำมันราคาถูกจากประเทศในตะวันออก
 กลางเข้ามาขายให้แก่ ข้าราชการ ประชาชน และรัฐบาล แล้วนำผลกำไรที่ได้จากการค้ำ
 น้ำมันมาแบ่งปันให้แก่ผู้ลงทุนโดยจ่ายให้เป็นรูปดอกเบียรายเดือน²⁰ แต่ต่อมาในภายหลัง
 เมื่อมีผู้ลงทุนเพิ่มมากขึ้น กิจการของวงแพร่ดังกล่าวก็น่าจะเริ่มจะระส่ำระสาย เมื่อปรากฏว่า
 ผู้ลงทุนบางรายเริ่มไม่ได้ดอกเบียในอัตราที่เคยได้ และบางรายต้องการถอนเงินทุนที่ได้ลงไป
 กลับคืนมาก็ไม่สามารถกระทำได้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนำให้ผู้ลงทุนหลายคนเริ่มระแวงสงสัย
 ในพฤติการณ์ของ เจ้ามือแพร่ดังกล่าว ยิ่งเมื่อผู้ลงทุนมากรายไม่สามารถถอนทุนกลับคืนมาได้ และ
 ไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ทำให้ประชาชนที่มาเงินไปลงทุนเกิดความหวั่นวิตกว่า เงินที่ตน
 ได้นำไปลงทุนดังกล่าวจะไม่ได้กลับคืนมา ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงเรื่องดังกล่าว หากปล่อย
 ไว้จะเป็นผลเสียร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาชน²¹

เมื่อข้อเท็จจริงได้เกิดขึ้นเช่นนี้แล้ว รัฐบาลจึงเริ่มตระหนักถึงอันตรายที่เกิดจากธุรกิจ
 การเงินนอกระบบ จึงได้มีการประกาศเป็นการภายในของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
 จนกระทั่งในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2527 วิธีการที่จะควบคุมธุรกิจการเงินนอกระบบ หรือ
 การเล่นแชร์แบบเงินต่อเงิน เริ่มปรากฏแก่สื่อมวลชน เมื่อนายสมัย กุสุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำ
 สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นนักกฎหมายคนสำคัญของคณะรัฐมนตรี ได้ชี้แจงถึงกฎหมายที่จะ
 ออกมา เพื่อควบคุมการเงินนอกระบบในรูปพระราชกำหนด²² โดยมีหลักการของกฎหมาย

²⁰ "สัมภาษณ์พิเศษคุยกับพ.อ.อ.หญิง นกแก้ว ใจเย็น", สื่อภาค, 5(25-30 เมษายน 2528) : 21-22.

²¹ มติชน, 7 พฤศจิกายน 2527, หน้า 16.

²² "การพิจารณาออกกฎหมายควบคุมการเงินนอกระบบและการเล่นแชร์", สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 9(2-8 พฤศจิกายน 2527) : 1247-1248.

ล้มละลายรวมอยู่ด้วย โดยมีสาระสำคัญคือให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการ เรียกเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มาตรวจสอบดู หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้รับลงทุน ที่ได้รับฝากเงินมาจากประชาชนดังกล่าวไปดำเนินการอะไร หรือการลงทุนที่ไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่จ่ายให้ผู้ถือหุ้นหรือเจ้าหน้าที่ จะถือว่าเป็นการฉ้อโกงทั้งหมด แต่หากเป็นการนำเงินไปลงทุนอย่างถูกต้อง ก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด ส่วนขั้นตอนต่อไปก็จะอาศัยกฎหมายล้มละลาย เข้ายึดทรัพย์ผู้กระทำความผิด เพื่่นำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายต่อไป ผู้ที่ฝากเงินจะมีโทษจำคุก 10 ปี²³

นอกจากนี้พระราชกำหนดฉบับนี้ ได้ถูกนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีถึง 2 ครั้ง กล่าวคือในวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2527 และในวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 อันเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ.พระราชกำหนดการ กู้ยืมเงินอัน เป็นการ ฉ้อโกงประชาชน เพื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา อันจะมีผลบังคับใช้ต่อไป

2.2.1 วิเคราะห์เหตุการณ์กรณีพ.ร.บ.พระราชกำหนดการ กู้ยืมเงินอัน เป็นการ ฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

การตราพ.ร.บ.พระราชกำหนดการ กู้ยืมเงินอัน เป็นการ ฉ้อโกงประชาชนของคณะรัฐมนตรีชุดที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529) ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาในเรื่อง การรักษาความลับของคณะรัฐมนตรีเปรียบเทียบกับกรณีการประกาศลดค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 แล้ว มีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือมีการรั่วของข่าวเกี่ยวกับพ.ร.บ.พระราชกำหนดฉบับนี้ยังไม่เข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรีเลย อาจกล่าวได้ว่า การรั่วของข่าวเกี่ยวกับพ.ร.บ.พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นไปอย่างจงใจ เหตุที่ผู้เขียนมีความเชื่อเช่นนั้นก็เพราะผู้ที่ให้ข่าวสื่อมวลชนเกี่ยวกับพ.ร.บ.พระราชกำหนดฉบับนี้ แก่สื่อมวลชนเป็นครั้งแรกคือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2527²⁴ เมื่อวิเคราะห์ถึง

²³ เรื่องเดียวกัน.

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

ล่า เหตุแห่งการให้ยืมแก่สื่อมวลชนของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในช่วงเวลาดังกล่าว อาจเป็นไปได้
ที่รัฐบาลต้องการที่จะรับทราบปฏิกิริยาของประชาชนในเรื่องดังกล่าวว่า ประชาชนจะสนับสนุนหรือ
คัดค้านพระราชกำหนดฉบับนี้มากน้อยเพียงใด ซึ่งจากการหยั่งเสียงของประชาชนในครั้งนี้ ทาง
รัฐบาลก็พอจะทราบทัศนคติของประชาชนส่วนใหญ่ได้ว่าสนับสนุนให้มีการออกพระราชกำหนด
ฉบับนี้ ถึงแม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านจากสมาชิกรัฐสภาบางส่วน²⁵ ในเชิงเห็นใจแก่เจ้ามือแฮร์
รายใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ถูกจัดอยู่ในความผิดตามพระราชกำหนดฉบับนี้ และเสียงคัดค้านจากผู้ที่
เข้าร่วมเล่นแฮร์ดังกล่าวจำนวนหนึ่ง²⁶ ที่กล่าวว่าถ้าหากวงแฮร์ที่ตนเองเข้าร่วมลงทุนอยู่
ล้มลงแล้ว เงินที่ได้ลงทุนไปจะไม่ได้รับกลับคืนก็ตาม

ดังนั้นในช่วงที่รัฐบาลกำลังประเมินผลจากความคิดเห็นของประชาชนอยู่
ในช่วงก่อนที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในครั้งที่ 2 รัฐบาลคงจะสามารถทราบผลการ
ประเมินอย่างไม่เป็นทางการถึงผลดีในการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการก่อ
ประชาชน จึงได้นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งที่ 2 และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็น
ชอบอย่างเป็นแบบพิธีในวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ดังปรากฏตามเหตุผลในการเสนอ
ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวของกระทรวงการคลังว่า

"เนื่องจากขณะนี้ปรากฏว่า มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชน
ทั่วไป โดยมีกำไรดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้
ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงิน จะพึงหามาได้จาก การประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำดังกล่าว
ประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูง ให้นำเงินมาเก็บไว้กับตน ด้วยการนำวิธีการจ่าย
ดอกเบี้ยในอัตราสูง เป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืม หรือรับฝากเงินราย
อื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ย หรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือผู้ฝากเงินรายอื่น ๆ ใน

²⁵ "วิเคราะห์กรณีเปรม-อาทิตย์ บัญหาสร้างสถานการณ์ หรือสร้างสถานการณ์
ให้เป็นปัญหา?", มติชนสุดสัปดาห์, 7 (18 พฤศจิกายน 2527) : 11.

²⁶ "วิกฤตแฮร์หมอย จตุระเปิดการเมื่อคืนรัฐบาล?" สุภาพดต.,
5 (18-24 เมษายน 2528) : 11.

ลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงิน หรือผู้รับฝากกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ หนึ่งกิจกรรมดังกล่าวที่มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไป ย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สันนิษฐานว่ามีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าวกับสมควรวางมาตรการ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหาย จากการฉ้อโกงหลวง และโดยที่เป็นการฉ้อโกงเงินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันที่ลึกระรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น”²⁷

หลังจากนั้น นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แถลงแก่ผู้สื่อข่าวว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติร่างพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามที่กระทรวงการคลัง เสนอ โดยกล่าวถึงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ดังได้กล่าวมาแล้ว หลังจากนั้นนายไตรรงค์ ได้กล่าวกับผู้สื่อข่าวประโยคหนึ่งว่า "รายละเอียดอื่น ๆ เปิดเผยไม่ได้เป็นความลับ"²⁸

ซึ่งถ้าหากจะพิจารณาคำว่า "รายละเอียดอื่น ๆ" จากคำกล่าวของนายไตรรงค์ฯ แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าคงจะหมายถึงเนื้อหาในพระราชกำหนดฉบับนี้ ซึ่งถ้าหากความเข้าใจของผู้เขียนถูกต้อง การที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้แถลงแก่ผู้สื่อข่าวเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2527 อันเป็นวันก่อนที่กระทรวงการคลังจะได้นำร่างพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

²⁷ "ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี", สยามจดหมายเหตุ, 9 (2-8 พฤศจิกายน 2527) : 1244-1245.

²⁸ มติชน, (7 พฤศจิกายน 2527) , 16.

เป็นครั้งแรก ในวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2527 คำแถลงส่วนใหญ่ของนายมีชัยฯ ในวันที่ดังกล่าว เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นหลักการสำคัญที่พระราชกำหนดฉบับนี้ระบุไว้ทั้งสิ้น เช่น การกระทำอย่างใดที่ถือว่า เป็นการฉ้อโกงตามความหมายของพระราชกำหนดนี้ วิธีการดำเนิน การแก่ผู้กระทำความผิด เพื่อนำเงินมาคืนให้แก่เจ้าหนี้ โทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับ เป็นต้น²⁹ เรื่องดังกล่าวเหล่านี้เป็นเนื้อหาที่สำคัญของพระราชกำหนดฉบับนี้ อันคิดว่า เป็นรายละเอียดอื่น ๆ ตามที่นายไตรรงค์ กล่าวได้ ดังนั้นถ้าหากว่าจะพิจารณา เฉพาะถ้อยคำของนายไตรรงค์ แต่เพียงอย่างเดียว แล้วสรุปว่ารัฐบาลมีหลักการรักษาความลับเป็นไปในแนวทางที่นายไตรรงค์ กล่าว ผู้เขียนคิดว่า อาจจะไม่เป็นการถูกต้อง เพราะถ้าหากว่า รัฐบาลยึดถือหลักการรักษาความลับของรัฐมนตรี เป็นไปในแนวทางที่นายไตรรงค์ แถลงแล้ว คณะรัฐมนตรีก็คงมีมาตรการตอบโต้แก่รัฐมนตรีที่ฝ่าฝืนหลักการรักษาความลับของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการในเชิงลงโทษในการให้ข่าวของนายมีชัยฯ เกี่ยวกับพระราชกำหนดฉบับนี้แต่อย่างใด ทำให้คิดไปได้ว่า การให้ข่าวเกี่ยวกับพระราชกำหนดของนายมีชัยฯ นำที่จะได้มีการตกลงกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มาก่อนหน้านั้นแล้ว หรือได้มีการมอบหมายให้นายมีชัยฯ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีนักกฎหมายคนสำคัญของรัฐบาล เปิดเผยข้อความบางส่วนในพระราชกำหนดฉบับนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการหยั่งเสียงของประชาชนที่มีทัศนคติต่อร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ ก่อนที่จะมีการตราออกเป็นพระราชกำหนด อันจะมีผลบังคับใช้ต่อไป

2.3 การพิจารณาออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529) ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

²⁹ "การพิจารณาออกกฎหมายควบคุมเงินนอกระบบและการเล่นแชร์", สยามจดหมายเหตุ

สืบเนื่องมาจากได้เกิดวิกฤติการณ์ บริษัทรายชาเงินทุน จำกัด ล้มเลิกการประกอบกิจการ เมื่อกลางปีพ.ศ. 2522³⁰ และในปลายปีพ.ศ. 2526 ก็ได้เกิดวิกฤติการณ์ ปัญหาขาดสภาพคล่องแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ หลายบริษัทจนทำให้กระทรวงการคลังต้องเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของบริษัท เหล่านี้ จนมีการเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์บางบริษัท³¹ ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2527 ได้เกิดปัญหาวิกฤติการณ์แก่นาคาร เอเชียนรัลตี้ จำกัด³² และในเดือนเมษายน พ.ศ. 2529 ได้เกิดวิกฤติการณ์แก่นาคารมหานคร จำกัด³³ ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้มีสาเหตุมาจากความล้มเหลวในการบริหารงานของคณะผู้บริหารของบริษัทเงินทุน และธนาคารดังกล่าวทั้งสิ้น จนทำให้รัฐบาลได้เข้าแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการส่งผู้บริหารซึ่งส่วนใหญ่แล้วมาจากธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งการให้เงินช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ระยะยาว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะหน้า³⁴ เมื่อมีการพิจารณาถึงสาเหตุที่เกิดขึ้นทั้งหมดก็พอสรุปได้ว่า การที่คณะผู้บริหารของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และธนาคารดังกล่าวเหล่านี้ บริหารงานล้มเหลวส่วนใหญ่แล้วเกิดขึ้นมาจากการ

³⁰ "บันทึกข่าวเศรษฐกิจในประเทศไทย, สยามจดหมายเหตุ, 4(8-14 มิถุนายน 2522) : 656.

³¹ "การเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทเงินทุนและเครดิตฟองซิเอร์", สยามจดหมายเหตุ 9(19-25 ตุลาคม 2527) : 1190.

³² "วิกฤติการณ์ธนาคาร เอเชียนรัลตี้", ตอกเบ็ญ, 3(กันยายน 2527 ปีแรก), หน้าพิเศษ 24-28.

³³ "เบื้องหลังแบงก์มหานครพินาศ 5,000 ล้านบาท ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยครั้งแล้วครั้งเล่า", ตอกเบ็ญ, 5(กรกฎาคม 2529) : 31-46.

³⁴ "การแก้ไขปัญหายของบริษัทเงินทุนและเครดิตฟองซิเอร์", สยามจดหมายเหตุ, 9(13-19 เมษายน 2527) : 432-434.

ทุจริตของคณะผู้บริหารงานเหล่านั้นเอง โดยวิธีการในรูปต่าง ๆ เช่น การนำเงินฝากของประชาชนไปให้แก่บริษัทที่คณะผู้บริหาร เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่โดยไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน การที่คณะผู้บริหารนำเงินฝากของประชาชนไปลงทุนในต่างประเทศแล้วประสงค์การขายตามการปล่อยเงินกู้ของ ผู้บริหาร โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือมีหลักทรัพย์ค้ำประกันจำนวนน้อย เป็นต้น

ตั้งนั้นกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ก็ดี กฎหมายเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ฯ ก็ดี หรือแม้แต่พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวเหล่านี้เป็นอุปสรรคในการที่รัฐบาลกระทำการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สถาบันการเงินดังกล่าวได้ทันที ภายหลังจากที่ได้มีปัญหาเกิดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายไม่ให้เกิดขึ้นหรือบรรเทาความเสียหายที่จะได้รับให้น้อยที่สุด โดยเลขาธิการฯ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 โดยมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้³⁵

1. ไม่ให้ผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์เกิน 5 เปอร์เซ็นต์ ยกเว้นทางราชการ และให้หุ้นของทางราชการหักออกจากหุ้นทั้งหมด ก่อนที่จะจำหน่ายให้ผู้ถือหุ้นรายย่อย จากเดิมที่ประมวลของทางราชการด้วย ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่อาจกระจายหุ้นให้ครบกำหนดได้
2. ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย ในการตรวจสอบข้อมูล การบริหาร การเงินของผู้บริหาร และสามารถถอดถอนผู้กระทำความผิด แต่งตั้งบุคคลที่ทางราชการ เห็นชอบ และเหมาะสมเข้าไปแทน รวมทั้งได้กำหนดบทลงโทษให้หนักขึ้น โดยปรับถึงหนึ่ง ล้านบาท และจำคุกถึง 10 ปี
3. ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกสงสัยว่า ได้กระทำความผิดในลักษณะที่เกี่ยวกับพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยที่ผู้ถือหุ้นไม่มีสิทธิคัดค้าน และถือเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง อย่าง เด็ดขาด

³⁵ "ร่างพรบ. ธนาคารพาณิชย์มีสิทธิแก้อ่อนคลอด", คู่มือภาค, 5(7-13 พพฤศจิกายน 2528) : 35-36.

ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ ได้ถูกนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถึง 3 ครั้งด้วยกันคือ ในครั้งแรกนายสังหมาย สุนทรະภูล ได้นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยเสนอเข้าไปในวาระจร ซึ่งทางคณะรัฐมนตรีได้ให้ฝากกลับไปพิจารณาศึกษาในรายละเอียดใหม่อย่างรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง³⁶ ต่อมาในวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 ได้มีร่างพระราชกำหนดดังกล่าวเสนอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกเป็นครั้งที่สอง ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าควรมีมาตรการ เสริมบางประการ และแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาเพื่อพิจารณามาตรการ เสริมดังกล่าว โดยมี นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน³⁷ จนในที่สุดเมื่อคณะกรรมการพิเศษได้พิจารณามาตรการ เสริมของร่างพระราชกำหนดเรียบร้อยแล้ว ก็ได้้นำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวทั้งสามฉบับ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้ต่อไป อย่างไรก็ตาม นายสังหมาย สุนทรະภูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เปิดเผยหลังจากเสร็จสิ้นการประชุมคณะรัฐมนตรีว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติทั้งสามฉบับนี้ ได้จำกัดจากร่างที่เสนอเดิมไปหลายประการ ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้ศึกษาได้จาก พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528³⁸

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

³⁷ "เปรมสั่งล่าตัวการเปิดเผยความลับ", สุ่มานาคต, 5(14-20 พฤศจิกายน 2528) : 4

³⁸ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 102 ตอนที่ 177 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2528 หน้า 1-50.

2.3.1 วิเคราะห์เหตุการณ์กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงิน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528

การออกพระราชกำหนดทั้งสามฉบับดังกล่าวในคณะรัฐมนตรี คณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529) เมื่อพิจารณาในเรื่องหลักการรักษาความลับของคณะรัฐมนตรีโดยเปรียบเทียบกับกรณีการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการจัด โกงประชาชน พ.ศ. 2527 ของคณะรัฐมนตรีคณะเดียวกันนี้ มีลักษณะเหมือนกัน นับตั้งแต่การ นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี 2-3 ครั้ง การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องนำกลับไปพิจารณาใหม่ ในขณะที่เดียวกันเนื้อหาในลัษณะที่จะมีการออกพระราชกำหนด ก็ได้ถูกเผยแพร่ ไปยังสื่อมวลชนอย่างจงใจเปิดเผยเช่นกัน เพื่อต้องการทราบปฏิกิริยาจากกลุ่มบุคคลที่เป็นกลุ่ม เป้าหมายเหมือนกัน

นอกจากนี้ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แถลงข่าวออกมาว่า พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้สั่งการในที่ประชุมคณะ รัฐมนตรีให้นายปิยะ สักกะพจน ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรอง แห่งชาติสืบหาตัวผู้ที่นำร่าง พระราชกำหนดแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการธนาคาร รวมถึงฉบับไปเปิดเผยเพื่อดำเนินคดี เพราะเป็นความลับทางราชการ ไม่ควรเปิดเผยต่อสื่อมวลชน ก่อนที่ร่างพระราชกำหนดทั้ง สามฉบับดังกล่าว จะเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทำให้เห็นว่าคิดว่าคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 นี้ คงจะมีหลักการรักษาความลับในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยยึดหลักการหรือระเบียบในการ รักษาความลับอะไรสักอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าหากถือว่าเรื่องที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นความลับของทางราชการ ระเบียบที่เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่ใช้อยู่ ก็คือระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 แต่เมื่อพิจารณาถึง เหตุการณ์ภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการ ในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่าได้มีการ จับกุมบุคคลใดมาดำเนินคดีตามที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการแต่อย่างใด นอกจากนี้การที่ร่างพระ

ราชกำหนดทั้งสามฉบับนี้ได้ถูกนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีถึง 3 ครั้ง ย่อมเป็นสิ่งแสดงว่าการที่จะรักษาความสงบนั้น เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากลำบาก ประกอบกับหลักการในร่างพระราชกำหนดทั้งสามฉบับ มีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจของผู้บริหารธนาคารโดยตรง และทางรัฐบาลสามารถคาดคะเนถึงปฏิกิริยาคัดค้านของผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ว่า จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ดังจะเห็นได้จากการเข้าพบของ ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่ได้เข้าพบกับรัฐมนตรีบางท่าน ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 ดังเช่น นายชาติตรี โสภณพานิช กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้เข้าพบนายวิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี นายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด ได้เข้าพบนายสงฆหมาย สุนทระกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อแสดงท่าทีคัดค้านร่างพระราชกำหนดทั้งสามฉบับดังกล่าว³⁹ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะได้อนุมัติพระราชกำหนดทั้งสามฉบับดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง กล่าวกันว่า เหตุผลที่นักการธนาคารพาณิชย์คัดค้านร่างพระราชกำหนดทั้งสามฉบับ กล่าวไว้กันว่า การออกพระราชกำหนดทั้งสามฉบับดังกล่าว ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ธนาคารพาณิชย์ได้อย่างแท้จริง และการกำหนดโทษทางอาญา ทำให้ดูเหมือนว่า ผู้บริหารธนาคารที่ระงับความผิดเป็นเสมือนอาชญากร⁴⁰ และเมื่อทางราชการเข้าแทรกแซงการบริหารงานของธนาคาร จะทำให้การดำเนินงานของธนาคารไม่มีอิสระอันมีผลกระทบกระเทือนต่อความเจริญก้าวหน้าของธนาคาร ดังนั้นนักการธนาคารจึงได้พยายามขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขร่างพระราชกำหนดทั้งสาม

³⁹ "ร่าง พรบ. ธนาคารพาณิชย์ มีสิทธิแห่งก่อนคลอด", สู่อานาคต, 5 (7-13 พฤศจิกายน 2528) : 36.

⁴⁰ "ร่าง กม. แบนกพาณิชย์ ระวาง... เป็นย่นวนขัดแย้งรัฐบาล", สู่อานาคต, 5 (14-20 พฤศจิกายน 2528) : 29.

ฉบับในส่วนที่เข้มงวดมากขึ้นไป จนมีข่าวว่าหากรัฐบาลไม่ยอมให้มีการแก้ไขร่างพระราช
กำหนดบางสิ่งในส่วนที่เข้มงวดจนเกินไป ธนาคารพาณิชย์อาจจะไม่ปล่อยเงินกู้ให้โครงการของ
รัฐ⁴¹

อย่างไรก็ตามในระหว่างที่คณะทำงานพิเศษ ที่คณะรัฐมนตรีได้ตั้งขึ้น เพื่อ
ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมนั้น นายบรรยงค์ สี่ขำ กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกสิกรไทย
ในฐานะประธานสมาคมธนาคารไทยให้ความเห็นว่า "ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการออกกฎหมาย
โดยเหมาะสม ยุติธรรมและปฏิบัติได้"⁴²

เมื่อประมวลเหตุการณ์ที่นักการธนาคารต่างได้แสดงท่าทีในการคัดค้านร่าง
พระราชกำหนดทั้งสามฉบับดังกล่าวของรัฐบาล อาจทำให้พิจารณาได้ว่า การที่รัฐบาลได้ปล่อย
ให้ข่าวเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างพระราชกำหนดทั้งสามฉบับเผยแพร่ไปยังสื่อมวลชน ก่อนที่จะมี
การพิจารณาของ คณะรัฐมนตรี เข้ากับเป็นการต้องการทราบความคิดเห็นของนักการธนาคาร
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของร่างพระราชกำหนดทั้งสามฉบับ จะเห็นได้จากการพิจารณาร่าง
พระราชกำหนดทั้งสามฉบับที่ได้พิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถึง 3 ครั้ง มีการตั้งคณะทำงาน
พิเศษเพื่อไปศึกษารายละเอียด อันอาจกล่าวได้ว่า เป็นการปรับฟังข้อมูลและความคิดเห็น
ของนักการธนาคาร เพื่อมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบางส่วนในร่างพระราชกำหนดดังกล่าว
จนในที่สุดเมื่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติพระราชกำหนดทั้งสามฉบับ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังก็ยังคงกล่าวยอมรับกับผู้สื่อข่าวว่า พระราชกำหนดทั้งสามฉบับที่คณะรัฐมนตรี
อนุมัติในครั้งนี้ ได้จำกัดร่างพระราชกำหนดที่กระทรวงการคลังได้เสนอไว้เดิมหลาย
ประการ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

⁴² เรื่องเดียวกัน.

กล่าวว โดยสรุปการชี้เนื้อหาในร่างพระราชกำหนดซึ่งล่ามฉบับได้ถูกนำไปเปิดเผยแก่สื่อมวลชนนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นการลงใจของรัฐบาลที่ให้อำนาจดังกล่าวนี้รั่วไปยังสื่อมวลชนมากกว่าที่จะเก็บรักษาอำ วดังกล่าวไว้เป็นความลับ และคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีที่ให้อำนาจการสำนักข่าวกรองแห่งชาติสืบหาบุคคลที่นำอำ วดังกล่าวไปเปิดเผยแก่สื่อมวลชนมาดำเนินคดีนั้น เป็นการกล่าวในทำนองตักเตือนว่าการกระทำดังกล่าวไม่เหมาะสมเท่าที่ตนเอง เพราะรัฐบาลก็มีจุดมุ่งหมายในการที่ปล่อยให้อำ วดังกล่าวรั่วเพื่อวัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลผู้เสียประโยชน์อันจะเป็นข้อมูลในการแก้ไข ร่างพระราชกำหนดซึ่งล่ามฉบับดังกล่าวก่อนที่จะตราเป็นพระราชกำหนด

จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวกับหลักการรักษาความลับของคณะรัฐมนตรี ที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1, 2.2 และ 2.3 จะเห็นได้ว่าจากเหตุการณ์ทั้ง 3 เหตุการณ์ ยังไม่อาจสรุปได้ว่าหลักการรักษาความลับของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 เป็นไปตามกฎเกณฑ์ ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือระเบียบข้อบังคับใด ถึงแม้ว่าก่อนและภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ใช้บังคับ ได้มีระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.2517⁴³ อันได้กำหนดระดับชั้นความลับของทางราชการออกเป็น 4 ชั้น คือลับที่สุด (Top Secret) ลับมาก (Secret) ลับ (Confidential) และปกปิด (Restricted) เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายของระเบียบดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวมีความประสงค์ที่จะให้การรักษาความลับของส่วนราชการ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่เคยปรากฏเหตุการณ์ที่คณะรัฐมนตรีได้กล่าวอ้างระเบียบดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ในการรักษาความลับของการประชุมคณะรัฐมนตรี และไม่เคยมีการที่รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีคณะใดที่ต้องลาออกจากตำแหน่ง เพราะจะได้เปิดเผยให้ข้อมูล หรือแถลงข่าวที่ยังไม่สมควรเปิดเผย ตรงกันข้ามในบางเหตุการณ์ที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์มาแล้ว อาจทำให้เข้าใจว่ารัฐมนตรีสามารถให้ข่าวแก่สื่อมวลชนก่อนเวลาอันสมควรอย่างเปิดเผยเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า หลักการรักษาความลับของคณะรัฐมนตรีในประเทศไทย ยังไม่มีกฎเกณฑ์หรือธรรมเนียมปฏิบัติใดที่สามารถ

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 37 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 หน้า 1-139.

อาศัยเป็นหลักในการศึกษาได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การให้หรือเปิดเผยข่าวเกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรีของ คณะรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง อันจะนำมาสู่ความเสียหายแก่คณะรัฐมนตรีหรือไม่นั้น องค์การที่จะสามารถวินิจฉัยสัจในกรณีดังกล่าวได้ก็คือคณะรัฐมนตรีที่รัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องกำลังอาศัยอยู่

สำหรับในประเทศอังกฤษนั้น หลักการรักษาความลับในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สามารถศึกษาได้จากกรณีที่มีรัฐมนตรีลาออกเพราะได้เปิดเผยข่าวแก่สื่อมวลชนก่อนเวลาอันสมควร ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้

1. การลาออกของ J.H. Thomas จากตำแหน่ง Colonial Secretary ในรัฐบาลแห่งชาติ (National Government) ภายหลังจากคณะกรรมการไต่สวน (Tribunal of Inquiry) ได้พบว่าเขาได้เปิดเผยร่างรายการงบประมาณแผ่นดินแก่ผู้สื่อข่าวก่อนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of the Exchequer) จะแถลงในการเสนองบประมาณแผ่นดินต่อสภาสามัญ อันถือได้ว่าเป็นความลับของคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลา ก่อนที่งบประมาณแผ่นดินจะไปยัง คับ⁴⁴

2. การลาออกของ Hugh Dalton (ภายหลังเป็น Lord Dalton) จากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of the Exchequer) เนื่องมาจากการเปิดเผยข่าวแก่ผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินโดยไม่ได้ตั้งใจ ในขณะที่เขากำลังเดินเข้าไปในห้องประชุมสภาสามัญเพื่อฟังงบประมาณแผ่นดินในภาวะฉุกเฉินเข้าสู่สภา⁴⁵

3. การลาออกของ Sir Thomas Dugdale (ต่อมาเป็น Lord Crathorne) จากตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร ประมง และอาหาร (Minister of Agriculture, Fisheries and Food) ในปี ค.ศ. 1954 อันเนื่องมาจากการเปิดเผย

⁴⁴ Jewell, The British constitution, p.108.

⁴⁵ Ibid.

การบริหารงานที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงดังกล่าว ก็ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับ
 ด้วที่ดินในกิจการที่เรียกกันว่า "Crichel Down Affair" ในนามของรัฐมนตรี โดยที่
 Sir Thomas Dugdale ซึ่งเป็นรัฐมนตรีไม่ทราบเป็นการส่วนตัวมาก่อน จนมีการเผยแพร่
 ข่าวดังกล่าวขึ้น ทำให้เขาต้องยอมรับผิดชอบในทางการ เมื่อ ด้วยการลาออกดังกล่าว⁴⁵

จะเห็นได้ว่าหลักการรักษาความลับของคณะรัฐมนตรีอังกฤษนั้น สามารถ
 ศึกษาได้จากกรณีดังกล่าวข้างต้น อันชัดได้ว่าเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับคณะรัฐมนตรีได้อย่าง
 หนึ่ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1976 แนวทางปฏิบัติในการรักษาความลับนี้ได้ถูกปรุงแต่งด้วยกฎเกณฑ์
 ข้อจำกัด หรือที่เรียกว่า "parameter" โดยจัดแบ่งระดับการเปิดเผยในการติดต่อหรือ
 อภิปรายออกเป็น 3 ระดับในหนังสือ Diaries of a Cabinet ของ Richard Crossman
 ส่วนแนวทางการปฏิบัติในปัจจุบันนี้ได้ยึดถือหลักการใน The Report of the Radcliffe
 Committee of Privy Councillors on Ministerial Memoirs รายละเอียดเกี่ยว
 กับเรื่องดังกล่าวนี้ โปรดดูบทที่ 2 หน้า 23-24.

⁴⁶ Ibid., p.47.

ปัจจัยที่ทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีภายใน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ

ตามที่ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ความหมายหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ โดยประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ กฎเกณฑ์ความไว้วางใจ (Confidence Rule) กฎเกณฑ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity Rule) และกฎเกณฑ์การรักษาความลับ (Confidentiality Rule) ในบทที่ 2 แล้วนำกฎเกณฑ์ 3 ประการดังกล่าวมาวิเคราะห์เกี่ยวกับเหตุการณ์ทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในบทที่ 4, 5 และ 6 สรุปได้ว่าหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มิได้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ของประเทศอังกฤษ อันเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบอบรัฐสภา ที่ประเทศไทยได้รับแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ปกครองประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ดังนั้นผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ ดังต่อไปนี้คือ

1. โครงสร้างทางการเมืองที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยละเอียดแล้ว โครงสร้างทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีลักษณะไม่สมดุลกัน กล่าวคือฝ่ายบริหารจะอยู่ในสภาพที่มั่นคงและได้เปรียบมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ในด้านความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1.1 ให้อำนาจกับระบบราชการเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้แก่ฝ่ายบริหาร
ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ คือ

1.1.1 ในระยะเวลาใช้บังคับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมบัญญัติ พ.ศ.2521

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมบัญญัติ พ.ศ.2521 มาตรา 205 สามารถเข้าใจได้ว่าบทเฉพาะกาล ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญ ๆ มีกำหนดระยะเวลาใช้บังคับ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 กล่าวคือบทเฉพาะกาลดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2526 ซึ่งการใช้บังคับของบทเฉพาะกาลดังกล่าว หมายถึงการใช้บังคับของบทบัญญัติในรัฐธรรมบัญญัติ พ.ศ.2521 เป็นส่วนใหญ่ จะมีบางเรื่องที่เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมบัญญัติ พ.ศ.2521 ไม่นำมาใช้บังคับ แต่ให้นำบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแทนในช่วงระยะเวลา 4 ปีแรกที่มีการใช้รัฐธรรมบัญญัติ พ.ศ.2521 ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมีเนื้อหาเป็นข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมบัญญัติบางมาตรามาใช้บังคับ และให้บังคับตามข้อความในบทบัญญัติของบทเฉพาะกาลดังกล่าวแทน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเรื่องการให้อำนาจกับระบบราชการ เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้แก่ฝ่ายบริหาร สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1.1.1.1 องค์ประกอบของวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

มาตรา 84 บัญญัติว่า

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด

สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนไม่เกินสาม ในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร”

ถึงแม้ว่าในบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้ระบุถึงผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งก็หมายความว่า นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม นำความกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยปริยาย ดังจะ เห็นได้จากรายชื่อวุฒิสมาชิกชุดแรก ที่ได้แต่งตั้ง

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 201 เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 225 คน แยกเป็นทหารบก 113 คน หรือเท่ากับ 55.22% ทหารอากาศ 34 คน คิดเป็น 15.11% ทหารเรือ 38 คน คิดเป็น 16.89% ตำรวจ 9 คน คิดเป็น 4% และพลเรือน 31 คน คิดเป็น 13.78% กล่าวได้ว่าอัตราส่วนของคณะทหาร มีจำนวนสูงมากกว่า 80%¹ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้เสนอรายชื่อและรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกดังกล่าว มีความประสงค์ให้คณะทหารมีบทบาทในทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 และบทบาทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวอย่างเต็มที่

ในขณะเดียวกันโดยบทบัญญัติ ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ทำให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้² ในขณะเดียวกันข้าราชการประจำซึ่งสามารถดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกได้อยู่แล้ว³ สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นได้อีกด้วย จึงไม่เป็นที่แปลกใจที่มีรัฐมนตรีบางคนทำหน้าที่ 3 ตำแหน่ง พร้อมกันคือ ในตำแหน่งรัฐมนตรีวุฒิสมาชิก และข้าราชการประจำ ดังจะเห็นได้จากคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) ที่มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีจากผู้นำกองทัพทุกคน กล่าวคือ มีพลเอกเสริม ๗ นคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลเรือเอกกวี สิงหะ ผู้บัญชาการทหารเรือ และพลอากาศเอกพะเนียง กานตะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ในขณะที่เดียวกันผู้นำกองทัพทั้งสี่คนนี้ ก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกอีกด้วย⁴

¹ "โฉมหน้ารัฐมนตรี เรายกกองทัพมาไว้ที่นี่"; สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25 (10 มิถุนายน 2522) : 19.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 204(3).

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 97 ประกอบกับมาตรา 86.

⁴ "โฉมหน้ารัฐมนตรี เรายกกองทัพมาไว้ที่นี่"; สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25 (10 มิถุนายน 2522) : 20.

นอกจากนี้ เหตุการณ์ในท่อนองเดียวกันก็ได้เกิดขึ้นอีกในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526) ที่มีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มีรัฐมนตรีบางท่านได้ ดำรงตำแหน่งพร้อมกันทั้ง 3 ตำแหน่งพร้อมกัน ได้แก่ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี วุฒิสมาชิก และกรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักองคมนตรีกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น⁵

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลในช่วงระยะเวลาการบังคับใช้ของบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นตัวแทนของระบบราชการในสถาบัน การเมือง (คณะรัฐมนตรี) ดังนั้นพรรคการเมืองจึงไม่ใช่แกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จะเห็นได้ จากกรณีที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่สมาชิก พรรคได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 82 ที่นั่ง⁶ ในการเลือกตั้งเมื่อ ปี พ.ศ.2522 ปฏิเสธที่จะจัดตั้งรัฐบาล โดยอ้างว่ามีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเข้ามาไม่ถึง ครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งมีการวิเคราะห์กันว่าผู้ที่ทำหน้าที่จัดตั้ง รัฐบาลในขณะนั้นได้คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ผู้ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้การสนับสนุน หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวแทนของระบบราชการเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) หรือ คณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526) ก็ตาม

1.1.1.2 อำนาจของวุฒิสภา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ใน บทเฉพาะกาลแล้วจะพบว่า ในช่วงเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอยู่นั้น อำนาจของวุฒิสภาอยู่ในฐานะที่ทัดเทียมกับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรใน 4 ประการที่สำคัญ นอกเหนือจากกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปใน มาตรา 143 มีดังนี้คือ

⁵ ดูรายชื่อคณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 ได้จาก สยามออนไลน์ 2530, หน้า 117-118.

⁶ "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร", สยามจดหมายเหตุ, 4 (20-26 เมษายน 2522) : 451.

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอน งบประมาณรายจ่าย

2. การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น คณะหรือรายบุคคล

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี แจ้งว่าสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และ ประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

4. การพิจารณาพระราชกำหนด

ซึ่งการพิจารณาทั้งหมดนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (วุฒิสภา และสภา ผู้แทนราษฎร) บทบาทดังกล่าวนี้ เท่ากับวุฒิสภามีอำนาจทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ในมาตรา 146 บัญญัติว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คนประกอบ เป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี"

กล่าวได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้ก็มีความสำคัญต่ออำนาจของวุฒิสภาเช่นกัน กล่าวคือ ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภา ย่อมเป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกรายชื่อบุคคลที่เห็นว่า เหมาะสม นำความขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี และ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย เมื่อพิจารณาทั้งหมดแล้ว จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 อำนาจของ วุฒิสภามีมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรในโครงสร้างทางกฎหมายและตามความเป็นจริง

1.1.1.3 บทบาทของวุฒิสภา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.1.1.1 ถึงที่มาของวุฒิสภา ว่ามาจากการที่นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลให้พระมหากษัตริย์ เป็นผู้แต่งตั้งและเป็นผู้ ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งดังกล่าวด้วย ดังนั้นในการเลือกบุคคลที่จะ

เสนอแต่งตั้งให้เป็นวุฒิสมาชิก นายกรัฐมนตรีย่อมจะต้องเลือกมาจากบุคคลหรือคณะบุคคลที่ให้การสนับสนุนแก่ตน ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ทางการเมืองได้พิสูจน์ความจริงในเรื่องนี้มาแล้ว เช่น กรณีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 40 (12 พฤศจิกายน 2520 - 21 ธันวาคม 2521) ที่ได้เลือกคณะทหารที่ได้ให้การสนับสนุนตน เสนอให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งคิดเป็น 80% ในจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมดดังได้กล่าวมาแล้ว

ในขณะที่เดียวกันวุฒิสมาชิกเหล่านี้ก็ได้แสดงบทบาทในการค้ำจุน เสถียรภาพของรัฐบาล ที่มีพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยต่อมาคือ คณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) จะเห็นได้จากคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าว เป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มอิสระและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ กลุ่มเสรีธรรม กลุ่มกิจประชาธิปไตย กลุ่มสยามปฏิรูป กลุ่มพลังใหม่ ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดประมาณไม่เกิน 100 คน แต่คณะรัฐมนตรีคณะดังกล่าวก็สามารถบริหารราชการแผ่นดินอยู่ต่อไปได้ เพราะวุฒิสภาได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาลตลอดมา จะเห็นได้จากในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) ฝ่ายค้านได้เคยยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จในญัตติดังกล่าวเลย อันเป็นผลมาจากวุฒิสภายังคงทำหน้าที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลต่อไปอีก จนนำมาสู่เหตุการณ์ขึ้นราคาน้ำมันและแก๊ส อันมีผลให้พลเอกเกรียงศักดิ์ฯ ต้องลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ ที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลมาแต่เดิมนั้น ได้ทำการคัดค้านการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะวุฒิสมาชิกที่เรียกกลุ่มตนเองว่ายังเติร์ก ได้ทำการคัดค้านในเรื่องนี้อย่างเปิดเผย ประกอบกับทางพรรคฝ่ายค้าน อันประกอบด้วย พรรคกิจสังคม ชาติไทย ประชาธิปัตย์ และประเทศไทย ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ฯ ทนต่อแรงกดดันจากฝ่ายต่างๆ ไม่ได้จึงต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523⁷

⁷ "นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง", สยามจดหมายเหตุ, 5 (29 กุมภาพันธ์ - 6 มีนาคม 2523) : 253-259.

บทบาทในการค้าจนเสถียรภาพรัฐบาลของวุฒิสภา ยังคงดำเนินต่อไปอีก ภายหลังจากที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526) ที่มีพลเอกเปรมฯ เป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นคณะรัฐมนตรี ที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม สิ่งที่สามารถพิสูจน์ในเรื่องนี้ได้คือ การที่ได้มีพรรค กิจสังคมได้ถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาล อันเนื่องมาจากโทรพิมพ์ยับยั้งการซื้อน้ำมันจากประเทศ ซาอุดีอาระเบีย⁸ ทำให้เสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่ยังคงร่วมรัฐบาล เป็นเสียงข้างน้อย ในสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังสามารถบริหารประเทศต่อไปได้ เพราะว่ารัฐบาลยังคงเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากในรัฐสภา (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) เนื่องจากวุฒิสมาชิก ส่วนใหญ่ยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลของพลเอกเปรมฯ อยู่ต่อไป ดังนั้นเมื่อมีการยื่นญัตติอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล รัฐบาลก็เป็นฝ่ายได้รับชัยชนะทุกครั้ง เพราะการเปิดอภิปราย และลงมติในเรื่องดังกล่าวต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภาสามารถมีบทบาทในเรื่องดังกล่าวได้โดยตรงอยู่แล้ว และวุฒิสภาได้แสดงบทบาทในการให้การสนับสนุนรัฐบาลอย่าง ไม่เปลี่ยนแปลง

กล่าวโดยสรุปบทบาทของวุฒิสภาในการสนับสนุนและค้าจนเสถียรภาพของรัฐบาล เป็นบทบาทที่เด่นชัด ในช่วงระยะเวลาที่มีการบังคับใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาทำหน้าที่ดังกล่าว และวุฒิสภาก็ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

1.1.1.4 ผลกระทบต่อหลักความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

จากองค์ประกอบ อำนาจ และบทบาทของวุฒิสภาดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ชี้ให้เห็นว่าวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ อันได้แก่ คณะทหารและพลเรือนที่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ค้างก็กลายมาเป็นองค์กร ที่มีบทบาททางด้านนิติบัญญัติ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 และในช่วงระยะเวลาที่

⁸ "กรณีการซื้อน้ำมันจากซาอุดีอาระเบีย", สยามจดหมายเหตุ, 6 (13-19 มีนาคม 2524) : 281-290.

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้บังคับ วุฒิสภา แทนจะกล่าวได้ว่ามีอำนาจเหมือนดังเช่นสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นในรายละเอียดปลีกย่อยที่ไม่เป็นสาระสำคัญมากนักที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน มีสิทธิเข้าชื่อ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 137 วรรคแรก แต่เมื่อมีการเปิดอภิปราย ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จากบทบาทของวุฒิสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นฐานสนับสนุนเสถียรภาพของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) ที่มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526) ที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อองค์กร 2 ฝ่ายในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในความเป็นจริงก็คือต่อพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง โดยที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดแบ่งความรับผิดชอบให้แก่พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาล ภายหลังที่ได้มีการเจรจาตกลงกันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อันเป็นการรับผิดชอบต่อผู้แทนราษฎรที่ประชาชนได้เลือกมานั่นเอง แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่แล้วมาจากข้าราชการประจำทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ จัดได้ว่าบุคคลเหล่านี้เป็นตัวแทนของระบบราชการ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในรัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้น จึงมีรัฐมนตรีส่วนหนึ่งที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมือง แต่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาในโควตาของนายกรัฐมนตรี อันเป็นวิธีการหนึ่งที่ได้นำวุฒิสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของระบบราชการ เข้ามาร่วมในคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นการยืนยันถึงความรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่มีต่อวุฒิสภา ดังตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว ในกรณีของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) ที่มีวุฒิสมาชิกโดยเฉพาะคณะทหารได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในอัตราส่วนที่สูงพอสมควร โดยเฉพาะวุฒิสมาชิกที่เป็นผู้นำของกองทัพ โดยผลแห่งการนี้ ทำให้รัฐมนตรีที่มาจากระบบราชการกับรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองไม่อาจ "รับผิดชอบร่วมกัน" ได้ในความเป็นจริง เพราะคำนิยาม ทัศนคติ และผลประโยชน์ต่างกัน ดังนั้น หลักความไว้วางใจก็ดี หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ดี หลักความลับก็ดี ก็ย่อมถูกกระทบไปอย่างมากในตัวของ ทำให้ลักษณะของสามหลักนี้แตกต่างจากในอังกฤษ ซึ่งรัฐบาลมาจากผู้นำพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาสามัญโดยสิ้นเชิง

นอกจากนี้ก่อนที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จะสิ้นสุดลง ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกันหลายฉบับ โดยผู้เสนอมีหลายคณะด้วยกัน แต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ นายบัญญัติ เกสรทอง กับคณะ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากคณะทหาร โดยเฉพาะกองทัพบก ซึ่งเป็นตัวแทนของระบบราชการ ที่จะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการสิ้นสุดของบทเฉพาะกาลมากที่สุด เนื่องมาจาก เป็นการลดอำนาจและบทบาทของวุฒิสภาลงจากเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการในรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. ในส่วนวุฒิสภา วุฒิสภาจะสูญเสียอำนาจสำคัญในการที่จะได้ประชุมร่วมกับสภาผู้แทนใน 4 ประการด้วยกัน คือ การพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณาพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ และในการพิจารณาพระราชกำหนด

2. ในส่วนคณะรัฐมนตรี ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดได้แก่ การห้ามมิให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ห้ามมิให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งรับสัมปทาน หรือรับประโยชน์ใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และห้ามมิให้รัฐมนตรีมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรด้วย

3. ในส่วนของการเลือกตั้ง หลักเกณฑ์การเลือกตั้งเปลี่ยนจากวิธีแบ่งเขต มาเป็นวิธีรวมเขตจังหวัด ให้ทุกจังหวัด เป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 3 เขตเท่ากัน และมีการเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัคร อันเป็นวิธีเลือกเป็นคณะ นอกจากนี้คุณสมบัติของผู้รับเลือกตั้ง จะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะมีได้ในการเลือกตั้งทั่วไปคราวนั้น หรือหากเป็นการเลือกตั้งซ่อมผู้สมัครก็ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีสมาชิกพรรค เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วด้วย

4. ในส่วนสภาผู้แทนราษฎร จะมีการเปลี่ยนแปลงใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ

ก. การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนอกจากจะสิ้นสุดลงในกรณีต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 103 อนุมาตราอื่น ๆ แล้ว จะเพิ่มขึ้น เหตุที่จะทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงอีก 2 เหตุ คือ เมื่อลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือถูกขับออกจากพรรคด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคนั้นรวมกัน และในกรณีที่ศาลสั่งยุบพรรคการเมืองที่ตนสังกัดได้ในกำหนดเวลา

60 วัน นับแต่ศาลสั่งให้ยุบพรรค ซึ่งเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 103(7) และ (9) ก็เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลนี้

ข. ยกเลิกคณะกรรมการวิสามัญ วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ และกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติกระทำได้โดยตรงต่อสภา แต่จะต้องเสนอโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอ และจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคนั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ลงชื่อรับรองจึงจะเสนอได้

ค. ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน อันเป็นตำแหน่งซึ่งมีเงินเดือนประจำขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีการตั้งกรรมการสามัญของสภา จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนหรืออัตราของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่แต่ละพรรคมีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

5. ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง นับได้ว่าเป็นการพยายาม เสริมสร้างและพัฒนา ระบบพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นและมีความมั่นคง ดังเช่น การบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง⁹ การเสนอร่างกฎหมายจะต้องกระทำในนามพรรค¹⁰ และการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดสมาชิกภาพเมื่อลาออกจากรกพรรค หรือถูกขับออกจากพรรค¹¹ และระบบเลือกตั้งโดยวิธีรวม เขต และ เลือกผู้แทนราษฎรเป็นคณะ¹² เป็นต้น

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญ ๆ ที่ได้กล่าวมานี้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อ บทบาทของวุฒิสภา ทำให้มีอำนาจลดน้อยลง ดังนั้นเพื่อเป็นการขัดขวางไม่ให้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 สิ้นสุดลงภายในระยะเวลา 4 ปี ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะทหารโดยการนำของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก ก็ได้เริ่มเคลื่อนไหว ผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยการให้สัมภาษณ์พิเศษแก่หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ฉบับ

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 94, 95 และมาตรา 104
พรรคสอง.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 125 พรรคสอง.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 103(7).

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 90 และ 91.

วันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2526 แสดงความคิดเห็นว่าจำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องมีการเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญโดยเร็ว เพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ในเรื่องหลักเกณฑ์การเลือกตั้งที่ใช้วิธีรวม เขตหมายเลขเดียว ตามบทบัญญัติในมาตรา 90 และ 91 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยอ้างว่าเป็นการคัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะประชาชนไม่มีความประสงค์และไม่คุ้นเคยกับการเลือกผู้สมัครเป็นคณะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และไม่มีประเทศใดในโลกใช้ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้ และในอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ให้มีการคงอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาต่อไปจากเดิมอีก 4 ปี เพื่อประคับประคองเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล และให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ดังเดิม

ในขณะที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี กล่าวว่ารัฐบาลจะวางเฉยไม่ยุ่งเกี่ยวในเรื่องดังกล่าว โดยจะไม่เป็นผู้เรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ ไม่เป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และไม่ยุบสภา แม้ว่าจะมีความขัดแย้งทางความคิดเห็นในเรื่องนี้เป็นอย่างมากก็ตาม แต่จะปล่อยให้เป็นเรื่องของสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้ดำเนินการกันเองแล้วแต่ความเห็นของแต่ละบุคคล

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ นายบัญญัติ เกสรทอง กับคณะ ที่ได้ยื่นต่อประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 มีหลักการให้ขยายบทเฉพาะกาลที่ใช้อยู่ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญออกไปอีก 4 ปี และในระหว่างอายุของบทเฉพาะกาลนี้ คงไว้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละไม่เกิน 3 คน และให้เลือกตั้งเป็นรายบุคคลเช่นเดิม คงอำนาจวุฒิสภาในบทเฉพาะกาลไว้เช่นเดิม และยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันด้วย ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวนี้เป็นการสนองต่อความต้องการของคณะทหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคณะทหาร เป็นผู้มีบทบาทอยู่เบื้องหลังให้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้

แต่ปรากฏว่ามีฝ่ายที่คัดค้านในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวซึ่งประกอบด้วย พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังใหม่ และพรรคสังคมนิยม โดย ปัญญาชนและนักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัย

ร่วมกับนิสิตนักศึกษา จัดตั้งเป็น "สมาพันธ์ประชาธิปไตย" จุดลัทธิที่สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุดบางส่วน รวมทั้งประชาชนโดยการรวมพลังของพันตำรวจตรีอินต์ เสนาพันธ์ และเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร

ผลการพิจารณาของรัฐสภา เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2526 ปรากฏว่า รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในการพิจารณาวาระที่สามในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดย นายบัญญัติ เกสรทอง และคณะ เพียง 264 เสียง ซึ่งไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาารวมกัน¹³

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2526 ได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมวิสามัญของรัฐสภา และในเย็นวันเดียวกัน ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2526 และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2526 สำหรับเหตุผลที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2526 กล่าวโดยสรุปได้ว่า หากจะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามวิธีการใหม่อาจจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ ซึ่งถ้าหากจะวิเคราะห์กันอย่างละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าความพ่ายแพ้ของคณะทหารในการสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เสนอโดย นายบัญญัติ เกสรทอง และคณะดังกล่าว เป็นการต่อสู้ตามวิถีทางของรัฐสภา แต่คณะทหารยังไม่ยอมรับการตัดสินใจของรัฐสภา จึงได้ใช้อิทธิพลกดดันต่อรัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ในที่สุดหนทางประนีประนอมระหว่างรัฐบาลและกองทัพ จึงได้ถูกนำมาใช้โดยวิธีการให้นายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เพราะอย่างน้อยที่สุดคณะทหารก็ได้รับผลประโยชน์บางอย่างจากการยุบสภาครั้งนี้ กล่าวคือเป็นการยุบสภาก่อนที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จะสิ้นสุดลงจึงต้องจัดการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตเรียงหมายเลข อันเป็นระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในบทเฉพาะกาลดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องอย่างหนึ่งของคณะทหารในการสนับสนุนให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี และปรากฏว่าในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2528 ที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

¹³ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 194.

เป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็เป็นการแก้ไขในวิธีการเลือกตั้งโดยวิธีการแบ่งเขต
เรียงหลมาเลข เช่นกัน และร่างแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะ
ก็ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2528¹⁴ และสามารถใช้นั่งคับใน
การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 เป็นอันว่าวิธีการเลือกตั้งโดยรวม เขต
หมายเลขเดียว นั้น ไม่ได้มีโอกาสใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปเลย เพียงแค่ได้ใช้ในการเลือกตั้งซ่อม
เพียง 2-3 ครั้งเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าการต่อสู้ให้วุฒิสภามีอำนาจตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ
พ.ศ.2521 จะไม่ประสบผลสำเร็จก็ตาม แต่ก็ไม่ทำให้อำนาจของวุฒิสภาลดลงในความเป็นจริง
มากนัก โดยเฉพาะการให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
ดังนั้นบทบาทของวุฒิสภามีต่อรัฐบาล จึงเปลี่ยนแปลงไปในทางโครงสร้างรัฐธรรมนูญบางส่วน แต่
ยังคงมีอำนาจหลักในการเสนอแต่งตั้งผู้นำรัฐบาลต่อไป

1.1.2 หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล

โดยผลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 205 ที่ทำให้หลักการ
สำคัญ ๆ ในบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้ในมาตรา 203 และมาตรา 204 เป็นอันยกเลิก แต่ใน
ที่นี่จะพิจารณาเฉพาะในทางด้านของวุฒิสภา ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ คือ

1.1.2.1 อำนาจของวุฒิสภา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่าง ๆ
ภายหลังจากที่บทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงในข้อ 1.1.1.4 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสภานั้น
วุฒิสภาจะสูญเสียอำนาจต่าง ๆ ในบทบัญญัติมาตรา 203 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ซึ่งได้ถูก
ยกเลิกไป อันได้แก่ การดำเนินการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรใน 4 เรื่องด้วยกัน คือ
การพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ และการพิจารณา
พระราชกำหนด

¹⁴ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 10 (19-25 กรกฎาคม 2528) : 822.

แต่ในเรื่องสำคัญที่ทำให้วุฒิสภายังคงมีอำนาจในทาง การเมืองอยู่ ก็ได้แก่ กรณีที่ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี¹⁵ อันมีความหมายรวมไปถึง เป็นอำนาจและดุลพินิจ ของประธานสภาในการนำรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม นำความขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะเป็น อำนาจในการกำหนดหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี โดยใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภา เอง นอกจากนี้วุฒิสภายังมีอำนาจในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความ สำคัญ อันได้แก่ การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การตีความรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในการประกาศ สงคราม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เป็นต้น¹⁶ โดยเฉพาะการตีความรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าวุฒิสภามี บทบาทในเรื่องดังกล่าวนี้มาก ซึ่งรายละเอียดผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

กล่าวโดยสรุปถึงแม้ว่าอำนาจวุฒิสภาจะลดลงในเรื่องสำคัญบางเรื่อง ที่ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ก็ตาม แต่อำนาจของวุฒิสภาที่ได้ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว นับได้ว่ายังมีความสำคัญต่อ บทบาททางการเมืองของวุฒิสภาในทางการเมืองไทยอยู่อีกต่อไป ดังที่ผู้เขียนจะได้กล่าวถึง รายละเอียดในบทบาทของวุฒิสภาในหัวข้อต่อไป

1.1.2.2 บทบาทของวุฒิสภา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถึงอำนาจของวุฒิสภายังคงมีอำนาจ ที่มีความสำคัญอันมีผลต่อบทบาททางการเมืองของวุฒิสภาอยู่ แต่บทบาทของวุฒิสภาที่มีต่อฝ่าย บริหาร ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือวุฒิสภายังคงต้องรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่ง

¹⁵ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 146 วรรคสอง.

¹⁶ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 143.

เป็นผู้เสนอแต่งตั้ง และรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นบทบาทของวุฒิสภาในเรื่องนี้ได้แก่ เหตุการณ์ทางการเมืองที่ได้เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2527-2528 ที่พรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งนำมาสู่ความไม่พอใจของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขเหตุการณ์ดังกล่าว ผู้สันทัดทางการเมืองและทางกฎหมายของรัฐบาล จึงได้แก้ไขกฎหมายการเมืองของพรรคฝ่ายค้านดังกล่าว โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 143 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 อันเป็นการนำเอากลไกของวุฒิสภาเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองเพื่อสนับสนุน เสถียรภาพของรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่มีบทบาทในเรื่องดังกล่าวนี้ของวุฒิสภาได้สิ้นสุดลงไปพร้อมกับการสิ้นสุดของบทเฉพาะกาล เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2526 ดังกรณีเหตุการณ์ดังต่อไปนี้คือ

1.1.2.2.1 กรณีที่ประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2527

ได้พิจารณาวินิจฉัยว่า การนำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 47 มาใช้กับการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทั่วไปตามมาตรา 137 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ถ้าไม่มีการถอนญัตติหรือการลงมติเสียก่อนนั้น เป็นเรื่องขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ

สืบเนื่องมาจากกรณีที่พลตรีประมาท อติเรกสาร

หัวหน้าพรรคชาติไทย ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจพลเอกสิทธิ จิระโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529) โดยได้ยื่นญัตติดังกล่าว เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2526 อันเป็นสมัยประชุมวิสามัญ ประจำปี พ.ศ.2526 ปรากฏว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.2527 โดยได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมในเวลาต่อมา ทำให้ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกสิทธิ ยังคงค้างอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นอันตักกันมิให้ฝ่ายค้านเสนอญัตติในทำนองเดียวกันนี้อีกในสมัยประชุมหน้า (พ.ศ.2527)¹⁷ ดังนั้น ในระหว่างปิดสมัยประชุมสภา พรรคชาติไทย จึงได้จัดการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

¹⁷ "ไม่ไว้วางใจ...เปรม ก้าวที่สองของชาติไทย", สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์,

นายกรัฐมนตรีนอกสภา โดยใช้เวทีการเมืองที่โรงแรมแห่งหนึ่ง บัญญัติพรรคชาติไทยจะต้อง
คิดหนักคือ เมื่อเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าหากพรรคชาติไทยแพ้ในการลงมติในการ
ลงมติ ผู้คดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจพลเอกสฤษดิ์ แล้ว พรรคชาติไทยจะไม่มีโอกาส
เสนอผู้คดีขอเปิดอภิปรายอีกตลอดสมัยประชุมประจำปี พ.ศ.2527

ต่อมาในวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2527 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาญัตติ
ด่วน เรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 ซึ่งพลตรีประภาณ อติเรกสาร ผู้นำฝ่ายค้านและคณะเป็นผู้
เสนอ ทั้งนี้เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอกสฤษดิ์ จีระโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย แต่พลตรีประภาณฯ ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า ไม่ขอชี้แจง ประธานสภาผู้แทนราษฎร
จึงกล่าวว่าเมื่อผู้เสนอญัตติไม่ชี้แจง ตามระเบียบข้อบังคับถือว่าญัตตินี้ตกไป¹⁸

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หัวหน้าพรรคชาติประชาธิปไตย และสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรหลายคนได้อภิปรายคัดค้านว่า เมื่อผู้เสนอไม่อภิปราย ก็ยังคงถือว่า เป็นสิทธิที่ผู้อื่นจะ
อภิปรายได้ และเมื่อไม่มีการอภิปรายจึงเท่ากับปิดอภิปราย มิใช่ญัตตินี้ตกไปแต่อย่างใด แต่
ประธานสภาผู้แทนราษฎรยืนยันโดยอ้างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อ 47 ว่า "ญัตติ
ใดหากผู้เสนอไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่ชี้แจง ญัตตินั้นถือว่าตกไป"¹⁹

หลังจากนั้นพรรคชาติไทยได้ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และ
รัฐมนตรี 18 คน จาก 5 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวง
การคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ในขณะเดียวกัน นายพิบูล
จันทร์สุรินทร์ และคณะ ได้เสนอญัตติด่วนให้ที่ประชุมรัฐสภาตีความ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 ว่า ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจในมาตราดังกล่าว
ถ้าไม่ได้มีการถอนญัตติเสียก่อนแล้วจะมีการลงมติดังกล่าวอย่างหนึ่งดังกล่าวข้างต้น และการจะ

¹⁸"การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 9 (4-10 พฤษภาคม 2527) :
513-514.

¹⁹เรื่องเดียวกัน.

นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 47 มาใช้บังคับยอมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งนายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานรัฐสภา ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2527²⁰

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2527 ได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาญัตติควม เรื่องขอให้ตีความ มาตรา 137 ดังกล่าวซึ่ง นายพินิจ จันทรสุรินทร์ และคณะ เป็นผู้เสนอ ก่อนที่จะมีการตีความญัตติดังกล่าว ที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาญัตติควมของนายปิยะฉัตร วัชรารักษ์ ซึ่งเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาว่ารัฐสภาไม่มีสิทธิตีความญัตติของ นายพินิจ จันทรสุรินทร์ และคณะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งก็ได้มีการอภิปรายจากสมาชิกรัฐสภาทั้ง ที่สนับสนุนและคัดค้านกันพอสมควร ในที่สุดที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติว่า รัฐสภามีอำนาจในการ ตีความตามญัตติของผู้เสนอ (นายพินิจ จันทรสุรินทร์ และคณะ) ด้วยคะแนนเสียง 296 ต่อ 101 เสียง²¹ หลังจากนั้นที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาญัตติควมของนายพินิจ จันทรสุรินทร์ และคณะ สมาชิกทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านได้อภิปรายในลักษณะเป็นการตีความ มาตรา 137 ของ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2521) โดยเห็น ประเด็นที่ว่า การยื่นญัตติต่อที่ประชุมจะต้องมี การลงมติ และการพูดของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2527 ถือเป็นการอภิปรายตามญัตติที่ยื่นมาหรือไม่ โดยได้มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นดังต่อไปนี้²²

นายพินิจ จันทรสุรินทร์ ได้อภิปรายว่า การที่พลตรีประมาท อติเรกสาร หัวหน้าพรรค ชาติไทย ได้ลุกขึ้นกว่าวต่อที่ประชุมสภา เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2527 ว่าไม่ขอชี้แจงเหตุผล การยื่นญัตติคืออภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกลิทธิฯ นั้น ถือว่าเป็นการเริ่มการประชุมแล้ว และอีกทั้ง ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อ 47 ที่นายอุทัย ทิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ ใช้บังคับให้ญัตติการอภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกลิทธิฯ ตกไปนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 จึงยื่นญัตติให้มีการตีความเพื่อเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

²⁰ "ตีความรัฐธรรมนูญวันนี้ เป็นบรรทัดฐานในวันหน้า", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 30 (13 พฤษภาคม 2527) : 4.

²¹ "การประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร", สยามจดหมายเหตุ, 9 (11-17 พฤษภาคม 2527) : 541.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 542.

นายอุทัย พิมพ์ใจชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี หัวหน้าพรรคก้าวหน้า อภิปรายว่า ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 ข้อที่ 56 กล่าวไว้ว่าการอภิปราย เป็นอันยุติ เมื่อ ไม่มีผู้ใดอภิปราย แสดงว่าการอภิปรายที่จะยุติได้นั้นจะต้องมีการเริ่มต้นขึ้นมาก่อน การอภิปรายจะเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใดนั้น ข้อบังคับการประชุมไม่ได้กล่าวไว้ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่จะต้องถกเถียงกันให้แน่นอนถึงที่สุดว่า กรณีอย่างใดจึงจะถือว่าการอภิปรายได้เริ่มต้นแล้ว เพราะถ้าการอภิปรายยังไม่มี การเริ่มต้น ก็ยังไม่มี การสิ้นสุดเช่นกัน สำหรับเหตุการณ์ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2527 นั้น การที่ผู้เสนอญัตติกล่าวว่า ไม่ขอชี้แจง คนถือว่าคำพูดดังกล่าว ไม่ใช่การแสดงความคิดเห็น อันเป็นการอภิปราย แต่เป็นเพียงการบอกเล่าธรรมดาเท่านั้น เมื่อการอภิปรายยังไม่มี การเริ่มต้น การอภิปรายก็สิ้นสุดไม่ได้ เหตุการณ์ดังกล่าวจึงไม่เข้าข่ายต้องรอให้มีการลงมติตามมาตรา 137 แต่อย่างใด ฉะนั้นคนจึง เห็นว่าจะปล่อยให้ญัตติค้างการพิจารณาต่อไปก็ได้ จะปล่อยให้ลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ ก็ได้ เพราะการอภิปรายทั่วไป ยังไม่ได้เริ่มต้นอย่างถูกต้องเป็นทางการ จึงต้องนำข้อบังคับ การประชุมข้อที่ 47 มาใช้เพื่อแก้ปัญหา

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร พรรคกิจสังคม อภิปรายว่า การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เมื่อ เข้าถึงระเบียบวาระก็ถือว่าเป็นการอภิปรายแล้ว เปรียบเสมือนข้อกล่าวหาในคำฟ้องคดี แม้จะไม่ชี้แจงเหตุผลประกอบ ก็ตาม ต้องมีการลงมติ เพื่อรักษาความเป็นธรรมในการกล่าวหา อย่างไรก็ตาม การตีความ รัฐธรรมนูญไม่ใช่การอุทธรณ์ จึงไม่สามารถจะมีผลย้อนหลังไปได้ หากแต่เพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐานที่จะใช้ต่อไปในภายภาคหน้า

พลตรีประมาท อติเรกสาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสระบุรี หัวหน้าพรรคชาติไทย อภิปรายว่าการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจพลเอกสฤษดิ์ นั้น แบ่งการกระทำกันได้เป็น 3 ส่วนคือ (1) ก่อนการอภิปราย (2) การอภิปราย และ (3) การลงมติ สิ่งที่คนได้ดำเนินการในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2527 นั้น คือส่วนที่ 1 ซึ่งประการแรกนี้เข้าข้อบังคับการประชุมข้อ 44 วรรค 2 ที่ระบุว่าผู้เสนอ หรือผู้รับรองอาจถอน ญัตติหรือการรับรองของตนได้ โดยได้รับความยินยอมของที่ประชุม และประการที่สอง ถ้า ผู้เสนอไม่ขอชี้แจง ก็เข้าข้อบังคับ ข้อ 47 โดยก่อนอภิปราย ได้ทำให้ญัตติตกไป ดังนั้น เรื่อง จึงมิได้ดำเนินการไปถึงส่วนที่ 2 และการลงมติตามส่วนที่ 3 แต่อย่างใด

ในที่สุดที่ประชุมรัฐสภามีมติให้ยุติการอภิปรายด้วยคะแนนเสียง 270 ต่อ 90 จากนั้นเป็นการลงมติด้วยการลงคะแนนลับ ตามญัตติด่วนของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผลการลงมติปรากฏว่าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง 262 ต่อ 135 เห็นว่าการนำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 47 มาใช้กับการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทั่วไปตามมาตรา 137 ถ้าไม่มีการถอนญัตติหรือการลงมติเสียก่อนนั้น เป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ²³ หนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าทางฝ่ายวุฒิสมาชิกไม่มีใครแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ต่อที่ประชุมรัฐสภาแต่อย่างใด

ภายหลังการประชุมร่วมกันของรัฐสภา นายอุทัย พิมพ์ใจชน ได้ให้สัมภาษณ์ว่า เมื่อรัฐสภาลงมติไปเช่นนี้แล้วต้องเคารพมติของรัฐสภา และเมื่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 47 ข้อต่อรัฐธรรมนูญก็ต้องไปแก้ไขข้อบังคับดังกล่าว

แต่ปรากฏว่า จำสลิบเอกทรงธรรม บัญญาดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย พรรคชาติไทยและคณะ ได้เสนอญัตติด่วนให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเกี่ยวกับผลการประชุมร่วมของรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวว่า ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกสฤษดิ์ จีระโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเสนอโดยพรรคฝ่ายค้าน ยังอยู่หรือตกไป และญัตติของนายยิ่งพันธ์ มนะสิการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร พรรคประชากรไทย ซึ่งเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติในญัตติอภิปรายพลเอกสฤษดิ์ฯ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ญัตติดังกล่าวยังคงอยู่ ด้วยคะแนนเสียง 154 ต่อ 20 และมีมติให้นำญัตติดังกล่าวนี้มาลงมติ โดยไม่ต้องมีการอภิปราย ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ เนื่องจากฝ่ายค้านงดออกเสียง เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2527²⁴ ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความไว้วางใจ พลเอกสฤษดิ์ จีระโรจน์ ด้วยคะแนนเสียง 167 ต่อ 3 เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2527²⁵

²³ เรื่องเดียวกัน.

²⁴ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 9 (18-24 พฤษภาคม 2527) : 566-567.

²⁵ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 9 (25-31 พฤษภาคม 2527) : 594.

จากการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว จึงมีผลให้พรรคชาติไทยไม่มีสิทธิเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีก 18 คน จาก 5 กระทรวง ดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนมีประชุมดังกล่าวในปี พ.ศ.2527 ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 วรรค 3 ที่มีบัญญัติว่า "ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

1.1.2.2.2 กรณีที่ประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2528 ได้พิจารณาวินิจฉัยว่า การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี กับรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของพรรคชาติไทย เป็นญัตติที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 137 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

สืบเนื่องมาจากกรณีที่พลตรีประมา อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย และสมาชิกพรรคประมาณ 10 คน ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 137 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ต่อประธานรัฐสภาผู้แทนราษฎร โดยระบุอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ 6 กระทรวง คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้โดยระบุเหตุผลว่า บริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดผลเสียต่อประเทศชาติและประชาชน เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2528

ต่อมาในวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2528 นายเกษม ศิริสัมพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร พรรคกิจสังคม ได้ยื่นญัตติต่อประธานรัฐสภา โดยมีสมาชิกพรรคเข้าชื่อสนับสนุน 45 คน เพื่อให้รัฐสภาตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 137 ความว่า เนื่องจากสมาชิกพรรคชาติไทย ได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีร่วมคณะอีก 6 กระทรวงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 แต่รัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ระบุว่า นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเท่ากับเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะอยู่แล้ว การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ

รัฐมนตรีร่วมคณะอีกอาจจะเป็นการซ้ำซ้อนกัน จึงขอให้รัฐสภาตีความให้เป็นที่ยุติว่า ผู้คดีที่สมาชิกพรรคชาติไทยเสนอ ตามมาตรา 137 ดังกล่าว ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่²⁶

นายเกษมฯ ได้แถลงเหตุผลของการเสนอผู้คดีดังกล่าว คอ์ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2528 ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ซึ่งคำว่า "หรือ" นั้น หมายความว่า ต้องเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ใช่จะอภิปรายทั้งรายบุคคลและทั้งคณะควบกันไปเลย ผู้คดีของพรรคชาติไทยระบุชัดเจนว่าขอเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเมื่อ เป็นหัวหน้ารัฐบาลก็หมายถึงคณะรัฐมนตรีทั้งชุด แล้วยังขอเปิดอภิปรายรัฐมนตรีอีก 7 คน จึงเท่ากับ เป็นการซ้ำซ้อนกัน การจะอ้างว่านายกรัฐมนตรีก็หมายถึงรัฐมนตรีคนหนึ่งนั้น เป็นการอ้างไม่ตรงประเด็นนี้ ถ้าจะให้ตรงประเด็นต้องบอกว่านายกรัฐมนตรีเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ชัดเจนตาม มาตรา 146(1) ที่มีบัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 44 คน ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี แสดงว่านายกรัฐมนตรีเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี อย่างแน่นอน เพราะฉะนั้นนายกรัฐมนตรีจึงมีลักษณะพิเศษคือ เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีหรือเป็นหัวหน้าทีม เมื่อใช้คำว่านายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็เท่ากับขอเปิดอภิปรายทั้งคณะ จึงไม่มีสิทธิเปิดอภิปรายเป็นรายบุคคลอีกตามมาตรา 137 ถ้าต้องการจะอภิปรายเป็นรายบุคคล ก็ทำได้โดยไม่เปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรี แต่ถ้าอยากเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย ก็เสนอเปิดอภิปรายทั้งคณะไปเลย และจะอภิปรายรัฐมนตรีคนใดบ้างก็สามารถกระทำได้อยู่แล้ว²⁷

หลังจากนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายประทั่งในประเด็นที่ว่า การยื่นผู้คดีของพรรคกิจสังคมผิดชั้นค่อน และไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับการประชุม ในที่สุดพลตรีประมาธ อติเรกสาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสระบุรี หัวหน้าพรรคชาติไทย และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร อภิปรายว่า ประธานที่ประชุมบ้ายเบียงไม่ฟังข้อ เสนอ จึงเดินออกจากห้อง

²⁶ "ปฏิทินข่าวในประเทศ", สยามจดหมายเหตุ, 10 (10-23 พฤษภาคม 2528) : 565.

²⁷ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 10 (31 พฤษภาคม - 6 มิถุนายน 2528) : 624.

ห้องประชุมพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย เพื่อเป็นการประท้วง²⁸ แต่ปรากฏ
ที่ประชุมรัฐสภายังคงมีการพิจารณาต่อไปตามปกติ

นายการุณ ไสงาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดบุรีรัมย์ พรรคประชาธิปัตย์
อภิปรายว่า การพิจารณาดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาว่า ญัตติของพรรคชาติไทยชอบด้วย
มาตรา 137 หรือไม่คือ (1) พรรคชาติไทย แม้จะระงับที่จะไม่ไว้วางใจเพียงข้อเดียวก็ถือว่า
สมบูรณ์แล้ว (2) การเขียนระบุกระทรวง และตัวรัฐมนตรี เพิ่มเติมนั้นสมบูรณ์หรือไม่ ซึ่ง
จริง ๆ แล้วพรรคชาติไทยสามารถจะเขียนถึง 44 ข้อ ซึ่งหมายถึงรัฐมนตรี 44 คนได้ คน
เห็นว่าการเขียนเกินนั้นไม่เป็นไร แต่ที่ขาดใช้บังคับไม่ได้และหากตามมาตรา 137 คำว่า
"หรือ" หมายความว่าให้เลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง ในเมื่อพรรคชาติไทยระงับไปทั้งสองอย่าง
ไม่ถือว่าผิดกฎหมาย เพราะกฎหมายไม่ได้ห้าม จึงเห็นว่าญัตตินี้ถูกต้องครบถ้วน การที่ทางสภา
รับญัตตินี้แล้วชอบที่จะดำเนินการต่อไป อันนี้เป็นเหตุผลที่คนไม่เห็นด้วยกับญัตติของพรรคกิจสังคม²⁹

อุทัย พิมพ์ใจชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี พรรคก้าวหน้า และประธาน
สภาผู้แทนราษฎร อภิปรายว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนกล่าวว่า คนไม่พบทวนญัตติ
ของพรรคชาติไทยตั้งแต่ช่วงที่เริ่มเสนอเข้ามาจนเกิดปัญหาขึ้น ขอบอกว่าในฐานะประธานสภา
ผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิให้กับทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน เมื่อฝ่ายค้านเสนอญัตติ
เข้ามา คนได้ตรวจดูระเบียบและข้อบังคับประกอบ อันเป็นอำนาจตามมาตรา 125 แต่ในกรณีนี้
หากคนบอกให้พรรคชาติไทยนำไปแก้ไขแล้ว พรรคชาติไทยยืนยันว่าถูกต้อง ก็อาจถูกกล่าวหาว่า
ห่วงเหี่ยวญัตติของฝ่ายค้าน และคนเห็นว่าปัญหาการตีความญัตติของนายเกษมฯ ไม่ได้เกิด
จากญัตติซ้ำซ้อน แต่เกิดจากการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีซ้ำซ้อน เพราะนายกรัฐมนตรี
คนปัจจุบัน (คณะรัฐมนตรีคณะที่ 43) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซ้อนถึง 3 ชั้น คือ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงกลาโหม นายกรัฐมนตรีและเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการสิ้นสภาพของนายกรัฐมนตรี
การจะทำให้รัฐมนตรีสิ้นสภาพไปด้วยไม่ถูกต้อง เพราะการตีความรัฐธรรมนูญไม่ควรตีความโดย
แปลความหมายของถ้อยคำเพียงอย่างเดียว แต่ควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ญัตติของ

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

พรรคชาติไทยที่เสนอเข้ามานั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และคิดว่ากรณีที่นายเกษมา
วิตก เรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจ แล้วต้องหลุดจากตำแหน่ง และรวมไปถึงคณะรัฐมนตรีด้วยนั้น
เป็นการแปลความหมายที่คลาดเคลื่อน³⁰

ผลการลงมติปรากฏว่า ที่ประชุมรัฐสภามีมติว่าการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
เป็นรายบุคคลของพรรคชาติไทย เป็นญัตติที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 137 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ.2521 ด้วยคะแนนเสียง 366 ต่อ 7³¹ อนึ่งบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวกับเรื่องนี้คือนายมีชัย
ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และวุฒิสมาชิกที่กล่าวให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า "ญัตติ
ของพรรคชาติไทยขัดรัฐธรรมนูญจริง เพราะมาตรา 137 ให้เลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่าง
ไม่ไว้วางใจทั้งคณะหรือรายบุคคล เรื่องนี้พวกเราสงสัยกันมานานแล้วรู้สึกสำคัญเกี่ยวไว้วางใจ กลัว
จะเข้าใจผิดว่ารัฐบาล กลัวฝ่ายค้าน แต่เรื่องนี้ควรเคลียร์ออกมาเพราะจะต้องถือเป็นประเพณี
ปฏิบัติกันต่อไป ทางออกก็คือให้สมาชิกเสนอดีความรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐบาลจะลำบากใจที่จะขอ
ให้ตีความเสียเอง"³²

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ที่ประชุมรัฐสภาได้ตีความญัตติของพรรคชาติไทย ที่ได้ยื่น
ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลว่าไม่ชอบด้วยมาตรา 137
ของรัฐธรรมนูญฯ ดังได้กล่าวมาแล้ว ต่อมาในวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2528 นายบรรหาร
 ศิลปอาชา เลขาธิการพรรคชาติไทยและคณะ ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น
รายบุคคล ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 137 ต่อ นายสุทัย ทิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎร โดย
ระบุขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายอม วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงอุตสาหกรรม และนายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้มีสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทย 80 คน พรรคก้าวหน้า 2 คน และพรรคสังคมนิยมไทย

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 624-625.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 625.

³² "พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ บุคคลที่แต่งตั้ง...ไม่ได้?", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์,

2 คน ร่วมลงชื่อในญัตติดังกล่าว³³ ต่อมาในวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2528 ได้มีการอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลตามญัตติที่นายบรรหาร ศิลปอาชา และคณะ เป็นผู้เสนอตั้งได้กล่าวมาแล้ว เมื่อมีการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในญัตติขอ เมื่อดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลดังกล่าวในวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2528 ปราบกฏสภาผู้แทนราษฎรยังคงให้ความไว้วางใจแก่รัฐมนตรีทั้ง 4 คน³⁴

1.1.2.2.3 กรณีที่ประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2529 มีมติไม่รับหลักการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งเสนอโดย เรืออากาศตรีธนาถ วรฉัตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร และคณะ โดยมีหลักการ และเหตุผลให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา

ความเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาได้มีมาเป็นระยะ ๆ และเริ่มมีการแสดงความคิดเห็นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น ในปี พ.ศ.2529 โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีจำนวนและภาระหน้าที่ในการสนับสนุนรัฐบาล โดยตรง³⁵ ทั้งนี้ โดยมีนายปิยะทัส วีระสารณ์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดศรีสะเกษ พรรคชาติไทย เป็นผู้นำในการเคลื่อนไหวดังกล่าว โดยได้เปิดเผยเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ.2529 ว่าได้มีพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคก้าวหน้า พรรคประชาธิปไตย และพรรคประชากรไทย เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวดังกล่าว³⁶ แต่

³³ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 10 (31 พฤษภาคม - 6 มิถุนายน 2528) : 623-625.

³⁴ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 10 (14-20 มิถุนายน 2528) : 680.

³⁵ "ความเคลื่อนไหวทางการเมือง", สยามจดหมายเหตุ, 11 (23-29 พฤษภาคม 2529) : 561.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

ปรากฏว่ายังไม่ทันที่กลุ่มผู้ทำการเคลื่อนไหวในเรื่องดังกล่าว จะได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมให้ที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณา ก็ได้มีเหตุการณ์ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2529 เกิดขึ้นเสียก่อน³⁷

หลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 แล้ว ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครกับคณะ โดยมีหลักการและเหตุผลให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา และบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาอยู่แล้ว ในวันที่รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ใช้บังคับ

ที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2529 โดยมีนายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานรัฐสภาเป็นประธานในที่ประชุม และได้มีสมาชิกรัฐสภาอภิปรายแสดงความคิดเห็นดังต่อไปนี้³⁸

นายมาจูด มุนนาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 44 ตั้งแต่ 5 สิงหาคม 2529 จนถึงปัจจุบัน) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ได้อภิปรายว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา แต่เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นตัวแทนที่แท้จริงของปวงชนชาวไทย แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา จึงเป็นการผิดจากเจตนาของประชาชน และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานสภาผู้แทน

³⁷ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 11 (2-8 พฤษภาคม 2529) : 485.

³⁸ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 11 (24-30 ตุลาคม 2529) : 1181-1183.

ราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติให้นำข้อบังคับของการประชุมวุฒิสภา มาใช้ในการประชุมรัฐสภา จึงสมควรแก้ไขใหม่ โดยให้นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้ในการประชุมรัฐสภาแทนด้วย

ร้อยตำรวจโทเชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดราชบุรี พรรคชาติไทย ได้อภิปรายว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปเพื่อให้สมเจตนารมณ์ของประชาธิปไตยและเป็นไปคามสัญญาประชาคมที่ได้ให้ไว้แก่ประชาชนที่ผ่านมา ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นประธานฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่สามารถจะควบคุมฝ่ายบริหารได้ เพราะวุฒิสมาชิกต้องทำตามโผโดยไม่ใช้ดุลพินิจ ฉะนั้น จึงเป็นอุปสรรคในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งหากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะใช้เสียงอย่างมีอิสระและมีเหตุผล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนถึง 347 คน ในขณะที่วุฒิสมาชิกเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งมา มิได้เป็นผู้แทนปวงชนที่แท้จริง และมีจำนวนเพียง 260 คน

นายอุทัย พิมพ์ใจชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี หัวหน้าพรรคก้าวหน้า อภิปรายว่า หากระบบการเมืองยังไม่เป็นระบบที่ถูกต้อง ปัญหาอื่น ๆ ก็จะไม่สามารถแก้ไขได้ อาศัยประเทศให้ประธานรัฐสภามาจากการเลือกตั้ง การเลือกตั้งถือเป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตย ประเทศที่ล่มจมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ เป็นประเทศที่ปกครองแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ หรือเป็นเผด็จการ ไม่เคยปรากฏว่าประชาธิปไตย ทำให้ประเทศล่มจม

อนึ่ง ในการอภิปรายดังกล่าว ฝ่ายคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นวุฒิสมาชิก อภิปรายว่า วุฒิสภามีส่วนร่วมในการทำงานของรัฐสภา และสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก และเป็นที่ยอมรับว่าวุฒิสภา สามารถกลั่นกรองกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การให้ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา เป็นสิ่งที่สมควรอยู่แล้ว เพราะประธานวุฒิสภาไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด จึงสามารถรักษาความเป็นกลางได้อย่างเคร่งครัด เมื่อมีการประชุมร่วมกัน และในปัจจุบันประธานรัฐสภายังต้องต้อนรับแขกเมือง จึงต้องใช้ผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสม ซึ่งนายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานรัฐสภาคนปัจจุบันนี้มีคุณสมบัติเหมาะสมอยู่แล้ว และไม่เคยทำ ความเสียหายใด ๆ ให้เกิดขึ้น นอกจากนั้นประธานรัฐสภาต้องมีการกิจอันสำคัญต่อประเทศ เช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประกาศสงครามและการทำงานในตำแหน่งนี้

จะต้องมีความต่อเนื่อง หากให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งแล้ว อาจมีปัญหาในกรณีที่มีการยุบสภา ดังนั้นจึงไม่สมควรสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว³⁹

เมื่อที่ประชุมรัฐสภามีมติให้ ปิดการอภิปรายแล้ว เรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร ได้อภิปรายสรุปว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง และหตุงไว้ซึ่งความยุติธรรม และมีเสรีภาพในสังคม ต่อจากนั้นเป็นการลงมติของที่ประชุมรัฐสภา⁴⁰ ผลการลงมติในวาระรับหลักการของการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภาลงมติรับหลักการ 256 เสียง ไม่รับหลักการ 164 เสียง และงดออกเสียง 15 เสียง จึงมีผลให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวตกไป เนื่องจากในวาระรับหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด⁴¹ คือต้องมีเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่า 304 เสียง จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด 608 คน ในขณะที่มีการลงมติดังกล่าว

1.1.2.2.4 กรณีที่ประชุมวุฒิสภาลงมติยับยั้งร่างกฎหมายที่สำคัญบางฉบับ อันได้แก่ตัวอย่างดังต่อไปนี้

ก. กรณีร่างพระราชบัญญัติถ่ายถอดเสียงการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง สืบเนื่องมาจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ.2529 ได้พิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวที่เสนอรวมด้วยกัน 3 ฉบับ โดยคณะรัฐมนตรี นายพินิจ จันทรสุรินทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำปาง พรรคสหประชาธิปไตย และ นายบัญญัติ เกสรทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเพชรบูรณ์ พรรคชาติไทย โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา โดยได้ตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญจำนวน 35 คน ทำการแปรญัติคล้ายใน 7 วัน ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา ลงมติให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 2 และ 3 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2529⁴² และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1183.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

⁴¹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 194 (3).

⁴² "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 11 (31 ตุลาคม - 6 พฤศจิกายน 2529) : 1215.

ต่อมาวุฒิสภามีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2529 และส่งให้คณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา
พิจารณาแปรญัตติภายใน 7 วัน ต่อมาในการประชุมวุฒิสภา เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2530
นายไอศถ โกสิน ในฐานะประธานกรรมการการปกครองประจำวุฒิสภา ได้แถลงข้อสรุปสาระ
สำคัญได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปขัดกับรัฐธรรมนูญน่าจะใช้บังคับไม่ได้ เพราะมีบทบัญญัติ
ของร่างพระราชบัญญัตินี้บางคน เข้าไปเกี่ยวข้องกับมาตรา 114 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521 ที่ให้
เอกสิทธิ์คุ้มครองแก่นักการเมือง 3 กลุ่ม คือ (1) สมาชิกวุฒิสภา (2) ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณารายงานการ
ประชุม และ (3) บุคคลที่ประธานที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง ทั้งนี้มาตรา 114 นี้ไม่ได้
มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสียงจากที่ประชุมออกเผยแพร่ต่อบุคคลภายนอก หากร่างพระราชบัญญัตินี้
บังคับใช้แล้ว เมื่อมีการอภิปรายในรัฐสภาที่เป็นภัยต่อประเทศ ใครจะป้องกันความผิดพลาดนี้
นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่า กฎหมายอย่างนี้ออกไม่ได้ ถ้าออกจะต้องมีการ
แก้ไขรัฐธรรมนูญ

ปรากฏว่าที่ประชุมวุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบร่าง
พระราชบัญญัติถ่ายถอดเสียงการประชุมรัฐสภา ด้วยคะแนนเสียง 138 ต่อ 2 และให้ส่งกลับไป
ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้ง⁴³

ข. กรณีร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร ที่ให้ยกเลิกการใช้จ่ายเงินหาเสียงเลือกตั้ง ที่กำหนดไว้เดิมจำนวน 350,000
บาท และให้นายอำเภอ เป็นผู้จัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งแทนเทศบาล ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มี
มติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ต่อมาที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวโดยตั้งคณะกรรมการการปกครองของวุฒิสภาขึ้นพิจารณา ปรากฏว่าคณะกรรมการ
ดังกล่าว มีความเห็นว่าไม่ควรรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพราะหากไม่มีการกำหนด
ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแล้วจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ ดังนั้นที่ประชุมวุฒิสภาจึงลงมติไม่รับ
หลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์⁴⁴

⁴³"การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 12 (3-9 เมษายน 2530) : 374-375.

⁴⁴"การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 12 (4-10 กันยายน 2530) : 989-990.

ค. กรณีร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ มีสาระสำคัญให้มีสภาพหนังสือพิมพ์คอยควบคุมจรรยาบรรณผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2530 ต่อมาวุฒิสภาได้รับหลักการในวาระที่ 1 และตั้งคณะกรรมการธิการการปกครองวุฒิสภาขึ้นพิจารณา ปรากฏว่าคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถึง 31 มาตรา และเพิ่มเติมอีก 3 มาตรา โดยเฉพาะในมาตรา 34 เดิมที่กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานการพิมพ์ต่อสภาหนังสือพิมพ์ หากเจ้าพนักงานการพิมพ์ไม่พอใจให้ไปฟ้องศาล คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า หากให้กฎหมายนี้ออกมาเท่ากับให้องค์กรเอกชนมีอำนาจเหนือหน่วยราชการ จึงให้แก้ไขมาตรา 34 ให้บรรณาธิการไปฟ้องศาลโดยตรง ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบในวาระ 3 ตามที่คณะกรรมการฯ แก้ไข และตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต่อมาในวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2530 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่คณะกรรมการร่วมพิจารณาเสร็จแล้ว ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านอภิปรายคัดค้านการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยคณะกรรมการร่วม ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว⁴⁵ ซึ่งมีผลเป็นการยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา 128 (3) รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521

ง. กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่เสนอโดย นายถวิล ไพรสณฑ์ และนายธงชาติ รัตนวิชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเหตุผลว่าเนื่องจากตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นตำแหน่งบริหารระดับสูงสุดของข้าราชการพลเรือน จึงไม่สมควรให้อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวนานเกินไป เพราะจะทำให้เป็นการผูกขาดอำนาจ อันทำให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่มีชอบได้ง่าย สมควรให้มีการผลัดเปลี่ยนปลัดกระทรวงทุก ๆ 4 ปี ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบแล้ว ส่งต่อมาให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ปรากฏว่าวุฒิสภาก็ได้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการ หาผู้ที่เหมาะสมมาผลัดเปลี่ยนทุก 4 ปี เป็นไปได้อาก และที่ปรากฏในเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า จะทำให้ข้าราชการ

⁴⁵"การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 12 (30 ตุลาคม - 5 พฤศจิกายน 2530) : 1215.

ใช้อำนาจที่มีขอบ เป็นการหมิ่นประมาท ข้าราชการระดับสูงอย่างเปิดเผย และปลัดกระทรวง เป็นตำแหน่งทางเทคนิค หากมีการโยกย้ายข้ามกระทรวง คงจะไม่เหมาะสม ในที่สุดที่ประชุม วุฒิสภามีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2531⁴⁶

กล่าวโดยสรุป อำนาจของวุฒิสภาในเรื่องที่สำคัญยังมีอยู่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.1.2.1 ดังนั้นทำให้บทบาทของวุฒิสภาในการสนับสนุนรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไปในอีกรูปหนึ่ง โดยวิธีที่รัฐบาลพยายามที่จะนำมาสู่การตีความรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา เพื่อที่จะให้วุฒิสภาได้มีบทบาทในเรื่องนี้ ดังนั้นเหตุการณ์ในข้อ 1.1.2.2.1 และข้อ 1.1.2.2.2 เป็นการชี้ให้เห็นถึงบทบาทของวุฒิสภาที่ยังต้องรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี เพราะการตีความในสองกรณีดังกล่าวนี้ มีจุดประสงค์เพื่อต้องการไม่ให้ฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ และผลจากการตีความในสองกรณีดังกล่าว ทำให้ฝ่ายค้านไม่สามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ฝ่ายค้านสามารถทำได้เพียงขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สำหรับในเหตุการณ์ในข้อ 1.1.2.2.3 และข้อ 1.1.2.2.4 เป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของวุฒิสภาที่ยังต้องรับผิดชอบต่อความต้องการของระบบราชการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.1.1 ถึงเรื่ององค์ประกอบของวุฒิสภานั้นแล้วแต่ประกอบขึ้นด้วยข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการกระทำหรือการเสนอกฎหมายฉบับใดที่ลดบทบาทและความสำคัญต่อความต้องการของระบบราชการและนายกรัฐมนตรี จะต้องได้รับการขัดขวางจากวุฒิสภา ดังนั้นเหตุการณ์ในข้อ 1.1.2.2.3 และข้อ 1.1.2.2.4 จึงถูกยับยั้งและต่อต้านโดยวุฒิสภา อันเนื่องมาจากความรับผิดชอบทั้ง 2 ด้านของวุฒิสภาตัวเอง

1.2 ลดบทบาทของพรรคการเมืองในรัฐสภา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จะพบว่า มีบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคในการแสดงบทบาทของพรรคการเมือง ซึ่งขอแยกพิจารณาดังต่อไปนี้คือ

1.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

⁴⁶ สยามรัฐ (23 เมษายน 2531) : 1, 16.

ทั้งนี้ เป็นไปโดยบทบัญญัติมาตรา 125 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ซึ่งได้ให้คำนิยามของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ในมาตรา 125 วรรคสาม (1), (2), (3), (4) การบัญญัติเช่นนี้เป็นการตัดสิทธิการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหลักการในการเสนอร่างกฎหมายและพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐสภา ดังปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ มาตรา 76 ว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้น เป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา" และในมาตรา 74 บัญญัติว่า

"รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

จากบทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าว ทำให้เห็นว่าหลักการที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนนั้น น่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการในมาตรา 74 และ 76 ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

ผลของบทบัญญัติในมาตรา 125 จะทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทุกฉบับ เพราะก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ก็จะต้องมีการประชุมคณะรัฐมนตรีเสียก่อน และผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวก็คือ นายกรัฐมนตรี ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงเป็นที่เข้าใจโดยปริยายแล้วว่านายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติใด ก็แสดงโดยปริยายว่านายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีโดยทั่วไป จึงเท่ากับไม่มีข้อจำกัดในการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี

ส่วนการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องดำเนินการไปตามกฎเกณฑ์หลายอย่าง คือ ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง จึงจะเสนอได้⁴⁷ ถ้าหากเป็น

⁴⁷ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 125 วรรคสอง.

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เหล่านี้แล้ว จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ในขณะที่นายกรัฐมนตรีไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องสังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด⁴⁸ และในทางพฤตินัยเท่าที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ได้ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้ มีนายกรัฐมนตรีจำนวน 2 คน และทั้งสองคนต่างก็เป็นบุคคลภายนอกที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง จึงทำให้คณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 เป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล และบุคคลภายนอกที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองในโควตานายกรัฐมนตรี อันเป็นลักษณะรัฐบาลผสมที่แตกต่างไปจากหลักการสากลที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลผสมจะประกอบไปด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ต้องการเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อให้เป็นรัฐบาลเสียงส่วนใหญ่ในสภา ส่วนจะมีพรรคการเมืองกี่พรรคเข้าร่วมในรัฐบาลผสม ก็ขึ้นอยู่กับความตกลงในระหว่างพรรคการเมืองที่เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมีเสถียรภาพทางการเมือง

ดังนั้น ข้อจำกัดในมาตรา 125 ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อบทบาทของพรรคการเมืองในการเสนอกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ถ้าหากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องไปขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นพรรคการเมืองจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ภายในพรรคการเมืองนั้นได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นการลดบทบาทของพรรคการเมืองได้ในระดับหนึ่ง ในขณะที่คุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์ความเป็นจริงต่างก็เป็นอย่างเดียวกันคือ มิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง

1.2.2 บทบาทของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยบทบัญญัติในมาตรา 21, 22, 23 และ 26 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้อง

⁴⁸ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 146.

ของแบบคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง และข้อบังคับของพรรคการเมือง ก่อนที่จะปฏิเสธหรือ
รับจดทะเบียนพรรคการเมือง อำนาจดังกล่าวนี้เองรวมไปถึงการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิก
พรรคการเมือง ว่าเป็นไปตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง
ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้วหรือไม่ โดยอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าว
นี้เอง ที่ทำให้นายทะเบียนพรรคการเมืองได้เข้าไปมีบทบาทต่อพรรคการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะ
ในการวินิจฉัย การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในกรณีที่พรรค
การเมืองขยับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวตาม
รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 103 (7) ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้ได้เกิดเป็นปัญหาในทาง
การเมือง ที่ทำให้อำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ได้เข้ามามี
บทบาทในทางการเมืองเป็นอย่างมาก ดังเช่นในกรณีดังต่อไปนี้คือ

1.2.2.1 กรณีพรรคชาติไทยลงมติขับพันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์
ออกจากการเป็นสมาชิกภาพของพรรคชาติไทย เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ.2528

สืบเนื่องมาจาก เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2528 กลุ่ม
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยสังกัดพรรคสยามประชาธิปไตย เดิม ภายใต้การนำของพันเอกพล
เรืองประเสริฐวิทย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุทัยธานี ได้มีการประชุมในระหว่างกลุ่ม
สมาชิกดังกล่าวเพื่อยืนยันสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี หากพรรคชาติไทย
จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอกเปรมฯ ในวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2528 ซึ่ง
การประกาศยืนยันดังกล่าว เป็นการขัดต่อนโยบายพรรคชาติไทย ซึ่งพันเอกพลฯ สังกัดอยู่เป็น
อย่างยิ่ง

ต่อมาในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ.2528 พันเอกพลฯ และคณะได้ยื่นหนังสือต่อพลตรี
ประมาม อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย แจ้งขอถอนตัวจากการสนับสนุนของพรรคชาติไทย
มีใจความว่า พันเอกพลฯ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคสยามประชาธิปไตย ที่ให้
การสนับสนุนพรรคชาติไทยนั้น บัดนี้มีมติเป็นเอกฉันท์จากการประชุมเมื่อเวลา 17.00 น. ของ
วันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ.2528 ให้ถอนตัวจากการสนับสนุนของพรรคชาติไทย เพราะหลักการ
และอุดมการณ์ทางการเมืองมิได้อยู่ในแนวทางอันเดียวกัน ในวันเดียวกัน ได้มีการประชุมร่วม
ของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย นายบรรหาร ศิลปอาชา

เลขาธิการพรรคชาติไทย ได้แถลงผลการประชุมว่าที่ประชุมได้ออกเสียงโดยเปิดเผย มีมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง 68 คะแนนให้ขับพันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ ออกจากพรรคชาติไทย เนื่องจากทำให้พรรคเสียเอกภาพ และเสื่อมเสียความไว้วางใจ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกลุ่มสยามประชาธิปไตยโดยอีก 15 คน ทางพรรคจะพิจารณาต่อไป⁴⁹

นายพิศาล มุลศาสตร์สาร ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้แถลงเกี่ยวกับผลสรุปการมีสมาชิกภาพของพันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ ดังต่อไปนี้⁵⁰

กรณีพันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุทัยธานี ได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใด เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกัน เกินกว่าหนึ่งพรรคการเมือง" อันเป็นความผิดตามนัย มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท" และกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งความดำเนินคดีไปแล้วนั้น มีข้อเท็จจริงที่จะแจ้งให้ทราบดังนี้ (1) พันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ ได้เป็นสมาชิกของพรรคชาติไทย โดยถูกต้อง ตามนัยข้อบังคับพรรคชาติไทย ตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2526 (2) นายเจ็ดศักดิ์ แสนวิเศษ หัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตย แจ้งว่า ยังไม่เคยได้รับใบลาออกจากสมาชิกพรรคสยามประชาธิปไตยของพันเอกพลฯ แต่ประการใด จึงมีผลให้พันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ ยังคงสภาพเป็นสมาชิกพรรคสยามประชาธิปไตย (3) พันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ ได้ถูกสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพ ของการเป็นสมาชิกพรรคชาติไทย ตามคำสั่งของพรรคชาติไทยที่ 4/2528 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ.2528 โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับพรรคข้อ 12 (3) ซึ่งระบุว่า "คณะกรรมการบริหารมีมติโดยเปิดเผยให้ออก ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 สำหรับสมาชิกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือของจำนวนกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค สำหรับสมาชิกที่เป็นสมาชิก

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

⁵⁰ "กรณีสมาชิกภาพพันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์", สยามจดหมายเหตุ 10 (28 มิถุนายน - 4 กรกฎาคม 2528) : 732-734.

สภาผู้แทนราษฎร” อันเป็นไปตามมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง เมื่อพรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับ” แต่ปรากฏว่ามติที่สั่งให้พ้น เอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ พ้นจากสมาชิกพรรคชาติไทยตามคำสั่งดังกล่าว มี 68 เสียง จึงไม่ถึง 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคชาติไทยที่มีจำนวน 118 คน ซึ่งจะต้องมีคะแนนเสียงให้ออกอย่างน้อย 89 เสียง จึงจะเป็นมติที่มีผลให้พ้น เอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ พ้นจากสมาชิกภาพได้

ดังนั้น พ้น เอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ จึงเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่าหนึ่งพรรค คือ เป็นทั้งสมาชิกพรรคชาติไทย และสมาชิกพรรคสยามประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 44 วรรคหนึ่ง และจะต้องได้รับโทษตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524”

1.2.2.2 กรณีที่พรรคกิจประชาคม มีมติของที่ประชุมพรรคให้ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคจำนวน 5 คน ที่ได้ถอนชื่อออกจากการเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ

สืบเนื่องจากพรรคฝ่ายค้าน ได้ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีคณะที่ 44 (5 สิงหาคม 2529 จนถึงปัจจุบัน) เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2529) ปรากฏว่าได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านบางคน ได้กระทำการฝ่าฝืนมติของพรรคที่ตนสังกัดอยู่ โดยได้ร่วมกันขอถอนชื่อจากการร่วม เสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ จำนวน 15 คน และได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรให้มีการถอนชื่อในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2530⁵¹ เป็นเหตุให้พรรคการเมืองฝ่ายค้าน 3 พรรคด้วยกันคือ พรรคก้าวหน้า พรรคกิจประชาคม และพรรคพลังใหม่ ดำเนินการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำการฝ่าฝืนมติของพรรคโดยการถอนชื่อจากญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจดังกล่าว กรณีของพรรคก้าวหน้านั้น

⁵¹ “การประชุมรัฐสภา”, สยามจดหมายเหตุ, 12 (24-30 เมษายน 2530) : 459-460.

สามารถดำเนินการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของพรรค จำนวน 2 คนได้สำเร็จ โดยได้ดำเนินการขับสมาชิกของพรรคถึง 2 ครั้งด้วยกัน แต่ปรากฏว่า เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อมอดีตสมาชิกของพรรคก้าวหน้าทั้งสองคน ต่างก็ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ อีกครั้งหนึ่ง ในนามของพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาล⁵² ส่วนพรรคพลังใหม่อื่น เนื่องจากมีสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว เมื่อพรรคดำเนินการขับสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าว ทางพรรคก็ไม่สามารถดำเนินการขับสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ในเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคที่จะถูกขับออก ไม่ได้เข้าร่วมในการประชุมกับคณะกรรมการบริหารพรรค จึงถือไม่ได้ว่าการประชุมของคณะกรรมการบริหารพรรคในการขับสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กระทำในที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค

สำหรับกรณีของพรรคกิจประชาคม ในการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค จำนวน 5 คน โดยทางพรรคได้มีมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจำนวนดังกล่าวถึง 2 ครั้ง แต่ปรากฏว่านายทะเบียนพรรคการเมืองได้วินิจฉัยว่า มติของพรรคดังกล่าวไม่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรค จำนวน 5 คน ต้องพ้นจากสมาชิกภาพ โดยในครั้งแรกได้วินิจฉัยว่า การลงมติของพรรคกิจประชาคม เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2530 ไม่เป็นไปตามข้อบังคับที่ 38 ของพรรคดังกล่าว ซึ่งระบุว่า จะต้องส่งหนังสือนัดประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้กรรมการบริหาร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทราบก่อน 3 วัน⁵³ ส่วนในการขับสมาชิกพรรคกิจประชาคม ครั้งที่ 2 นายทะเบียนพรรคการเมืองได้วินิจฉัยว่า คะแนนเสียงในการลงมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคกิจประชาคม ไม่ถึง 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมกันระหว่างกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยวินิจฉัยจากหนังสือที่ นายลาน สว่างศรี และนายวิชัย คุ้มมักคุ้ม มีถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง

⁵² "ปฏิทินข่าวในประเทศ", สยามจดหมายเหตุ, 12 (11-17 กันยายน 2530) : 1011-1012.

⁵³ "ปฏิทินข่าวในประเทศ", สยามจดหมายเหตุ, 12 (8-14 พฤษภาคม 2530) : 509.

โดยที่นายลานา ยินยันว่างคอกเสียง และนายวินัยา แจ้งว่าได้เดินออกจากห้องประชุม การวินิจฉัยของนายทะเบียนพรรคการเมืองในครั้งที่ 2 นี้ นายบุญชู โรจนเสถียร หัวหน้าพรรคกิจประชาชน กล่าวอ้างว่ากระทรวงมหาดไทยฟังความข้างเดียว ทั้ง ๆ ที่ควรจะสอบถามกลับมาที่พรรคกิจประชาชนก่อน โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรค⁵⁴

กล่าวโดยสรุปจากกรณีในข้อ 1.2.2.1 และ 1.2.2.2 บทบาทของนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งโดยตำแหน่งแล้วมีฐานะเป็นข้าราชการประจำ แต่โดยเหตุที่ในทางข้อเท็จจริง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูงได้ถูกชักจูงเข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง โดยที่เป็นประ เหมปฏิบัติที่ได้เกิดขึ้นในช่วงเดือน เมษายน พ.ศ.2524 ที่ตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นวุฒิสภา จึงทำให้บทบาทของปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างระบบราชการและระบบการเมือง ดังนั้นคำวินิจฉัยของนายทะเบียนพรรคการเมืองในสองกรณีดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบในฐานะวุฒิสภาชัชของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่มีต่อฝ่ายบริหาร อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี ดังนั้น เหตุผลในการวินิจฉัยของนายทะเบียนพรรคการเมืองในสองกรณีดังกล่าว จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความถูกต้องจากหลาย ๆ ฝ่ายมากพอสมควร ซึ่งถ้าหากจะกล่าวโดยมองภาพของระบอบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ทั้งหมดคงที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วถึงโครงสร้างทางการเมืองที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ทั้งหมดไม่ว่าในช่วงระยะเวลาบังคับใช้เฉพาะกาล และภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้วก็ตาม จะเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521 สถาปนาขึ้นนั้น ยังมีอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เหมือนดังเช่นที่ได้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษในปัจจุบันนี้ ด้วยเหตุที่ในโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเอง ที่มีหลักการบางอย่าง เช่น ในเรื่องอำนาจของวุฒิสภา บทบาทของพรรคการเมืองที่มีอย่างจำกัด เป็นต้น เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ระบอบการปกครองของประเทศไทยดำเนินไปในแนวทางของระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาที่เราได้รับแนวความคิดมาจากประเทศอังกฤษ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าระบอบการปกครองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521 ในปัจจุบันนี้เป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย กล่าวคือ มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างระบอบประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการ จึงทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีของ

⁵⁴ มติชน. (19 สิงหาคม 2530) : 20.

ประเทศไทย แตกต่างไปจากหลักความรับผิดชอบร่วมกันของประเทศไทยที่ได้รับ
แนวความคิดมา

2. ความไม่แน่นอนในกติกาทิศทางการเมือง

โดยที่วิวัฒนาการความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 เป็นผลมาจากการทำ
รัฐประหารของพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520
โดยเข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาลภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร
นายกรัฐมนตรี และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ดังจะเห็นได้
จากคำปราศรัยตอนหนึ่งของพลเรือเอกสัจด์ฯ ถึงสาเหตุที่มีการยึดอำนาจในครั้งนี้ว่า

“...เนื่องคณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ตระหนักว่าการที่จะพัฒนาระบบ
ประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ตอนละ 4 ปีนั้น เป็นเวลานานเกินความจำเป็น
และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน เห็นสมควร
ปรับปรุงระยะ เวลาที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยเสียใหม่ คือกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้ง
ทั่วไปในปี พ.ศ.2521...”⁵⁵

จากคำแถลงการณ์ดังกล่าวนี้ จึงเห็นได้ว่าคณะปฏิวัติไม่เห็นด้วยในแผนการพัฒนาระบบ
ประชาธิปไตย ดังที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2519 ตอนที่หนึ่งว่า

“...ในระยะสี่ปีแรกเป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทาง เศรษฐกิจ และ
การเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทางสภาปฏิรูป
การปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ใน
ขณะเดียวกันก็จะ เร่ง เร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปี
ที่สองสมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภา
อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกมาจาก
การแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน
ในระยะสี่ปีที่สาม สมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภา

⁵⁵ “ข่าวในประเทศ”, สยามจดหมายเหตุฯ, 2 (21-27 ตุลาคม 2520) : 1178.

ลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของคนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร...”

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ประกาศใช้บังคับจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่เห็นพ้องต้องกันในกติกากการปกครองประเทศที่มีมาในอดีต ดังจะเห็นได้จากคำปรารภในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ตอนหนึ่งว่า

“...บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศชั่วคราวที่ได้มีมาทุกฉบับ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในความยึดมั่น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ความแตกต่างสำคัญที่มีมาก็แต่เฉพาะสภาพของรัฐสภา และสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองที่ผันแปรในขณะนั้น ๆ เท่านั้น...”

แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่เห็นพ้องต้องกันในกติกากการการเมืองที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ก็ยังปรากฏอยู่ โดยขอแยกพิจารณาดังต่อไปนี้คือ

2.1 ในระยะเวลาก่อนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จะประกาศใช้บังคับ

ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นข้อ เเถียงในหลักการบทบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอมา เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนที่จะให้ความเห็นชอบในวาระ 2 และ 3 เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป ซึ่งข้อเถียงในหลักการสำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

2.1.1 ใครสมควรเป็นประธานรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 75 วรรคแรก บัญญัติว่า “ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานวุฒิสภา” ซึ่งแค่เติมนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งขึ้น ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ โดยได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 64 ว่า

“ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา

ประธานรัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐสภา ในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามระเบียบ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”⁵⁶

แต่มีคณะกรรมการธิการบางท่านไม่เห็นด้วย และขอสงวนคำแปรญัตติไว้ ดังคำแถลงของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ ประธานคณะกรรมการธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2521 ตอนหนึ่งว่า

...“ในมาตรา 64 นี้ ผู้ใดควรจะเป็นประธานรัฐสภา จะเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา หรือจะเป็นประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา ประเด็นนี้เป็น เรื่องที่ถกแถลงกันอย่างมากในคณะกรรมการธิการพร้อมกับท่านผู้แปรญัตติ หลักฐานก็มีอยู่ในรัฐธรรมนูญที่แล้ว ๆ มา มีรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ ที่ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489, รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490, รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 รัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ครั้งต่อมารัฐธรรมนูญฉบับหลังสุดคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา ในการพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกผู้แปรญัตตินั้น ได้มีการถกแถลงกันอย่างกว้างขวาง คณะกรรมการก็ได้ร่วมในการแถลงและได้ร่วมพิจารณาด้วย และผลการลงมติก็กำลังกันมาก ปรากฏว่าฝ่ายที่มีความเห็นว่าจะยืนยันไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมนั้น ชนะไปเพียง 1 เสียงเท่านั้น การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการมีผลใกล้เคียงกันดังนี้ คณะกรรมการจึงหวังว่า สภานี้ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) คงจะได้กรุณาใช้วิจารณญาณของท่านช่วยตัดสินใจให้เป็นไปในทางที่เหมาะสมต่อไป ขอบพระคุณครับ”⁵⁷

⁵⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 57/2521 (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2521), หน้า 5.

⁵⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2521 (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2521), หน้า 4-5.

จากนั้นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ผู้ส่งวนคำแปรญัตติ 2 คน คือ นายณรงค์ บัณฑิตย์ กับพันเอกเกรียง สุวรรณทัต ชี้แจงตามลำดับ

นายณรงค์ บัณฑิตย์ ได้ชี้แจงตอนหนึ่งว่า

..."ตามร่างของคณะกรรมการที่ยกร่างนั้นได้กำหนดว่า จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ซึ่งกระผมรู้สึกว่าจะไม่ถูกต้องด้วยชนบธรรมเนียม ประเพณีและระบอบการปกครองโดยรัฐสภา ซึ่งมีแบบฉบับมาในนานาอารยประเทศที่ปฏิบัติกันอยู่ ก็ปรากฏว่าประเทศที่ปกครองโดยรัฐสภา โดยเหมาะสมอย่างยิ่งประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นแม่ของการปกครองโดยระบอบรัฐสภานั้น ก็ให้ประธานสภาขุนนางเป็นประธานรัฐสภา เมื่อมีการประชุมร่วมกับประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องไปเป็นรองประธานในที่ประชุมนั้น ในประเทศอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน อย่างในประเทศอิตาลี ซึ่งปรากฏเมื่อเร็ว ๆ นี้ว่าประธานาธิบดีว่างลง และรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นได้กำหนดไว้ว่าในกรณีเช่นนั้น ก็ให้ประธานรัฐสภาเข้ารักษาการแทนประธานาธิบดี ปรากฏว่าประธานวุฒิสภาของอิตาลี ในขณะนั้นคือซิน เนอร์ทัปพานี ได้เป็นผู้รักษาการแทนประธานาธิบดี ในฐานะที่เป็นประธานรัฐสภา เช่นเดียวกัน แม้แต่ในประเทศอิตาลีซึ่งมีการปกครองโดยระบอบสาธารณรัฐ ก็ยังให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประเทศเรานี้ก็มีการปกครองโดยระบอบรัฐสภามาเป็นเวลานานหลายสิบปีมาแล้ว และโดยแบบฉบับที่ปรากฏในกาลก่อนตามที่ท่านประธานคณะกรรมการ ได้กรุณาเรียนให้ที่ประชุมทราบ เมื่อก็นี้แล้วว่า รัฐธรรมนูญของเรา ซึ่งมีการปกครองโดยระบอบรัฐสภานี้ ก็ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาในการประชุมทุกครั้ง และรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่มีมาก็เป็นเช่นนั้น แต่เพิ่งจะมีเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 นี้ครั้งเดียว เท่านั้นที่แปลกเปลี่ยนไปชนิดที่ว่ากลับข้างบนเป็นข้างล่าง เอาข้างล่างขึ้นมาไว้ข้างบน โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาเป็นประธานรัฐสภา แล้วก็ให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานวุฒิสภา... เพราะถ้าจะกล่าวไปแล้วประธานวุฒิสภานั้นก็แต่งตั้งมาโดยที่ถือว่าคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความชำนาญในวิชาการต่าง ๆ ซึ่งเลือกสรรมาแล้วละท่านแล้วก็มีอายุสูง เช่น กำหนดไว้ถึง 35 ปี

เป็นขั้นต้น เพราะฉะนั้นถ้าจะกล่าวไปแล้วก็เห็นว่า เป็นผู้ที่มิอาจปฏิเสธเป็นผู้ที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เลือกประธานวุฒิสภาจากบรรดาผู้ที่ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ตามเหตุผลที่กล่าวมานั้น ก็ย่อมจะได้เลือกจากบุคคลที่ทรงคุณวุฒิเป็นอย่างสูง ทั้งคุณวุฒิ ทั้งวัยวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ที่เหมาะที่ควรแก่การเคารพ กระผมคิดว่าเราควรจะได้กลับไปใช้ระบบที่ถูกต้องที่เป็นอยู่ คือว่าให้ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานรัฐสภา"⁵⁸.

ส่วนพันเอกเกรียง สุวรรณทัต ได้ชี้แจงให้ความเห็นตอนหนึ่งว่า

..."ประธานรัฐสภาอยู่ในฐานะที่จะต้องวางตัวเป็นกลาง และให้ความเป็นธรรมแก่สมาชิกรัฐสภาทุกคน และทุกพรรค เพราะประธานวุฒิสภา ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ จึงสามารถวางตัวให้เป็นกลางได้ดีกว่า ในทางตรงกันข้ามประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องสังกัดพรรคการเมือง แม้ว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะพยายามวางตัวให้เป็นกลางเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังต้องผูกพันอยู่กับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ไม่มากนักน้อย ดังนั้นการวางตัวเป็นกลาง และการให้ความเป็นธรรมแก่สมาชิกรัฐสภา จึงอาจจะเป็นที่เคลือบแคลงแฝงอยู่ได้ ด้วยเหตุผลตามที่กระผมกราบเรียนมาแล้ว กระผมจึงเห็นควรให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานรัฐสภา ขอขอบคุณครับ"⁵⁹.

ต่อจากนั้นเป็นการอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติ นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์ ได้อภิปรายคัดค้านความเห็นของผู้สงวนคำแปรญัตติ 2 ท่านที่ได้กล่าวมาแล้วตอนหนึ่งว่า

..."ที่บอกว่ สมาชิกวุฒิสภา ควรจะเป็นประธานรัฐสภาเพราะเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้น และอีกอย่างหนึ่ง เหตุผลในมาตราที่เกี่ยวกับเรื่องประธานรัฐสภานี้ เป็นมาตราที่อยู่ในบทถาวร ที่มีประธานรัฐสภานี้มีหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนี้อีกควรที่จะมาจากพรรคการเมือง

⁵⁸ เรื่อง เดียวกัน, หน้า 5-6.

⁵⁹ เรื่อง เดียวกัน, หน้า 7-8.

เพราะว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งเสริมพรรคการเมืองมาตลอด ดังที่จะเห็นในเรื่องเกี่ยวกับบทเลือกตั้ง ในเรื่องสิทธิการเลือกตั้งอะไรต่าง ๆ ที่เป็นการสนับสนุนพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นประธานรัฐสภา ซึ่งจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้นก็ควรที่จะมาจากพรรคการเมือง เพราะจะต้องเป็นผู้ชาวเสี่ยงหาผู้ที่เหมาะสมมาเป็นนายกรัฐมนตรี กรมพมจึงเห็นว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นควรจะเป็นประธานรัฐสภา”⁶⁰.

ในที่สุดที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ตามคำแปรญัตติของนายณรงค์ บัณฑิตย์ กับพันเอกเกรียง สุวรรณทัต ในวาระที่ 2 และ 3 จนในที่สุดบทบัญญัติดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 75

2.1.2 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสมควรจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

ในเรื่องนายกรัฐมนตรี สมควรจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ นั้นได้มี พลเอกทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา ได้ขอแปรญัตติให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพลเอกทวีขฯ ได้แถลงถึงเหตุผลในการขอแปรญัตติในเรื่องนี้คือที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตอนหนึ่งว่า

...”ผม เคยเรียนต่อสภานี้มาแล้วว่า ท่านนายกรัฐมนตรีของเรา (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ก็คือการวางรากฐานประชาธิปไตยให้แก่รัฐบาลต่อไปและคณะปฏิวัติก็ต้องการที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังที่ได้ระบุไว้ในแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 มีความว่า “จะพัฒนาประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน” แถลงการณ์ว่าไว้อย่างนี้ แล้วประชาชนได้อะไรจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในขณะที่ผมก็ขอตอบว่าได้แน่ไม่มีปัญหา แต่ว่าได้น้อยกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 จนเกือบจะพูดได้ว่าถอยหลังไปตั้งค้นใหม่...ผมขอเรียนว่า ประชาธิปไตยแบบที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ที่คณะกรรมการฯ ีการไป

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ซึ่งก็หมายความว่า มาจากใครก็ได้ ไม่ต้องเป็นผู้แทนราษฎรก็ได้ อย่างนี้หรือครับที่เรียกว่าประชาธิปไตย ท่านอาจลืมไปว่าบทบัญญัตินี้เป็นบทเฉพาะกาล ทยอยไม่ได้... นายกรัฐมนตรีที่มีได้ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการผิดแบบแผนประชาธิปไตยอย่างแน่นอน... และในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติไว้ว่า ในการเพิกถอนนายกรัฐมนตรีจะทำได้วิธีใด ไม่มี พูดไว้ว่าจะต้องทำในสภาผู้แทนราษฎร หรือจะเอาวุฒิสภามาช่วยด้วย ผมต่อรองกับท่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้หรือไม่ เอาที่ท่านต้องการไปบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล 4 ปี ก็ยังดีไม่ขัดข้องเลยครับ"⁶¹.

ส่วนในเรื่องที่จะต้องกำหนดจำนวนรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลง ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ด้วยหรือไม่ นั้น ได้มีการพิจารณาจำนวน 2 คน ในคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ได้ขอสงวนความเห็นไว้ในการพิจารณาร่างมาตรา 136 ที่มีข้อความดังต่อไปนี้

... "มาตรา 136 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบสี่คน ประกอบ เป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี"

ปรากฏว่าความเห็นส่วนใหญ่ของคณะกรรมการให้แก้ไข มาตรา 136 วรรคแรก จากคำว่า "...และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบสี่คน..." เป็น "...และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน..." และคณะกรรมการได้ตัดข้อความในวรรคสองออกทั้งหมด ซึ่งทำให้กรรมการ 2 คนที่ไม่เห็นด้วย ได้ขอสงวนความเห็นไว้ดังกล่าว โดยพันเอกอุดม ทวีวัฒน์ ได้อภิปรายแสดงถึงเหตุผลในการสงวนความเห็นไว้ ตอนหนึ่งว่า

⁶¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่

... "ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยนี้ ตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้งหมด 10 ฉบับนั้น กระผมได้ไปค้นคว้าดูแล้วปรากฏว่ามีอยู่ 3 ระบบ ระบบที่ 1 คือคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะต้องมาจากผู้แทนราษฎรด้วย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญปี 2475 ระบุไว้ชัดเจนเลยว่า "มีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอย่างน้อยสิบสี่คน อย่างมากไม่เกินยี่สิบสี่คน" และยังระบุไว้ด้วยว่า "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่น้อยกว่าสิบสี่คน จะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" และต่อมาก็มีรัฐธรรมนูญ ปี 2517 นอกจากนั้นก็ยังมีรัฐธรรมนูญ ปี 2502 และรัฐธรรมนูญ ปี 2511 ทั้งสองฉบับนี้เป็นการแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน คือว่าผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามานั้น จะเป็นคณะรัฐมนตรีหรือเข้าเป็นรัฐบาลไม่ได้ นอกจากนั้นก็คง เป็นในระบบที่ได้ตัดออกตามร่างนั้นแหละครับจะมาจากไหนก็ได้

... และในอดีตที่ผ่านมาผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรเข้ามา เป็นรัฐมนตรีก็ไม่ได้ปรากฏว่ามีผลเสียหายมากมายจนถึงที่จะ เป็นไม่ได้... การที่เขียนไว้เช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไปตัดไม่ให้ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมา เป็นรัฐมนตรี อันนี้กระผมยอมรับ... ถ้าหากว่าจะบัญญัติไว้ตามร่างเดิมที่คณะกรรมการร่างนั้น กระผมเห็นว่าจะชอบ เพราะว่า เป็นแบบผสมระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ซึ่งเรายังแยกกันไม่ออก... เพราะฉะนั้นกระผมคิดว่า เหตุผลในการที่จะตัดว่า รัฐบาล คณะรัฐมนตรีนี้จะมาจากไหนก็ได้ นั้น กระผมยังไม่เห็นด้วย อยากจะขอประนีประนอม เมื่อเรายังไม่แยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันโดยเด็ดขาดแล้ว อย่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็น่าจะเป็นแบบผสม⁶²...

ส่วนนายประชุม รัตนเทียร ซึ่งเป็นกรรมการอีกท่านหนึ่งที่ได้ขอสงวนความเห็นไว้ในมาตรา 136 วรรคสอง อีกคนหนึ่งเช่นกัน ได้ชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติตอนหนึ่งว่า

... "ประเทศไทยเราที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้บริหารประภาคนำจะได้มาจากการเลือกตั้ง แต่โดยที่ภาวะ เหตุการณ์บ้านเมือง

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

ขณะนี้ ถ้าเราจะมี การเลือกตั้งและผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งทั้งหมด ก็อาจจะไม่มั่นคง และคล่องตัว ถ้าได้ผสม กระทบก็คิดว่าเป็นทางดีที่สุด เป็นการถูกต้อง ข้อความที่ว่า "รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่ได้มีข้อห้ามไว้ว่า ไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี กระทบ จึงเห็นว่าถ้าคงไว้ก็ไม่เสียหายแต่อย่างใด"⁶³.

ต่อมา นายมีชัย ฤชุพันธุ์ กรรมการธิการ ได้ชี้แจงต่อสภานิติบัญญัติฯ ตอนหนึ่งว่า

..."เรื่องที่ 1 คือจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องบังคับให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความมุ่งหมายของคณะกรรมการธิการกับท่านสมาชิกนั้นตรงกันที่ว่า จะพยายามให้เป็นประชาธิปไตยโดยเท่าที่จะทำได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างระบบพรรคการเมืองที่แข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีการควบคุมกันอย่างแข็งแรง เพราะฉะนั้นเมื่อพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา มีเสียงข้างมากในสภาแล้ว ทางคณะกรรมการก็คิดว่าควรจะให้อยู่ในดุลยพินิจของสมาชิกที่ได้รับอำណิมาจากราษฎรให้ เป็นผู้วินิจฉัยว่าใครสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรี...ทำไมเราจึงจะไปมัดมือเขารว่าการตัดสินใจนั้นต้องตัดสินใจ อยู่แต่เฉพาะในวาระของสมาชิกเท่านั้น ถ้าผู้แทนราษฎรท่านเห็นว่าใครดีจะมาจากไหน ก็สุดแล้วแต่ ก็แปลว่าคนนั้นจะต้องเป็นคนที่มีฝีมือจริง ๆ คณะกรรมการ จึงเห็นว่าไม่ควรไปผูกมัดสมาชิกซึ่งราษฎรให้เลือกตั้งมาแล้ว

เรื่องที่ 2 ในเรื่องจำนวนรัฐมนตรีที่คณะกรรมการได้เพิ่มจาก 34 คน เป็น 44 คน อันนี้ก็ต้องยอมรับกันว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนไว้สำหรับใช้กันต่อไป โดยไม่มีระยะเวลาอันจำกัด จะสังเกตว่าบ้านเมืองเราพัฒนาตลอด จำนวนรัฐมนตรีได้เพิ่มขึ้นมาตลอด แม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ ทั้งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีรวมถึง 35 คน แล้ว คณะกรรมการจึงเห็นว่าควรจะขยายให้อีก 10 คน รวมเป็น 44 คน และเมื่อบวกกับนายกรัฐมนตรีก็เป็น 45 คน เพราะฉะนั้นรัฐบาลแต่ละรัฐบาลก็คงจะต้องแต่งตั้งตามความจำเป็น ทั้งนี้ในความควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ถ้า

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-20.

รัฐบาลใดแต่งตั้งรัฐมนตรีโดยผู้เพื่อยไปก็คงจะต้องถูกกระทู้ถามหรืออาจถูกไม่ไว้วางใจได้ เพราะฉะนั้นจำนวนนั้นทางคณะกรรมการธิการ จึงคิดว่าเปิดไว้สำหรับวันข้างหน้า จะเหมาะสมกว่าการที่จะจำกัดเอาไว้แน่นอนในปัจจุบันนี้

..เรื่องที่ 3 ควรจะเขียนบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ว่า รัฐมนตรีอย่างน้อยครั้งหนึ่งจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่าที่กระผมได้สดับรับฟังคำอภิปรายของท่านสมาชิกแล้วรู้สึกว่าจะตรงกันว่า บ้านเมืองในปัจจุบันนี้จะเขียนบังคับไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรีเลยก็ไม่ได้ จะเขียนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจะเป็นรัฐมนตรีก็ไม่ได้ ต้องใช้วิธีผสมผสานกัน ทางคณะกรรมการธิการเห็นว่าเมื่อใช้วิธีผสมผสานแล้วก็ควรจะปล่อยให้บุคคลอื่นที่เรามอบหมายให้เราเป็นหัวหน้ารัฐบาล ยิ่งเมื่อคำนึงถึงระบบพรรคการเมืองที่เราวางเอาไว้มาแต่แรก การที่หัวหน้ารัฐบาลซึ่งได้รับความไว้วางใจไปจากสภานั้น จะเลือกใครก็จะต้องคำนึงถึงคนในพรรคของตน คงเป็นไปไม่ได้ที่จะไปเอาคนอื่นมาโดยไม่คำนึงถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...คณะกรรมการธิการคิดในแง่ว่าใน 4 ปีข้างหน้า พรรคการเมือง มีพื้นฐานที่แน่นอน มีความเป็นปีกแผ่นที่แน่นอนแล้ว เราต้องวางใจและยอมรับกันต่อไปว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาจะต้องมีความสามารถพอที่จะได้รับเลือกเป็นรัฐมนตรีแล้ว ทำไมเราถึงจะต้องไปเขียนเกราะป้องกันเป็นการดูถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้...คณะกรรมการธิการจึงเห็นว่าการไม่เขียนไว้นั้นจะเป็นประโยชน์ เป็นการยกย่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มากกว่าที่จะไปเขียนบังคับไว้ ของพระคุณครับ"⁶⁴.

ในที่สุดที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ให้มีการแก้ไขมาตรา 136 พรรคแรก และตัดพรรคที่สองออกไป ส่วนในพรรคที่สามนั้น ที่ประชุมสภานิติบัญญัติได้แก้ไขจากคำว่า "...ประธานสภาผู้แทนราษฎร.." เป็น "...ประธานรัฐสภา..." จนกระทั่งได้มาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-42.

2.1.3 ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งนี้ เดิมทีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งไว้ในมาตรา 78 ดังมีข้อความต่อไปนี้

มาตรา 78 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้คำนวณตาม เกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง หนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎร เกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน คือจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่น ถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันหรือกว่านั้น ให้นับ เป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น

จังหวัดหนึ่ง อย่างน้อยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน

จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินสามคน ให้ถือ เขตจังหวัดแต่ละจังหวัด เป็น เขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ให้แบ่ง เขตจังหวัดออกเป็น เขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละ เขตเลือกตั้ง มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตละสามคน

ในกรณีที่แบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่ง ให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบสามคนทุกเขตไม่ได้ ให้แบ่ง เขตเลือกตั้งออกเป็น เขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตละสามคนเสียก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่า เขตละสองคน

ในกรณีที่จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สี่คน ให้แบ่ง เขตเลือกตั้งออกเป็นสอง เขต เขตหนึ่งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองคน

ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญได้มีการแก้ไขร่างมาตรา 78 เสียใหม่ โดยนำมาตรา 78 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า นำมารวมกันเป็นวรรคเดียวกันโดยได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำเป็นมาตรา 78 วรรคสอง เสียใหม่ว่า

"...การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือ เขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรุงเพทมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสามเขต และจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละเท่า ๆ กัน หรือใกล้เคียงกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยต้องขึ้นที่เขตเลือกตั้ง แต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน"

นายसानนท์ สายสว่าง กรรมการได้ชี้แจงต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติ ถึงเหตุผลในการแก้ไขระบบเลือกตั้งของคณะกรรมการ มีข้อความตอนหนึ่งว่า

"...คณะกรรมการได้พิจารณาหลักการดำเนินการทางการเมือง ควรจะยึดพรรคเป็นหลักและให้มาตรฐานการเมืองมาจากพรรค เมื่อพรรคมั่นคงถาวรแล้ว การดำเนินการเลือกตั้งก็ควรจะพยายามให้เลือกเป็นพรรค เพราะพรรคย่อมถ่วงถ่วงและคัดเลือกหาบุคคลที่เหมาะสมแล้ว ส่งไปเสนอกับประชาชนให้เลือกอีกครั้งหนึ่ง เพราะฉะนั้นพรรคจะต้องประกอบด้วย 2 ประการ ทั้งแนวนโยบายและตัวบุคคลที่พรรคคัดเลือกส่งไปต่อสู้ (Campaign) ในการเลือกตั้ง เมื่อแนวเป็นอย่างนี้เราก็มั่นใจว่ามีปัญหาที่เขตเลือกตั้งทั้งจังหวัด เว้นแต่กรุงเพทมหานครนั้นให้แบ่งเป็น 3 เขต จังหวัดอื่นให้รวมเขตหมดเรียกว่า เลือกตั้งแบ่งเขตเหมือนกัน แต่เอาเขตจังหวัดเป็นเขตแบ่งแต่ละจังหวัด คงจะมีข้อยกเว้นอยู่จังหวัดเดียวคือกรุงเพทมหานคร เพราะจำนวนผู้แทนถึง 32 คน และเนื้อที่กว้างขวางก็ให้แบ่งเป็น 3 เขต ก็จะได้จำนวนผู้แทนพอ ๆ กับจังหวัดอื่น เขตหนึ่ง 12 คน อีกเขตหนึ่ง 11 คน และอีกเขตหนึ่งก็ 10 คน ใกล้เคียงกันเป็น 32 คน เหตุผลก็คือว่า (1) ไม่ให้สมาชิกในพรรคการเมืองเดียวกันไปสมัครในจังหวัดเดียวกันเกิดแตกแยกกัน โดยข้อเท็จจริงแล้ว สมมุติว่าในจังหวัดหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คน ถ้าเลือกตัวบุคคลไม่เลือกพรรค ใน 3 คนนั้นต่างคนต่างก็หาเสียง แม้แต่พรรคเดียวกันก็จริง เพราะฉะนั้นเลือกในนามของพรรคแม้ว่าจะกว้างก็คงไม่มีปัญหา นาย ก. สมัครในจังหวัดหนึ่งมีเสียงอยู่ 2-3 อำเภอ นาย ข. อีก 2-3 อำเภอ 3-4 คนรวมกันหาเสียงในเบอร์เดียวกันพรรคเดียวกัน เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งก็อาจจะสมประสงค์ว่าพรรคการเมืองนั้นอาจจะได้ผู้แทนมาทั้งทีม แล้วจึง

บัญญัติไว้อีกว่า ส่งในจังหวัดต้องส่งให้ครบทีม วัตถุประสงค์ที่รวม เขตคือ (1) ให้ความ
ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนที่ได้มาจากจังหวัดหนึ่งก็ได้อย่างภาคภูมิใจว่า เป็นผู้แทน
จังหวัดนั้น ไม่ใช่เป็นผู้แทนในจังหวัดนั้นเพียง 3 อำเภอในเขตนั้น (2) ไม่ให้
แตกแยกความสามัคคีของพรรคที่ส่งไป และ (3) บังคับกันอิทธิพลของบุคคลที่จะไปหุบ
เงินในเขตเล็ก ๆ หรือนักเลงโต แบ่งเขตแคบ ทำไรการหุบเงินก็ดี อิทธิพลนักเลงก็
ได้ง่าย ถ้ารวมเขตทั้งจังหวัดให้อิทธิพลยาก ต้องคัดทิ้งเสีย คำนึงถึงว่าตัวบุคคลแต่ละ
คนเลือกพรรค เมื่อพรรครวมเป็นทีมอย่างนี้ การจะใช้จ่ายเงินก็ใช้แนวเดียวกันเป็น
ประโยชน์ด้วยกัน เพราะฉะนั้นการต่อสู้ในเชิงการเมืองในวันต่อไปข้างหน้าไม่ใช่
เฉพาะเวลานี้ ต้องต่อสู้ด้วยวิถีทางในแนวนโยบายของพรรคแล้วได้คดีของพรรคมา
เป็นทีมพรรคจะได้มั่นคงที่จะตั้งรัฐบาลได้โดยไม่ผสมกับพรรคอื่น คือมาเป็นทีม
เลย...”⁶⁵

ต่อมา นายณรงค์ มีนทิตย ผู้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ ได้อภิปรายต่อที่ประชุมสภานิติ
บัญญัติแห่งชาติ ในตอนหนึ่งว่า

“... เหตุผลที่ท่านกรรมาธิการได้ เสนอมา นั่นคือการที่จะให้การเลือกตั้ง เป็น
ไปในระบบพรรค จึงได้ให้มีการเลือกตั้งรวม เขตเป็นแต่ละจังหวัด ความจริงแล้วควร
แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นแต่ละ เขต ๆ นั้น จะไม่สนับสนุนพรรคด้วยหรือ ก็สนับสนุน
พรรคได้เหมือนกัน เพราะว่าพรรคต่าง ๆ ก็ย่อมมีสิทธิที่จะส่งผู้แทนของตนเข้าสมัคร
ตาม เขตที่กำหนดให้ เป็น เขตเลือกตั้ง พรรคหนึ่งพรรคใดก็มีสิทธิที่จะส่งผู้แทน เข้าไป
สมัคร เป็นแต่ละ เขตได้ เมื่อผู้แทนของพรรคนั้น ได้รับการเลือกตั้งได้รับความพอใจจาก
ประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียง เขาเลือกตั้งเข้ามาพรรคนั้นก็ย่อมจะได้เสียงได้สิทธิใน
การที่จะได้มีผู้แทน เป็นส่วนข้างมาก เช่นเดียวกัน ย่อมไม่มีปัญหาเลยถ้าหากพรรคใดมี
นโยบายที่ดี เป็นที่พอใจของประชาชน เขาก็ย่อมจะเลือกพรรคนั้น เข้ามาให้เป็นฝ่าย
ที่มีสิทธิมีเสียงข้างมากมี โอกาสตามจำนวนที่จังหวัดนั้นจะตั้งมี ได้ บางจังหวัดมีผู้แทนถึง

⁶⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่

12 คน 10 คน 6 คน หรือ 5 คน หรือบางจังหวัดก็มีได้เพียง 1 คน ก็ในกรณี เช่นนั้น จะหาความเสมอภาคได้ที่ไหน สมมติว่าคนที่เกิดในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีสิทธิ เลือกตั้งผู้แทนได้คนเดียว แต่คนที่อยู่ในจังหวัดอุบลราชธานีหรือจังหวัดนครราชสีมา เลือกผู้แทนได้ตั้ง 12 คน คนเดียวควรจะมีสิทธิออกเสียง เลือกผู้แทนได้คนหนึ่งตาม สิทธิของตัวเท่าที่เป็นอยู่โดยชอบ แต่ว่าคนบางคนกลับเลือกผู้แทนได้ตั้ง 10 คน บางคนเลือกได้คนเดียว บางคนเลือกได้ 2 คน ย่อมเป็นการที่แสดงควาไม่ เสมอภาคในการที่จะใช้สิทธิออกเสียงในระบอบประชาธิปไตย...วิธีการต่าง ๆ นี้ เกิดความยุ่งยากลำบากในการพิจารณาถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของ ประชาชน ในการที่จะออกเสียงเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นที่กระผมได้แปรญัตติไว้ขอให้ แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นแต่ละเขต แล้วให้แต่ละเขตได้เลือกตั้งผู้แทนขึ้นมาเขตละคน นั้น ก็ถือหลักที่นานาประเทศทั่วไปเขาใช้กัน..."⁶⁶

ต่อมา พลโทเฉลิมชัย จารุวัสด์ ประธานคณะกรรมการธิการได้กล่าวชี้แจงสรุปใน เรื่องการแก้ไขระบบเลือกตั้งของคณะกรรมการธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ตอนหนึ่งว่า

"...ในขั้นแรก ในเรื่องการเลือกตั้งโดยแบ่งเขต รวมเขตนี้ได้เป็นที่ถกแถลง กันมานานตั้งแต่ครั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2510 และปี 2517 ทุกท่านก็ยอมรับมาอยู่ดีแล้ว และในทางปฏิบัติก็ได้มีการ เลือกตั้งทั้งรวมเขตและแบ่งเขต เพราะฉะนั้นทั้ง 2 อย่างนี้ก็มีส่วนดีด้วยกันทั้งนั้น ไม่ใช่ว่าอย่างใดจะเลวร้ายไปจนใช้ไม่ได้ กระผมก็คิดว่าไม่ถก แต่อย่างไรจะดีมากกว่ากัน อย่างไรจะเหมาะสมกว่ากัน และเราต้องคิดไปถึงในอนาคตข้างหน้า ตามร่าง ที่เสนอมานี้ โดยคณะกรรมการร่างนั้นก็มิได้มีลักษณะ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2517 แต่กระผมก็ใคร่กราบเรียนว่า ผลเป็นอย่างไร การเลือกตั้งจากครั้งนั้น ได้มีผลดีมาก ก็จริง แต่ความมั่นคงในด้านรัฐบาลเป็นอย่างไร ถ้ารวมเขต มิได้หมายความว่า จะไม่ได้มีผลดีมากเท่านั้น แต่ว่าผลถ้าเข้าไปลึกเข้าไปอีก เราจะได้รัฐบาลที่มี

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-72.

เสถียรภาพอย่างที่เราจะกราบเรียนต่อไป และเป็นการสร้างพรรคด้วย ในการดำเนินการตามนี้ นับว่าเป็นคอนเซ็ปต์ใหม่ คอนเซ็ปต์ใหม่ที่คณะกรรมการนี้กล้าที่จะร่างและมากราบเรียนนี้เป็นความคิดใหม่ หรือคอนเซ็ปต์ใหม่ในเรื่องระบบพรรค คือ เราต้องการจะให้ระบบพรรคที่ใหญ่เป็นการเลือกโดยระบบพรรค การสร้างระบบพรรคนี้สร้างได้ทั้งในด้านสร้างและในด้านป้องกัน ถ้าเป็นการลงคะแนนโดยพรรค ขอให้นึกถึงบทถาวรนะครีบ อย่าเอาบทเฉพาะกาลมาเป็นเครื่องทำลายถาวร เพราะถ้าเช่นนั้นแล้วจะเสียใจเป็นอย่างยิ่ง เอาเรื่องเล็กมาเป็นเรื่องใหญ่ ขอให้ดูบทถาวรและการเลือกตั้งที่จะต้องมีการเลือกตั้งใน 4 ปีข้างหน้า คือ พ.ศ. 2526 คงประมาณนั้นนะครีบ เราต้องการสร้างระบบพรรค เพื่อให้ได้พรรคใหญ่ ๆ เท่านั้น และพรรคใหญ่ ๆ ก็สามารถที่จะมีรัฐบาลตั้งขึ้นได้และมีความมั่นคง ซึ่งจะแตกต่างกับการเลือกตั้งคราวที่แล้วที่ผ่านมา มีเข้ามาที่พรรค แล้วเป็นอย่างไร ในขณะที่เราสร้างพรรคนี้ เราก็มีมาตรการในการป้องกัน ป้องกันพรรคที่ไม่พึงประสงค์และจะทำลายสถาบันที่เรายึดถือมาตั้งแต่ปู่ย่าตายายเป็นระบบดีเฟนซีฟ (Defensive) ไปในตัว เพราะเมื่อเป็นระบบพรรคแล้ว บุคคลหรือพรรคที่ไม่พึงปรารถนาและผิดกฎหมายจะเข้ามาได้อย่างไร ท่านบอกเอาเงินหุ้ม เขาต้องสังกัดพรรคและต้องเลือกโดยพรรคแล้วเข้าไปในพรรคเข้าได้อย่างไรในพรรคนั้น ถ้าพรรคนั้นเป็นพรรคที่ถูกต้องตามกฎหมายเข้าไม่ได้ครับ มีเงินเท่าไรก็ซื้อไม่ได้ เมื่อพรรคมีความสำคัญดังนี้ พรรคก็จะต้องสร้างระบบของตัวเอง วางแผนการเลือกตั้ง จัดคนที่เหมาะสมไปเลือกในที่ต่าง ๆ กลุ่มจังหวัดนี้ 5 คน ก็จัดกลุ่มให้เหมาะสม 5 คน จังหวัดนี้ 10 คน ก็จัดให้ 10 คน การวางแผนเลือกตั้งตัดจากการวางนโยบายของพรรค จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง และการที่จะไปหาม ไปสู่การเลือกตั้งก็ไม่ได้ไปบูโตนาย ก. นาย ข. ซึ่งแม้เที่ยงแท้อาจจะตายอาจจะเปลี่ยนความคิดหรืออาจจะกลายเป็นคนไม่เหมาะสมก็ได้ แต่เป็นการบุทางของพรรค เมื่อไปถึงแต่ละจังหวัดถึงบุคคลพูดถึงพรรค ซึ่งพรรคนั้นย่อมไม่เปลี่ยนแปลง คนจรรู้จักพรรคและจะมีความต่อเนื่องไปตลอดไม่ติดกับตัวบุคคล ซึ่งจะเป็นผู้แทนในจังหวัดนั้น นี่แหละครับระบบพรรค..."⁶⁷

⁶⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่

ในที่สุดที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการธิการได้แก้ไขในมาตรา 78 เดิม ในวาระที่สองและสาม จนได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 90 ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2528⁶⁸

2.1.4 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

เดิมที่นั้นคณะกรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ร่างมาตรา 127 วรรคแรก ความว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ" แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้จากจำนวน 1 ใน 5 เป็น 1 ใน 3 โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 127 นี้เป็นญัตติเกี่ยวกับไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นบางคนหรือทั้งคณะ ก็สมควรจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากพอสมควร ถ้า 1 ใน 5 น้อยเกินไปไม่สมกับเหตุผล จึงเห็นว่า 1 ใน 3 พอสมควรแก่เหตุผล ปรากฏว่าได้มีผู้คัดค้านโดยเสนอแปรญัตติให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง ดังนี้

นายชนะ รุ่งแสง ได้แสดงความไม่เห็นด้วย ที่คณะกรรมการธิการเปลี่ยนจาก 1 ใน 5 เป็น 1 ใน 3 เพราะจำนวน 1 ใน 5 กับ 1 ใน 3 นั้น ทำให้เกิดความแตกต่างกันอย่างมาก จึงเสนอให้คณะกรรมการลดลงมาเป็น 1 ใน 4 จะเป็นการเหมาะสมกว่า⁶⁹

ส่วน นายนิพิลพันธ์ ชาลีจันทร์ ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น ตอนหนึ่งว่า

"...สภาไม่ได้ไปเปิดอภิปรายทั่วไปขอมติไม่ไว้วางใจโดยเหตุผลเล็ก ๆ น้อย ๆ เลย เมื่อเปิดอภิปราย เขามีเหตุผลทั้งสิ้น การที่แก้งไปเพิ่มเป็น 1 ใน 3 อาจจะทำให้ลำบาก เพราะรัฐบาลนั้นอย่างน้อยก็มีเสียงเกินครึ่งอยู่แล้ว อาจจะทำให้พรคมาากขึ้น

⁶⁸ "การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ, 10 (19-25 กรกฎาคม 2528) : 822.

⁶⁹ สำนักงานเลขาธิการ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 73/2521

ซึ่งอาจจะทำให้สมาชิกฝ่ายค้านมีไม่ถึง 1 ใน 3 เสียก็ได้ เพราะฉะนั้นตลอดสมัยนั้น สภาไม่สามารถที่จะเปิดอภิปรายทั่วไป โดยขอมติไม่ไว้วางใจได้เลย ถ้าหากรัฐบาล เกิดทำอะไรซึ่งผิดพลาดออกไป จนเป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติ สภาจะไม่มีสิทธิ์ที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เลย อีกอย่างหนึ่ง กระผม เห็นว่า ถ้ารัฐบาลสิ้นสະอาดแล้วจะไปกลัวอะไร สมาชิกวุฒิสภาอีก 3 ใน 4 ก็ สนับสนุนอยู่แล้ว อย่างน้อยเปิดโอกาสให้ราษฎรเขาได้ทราบข้อเท็จจริงบ้างว่าที่ สมาชิกส่วนน้อย เขาเห็นว่ารัฐบาลทำอะไรเสียหายนั้นก็จะได้มีการอภิปรายกันบ้าง...⁷⁰

ปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม และแก้ไขตามที่ คณะกรรมาธิการเสนอ คือ 1 ใน 3 ในการลงคะแนนเสียงในวาระที่ 2 นั้น เป็นจำนวนเท่ากัน คือ ฝ่ายละ 63 เสียง ในที่สุดประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พลอากาศเอกหะริน หงสกุล) ได้เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดว่าให้คงไว้ตามร่างเดิม คือจำนวน 1 ใน 5⁷¹ จนได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 137

2.1.5 อำนาจในการดำเนินการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในบทเฉพาะกาล

โดยที่คณะกรรมาธิการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอเพิ่มเติมใน บทเฉพาะกาลให้อำนาจบางอย่างแก่การดำเนินการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในร่างมาตรา 190 ปรากฏว่าได้มีผู้สงวนคำแปรญัตติคือ พลอากาศตรีจรยา สุนทรวิทย์ โดยเพิ่มเติมในมาตรา 190 (3) เป็น "การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะตามมาตรา 127 มติ ไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา" โดยให้ เหตุผลว่า เมื่อเปิดโอกาสให้คณะรัฐบาลมีโอกาสที่จะบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขวิกฤตการณ์ ต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้ นอกจากนั้น ก็เพื่อเสถียรภาพความมั่นคง และความเชื่อถือของนานา ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการมาลงทุนในประเทศ ถ้าลงคะแนนเสียงกึ่งหนึ่งแล้ว ผู้แทนราษฎร ที่มีความไม่เห็นด้วยจาก 296 คนนั้นจะใช้คะแนนเสียงเพียง 259 คนเท่านั้น

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-51.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-51.

คณะรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ก็จะต้องหมดสภาพไปได้โดยง่าย เพราะฉะนั้นใน 4 ปีแรก
 เจตจำนงของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีความปรารถนาที่ว่าอยากจะให้มีความคงทนด้วยประการ
 ต่าง ๆ ⁷²

ส่วนความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยนายสนั่น สหายสว่าง
 กรรมการ ได้ชี้แจงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คอนหนึ่งว่า

“...ในการที่ผู้แปรญัตติขอให้มีคะแนนเสียงตามมาตรา 127 เป็น 3 ใน 4 นั้น
 เราถือหลักว่าเกินครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ทั้ง 2 สภา เป็นเสียงที่เพียงพอแล้ว
 ไม่ควรเอา 3 ใน 4

....อีกประการหนึ่ง ก็คือ (3) นั้นก็หมายความว่าเรามีเจตจำนงมีความ
 ต้องการให้พิจารณาร่วมกัน ในบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ เกี่ยวกับ
 ความมั่นคงของราชบัลลังก์ และเศรษฐกิจที่สำคัญ และรัฐมนตรีขอร้องมาแจ้งมาให้
 ที่ประชุมร่วม เพื่อให้ทันรวดเร็ว และเพื่อให้งานนั้นลุล่วงไปในระยะบทเฉพาะกาลนี้
 ไม่ได้มีเจตจำนงอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะไปพลิกแพลงอะไรทั้งสิ้น เพราะเหตุว่าบาง
 เรื่องอาจมีความจำเป็น แต่บางเรื่องอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
 ก็ว่าไป ร่างพระราชบัญญัติที่ง่าย ๆ ก็ว่าไป ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับสำคัญจะต้อง
 รวดเร็ว ไม่ให้ช้า ก็ให้ประชุมร่วมเสียเพื่อประโยชน์ในความมั่นคงของประเทศชาติ
 เพราะฉะนั้นเราต้องสันนิษฐานว่ารัฐมนตรีที่จะขอนั้น คงจะไม่ขอทุกเรื่อง คงจะดู
 เรื่องอะไรที่สำคัญอย่างยิ่งจริง ๆ ฉะนั้นในข้อนี้เขียนไว้เป็นประโยชน์มากกว่าที่เรา
 ไม่เขียน ที่นี้การที่มีบทเฉพาะกาลไว้นี้ก็เพื่อประโยชน์ในการที่เราปรากฏานให้
 มั่นคงต่อไป และเมื่อเรียบร้อยแล้ว ระบบพรรคอะไรดีแล้ว ต่อไปก็ไม่จำเป็นต้อง
 ประชุมร่วม ที่นี้เมื่อมี 2 สภา และมีบทร่วมกันในมาตรา 133 แล้ว อันนี้ก็ขอเพิ่ม
 ขึ้นอีก 2 - 3 ประการ ฉะนั้น (4) ขอเรียนตรง ๆ ว่าเพื่อให้รัฐบาลทำงาน

⁷² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่

ได้เต็มที่ในระยะ 4 ปี จะเป็นรัฐบาลไหนก็ตามเถอะ เพื่อประโยชน์และให้งาน รวดเร็วให้เป็นผลดีแก่ประเทศไทย แต่ว่าอยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลนั้นว่าเรื่องอะไรที่จะ ขอให้ประชุมร่วมทุกเรื่องคงจะเป็นไปไม่ได้หรอกครับ เพราะฉะนั้นคณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าที่เขียนนี้ เป็นคุณมากกว่าเป็นโทษ..."⁷³

ในที่สุดที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติตามร่างมาตรา 190 ที่คณะกรรมการ เสนอเพิ่มเติม จนปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 203 อันเป็นบทเฉพาะกาล

จากกรณีข้อเถียงในเรื่องหลักการค้าง ๆ ก่อนที่จะปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ที่ผู้เขียนได้นำมากล่าวทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นถึงความไม่เห็นพ้องต้องกันในกติกาทิศทางการเมืองที่จะปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้ บังคับในปี พ.ศ.2521 ความเคลื่อนไหวของฝ่ายที่คัดค้านหลักการบางอย่างในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ก็ยังคงเคลื่อนไหวดำเนินการกันต่อไป แสดงให้เห็นถึงการไม่ยอมรับต่อหลักการ บางอย่างในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521

2.2 ระยะเวลาภายหลังที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ใช้บังคับ

ความเคลื่อนไหวที่มีบทบาททางการเมืองมากที่สุด อันถือเป็นเหตุการณ์สำคัญ มีดังต่อไปนี้

2.2.1 กรณีที่คณะกรรมการได้สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ขยายบท เฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี

ด้วยเหตุที่วุฒิสภาจะสูญเสียอำนาจสำคัญในการที่จะประชุมร่วมกับสภา ผู้แทนราษฎร ในบทเฉพาะกาลที่จะสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนด 4 ปี ในเดือนเมษายน พ.ศ.2526 ดังนั้นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ นายบัญญัติ เกสรทอง กับคณะ จึงได้ยื่นเสนอต่อประธาน รัฐสภา เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2526 โดยมีหลักการให้ขยายบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี และคงหลักการต่าง ๆ ที่กำหนดในบทเฉพาะกาลไว้ทุกประการ ซึ่งผู้ที่มีบทบาทในการ

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

เคลื่อนไหวครั้งนี้ ในลักษณะชี้หน้าและสนับสนุนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเปิดเผย ก็ได้แก่ คณะทหาร โดยเฉพาะกองทัพบก ได้มีการอ้างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 มีใจความสำคัญว่าการพัฒนาระบบประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ก็ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับคำสั่งที่ 66/2523 ดังกล่าว แต่ถ้าหากได้มีการวิเคราะห์เหตุการณ์ดังกล่าวนี้อย่างละเอียดแล้ว คณะทหารไม่ต้องการที่จะให้อำนาจของวุฒิสภาลดลง เมื่อครบกำหนด 4 ปี ที่บทเฉพาะกาลใช้บังคับ เพราะถ้าหากไม่มีการเคลื่อนไหวดังกล่าว อำนาจของวุฒิสภาลดลงบางเรื่อง ซึ่งมีผลทำให้คณะทหารในฐานะวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่จะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทในทางการเมืองของตนไปด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในวาระที่ 3 คณะทหารซึ่งมีบทบาทในเรื่องดังกล่าว จึงได้หาทางประนีประนอมความขัดแย้งดังกล่าว โดยได้กดดันให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการยุบสภาผู้แทนราษฎร จนได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 เหตุผลที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพียงแค่นำเรื่องวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เพียงอย่างเดียว ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงหลักการที่ขัดแย้งกันมีมากกว่านั้น เช่น อำนาจของวุฒิสภาที่จะต้องลดลง ข้าราชการประจำกับตำแหน่งรัฐมนตรี สถานะของพรรคการเมือง เป็นต้น

ดังนั้นการยุบสภา พ.ศ. 2526 แสดงให้เห็นถึงความเห็นไม่ลงรอยกันในกติกาททางการเมืองหลาย ๆ อย่าง ระหว่างสถาบันคณะทหาร-ข้าราชการ และพรรคการเมือง โดยทั้งสองสถาบันนี้ต่างก็พยายามกล่าวอ้างถึงประชาชน เพื่อแสดงว่าการดำเนินการของฝ่ายคนนั้น เป็นสิ่งชอบธรรมและเป็นมติมหาชน ทั้ง ๆ ที่ในบางครั้งประชาชนที่ถูกชักจูงหรือถูกกล่าวอ้างนั้น ไม่ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด

2.2.2 กรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องวิธีการเลือกตั้งจากรวมเขตเป็นแบ่งเขต ที่เสนอโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะ

สืบเนื่องจากกรณีร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ นายบัญญัติ เกสรทอง และคณะ เป็นผู้เสนอให้ขยายบทบาทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เสียก่อนที่บทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดลง อันเป็นผลให้การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2526 ยังคงใช้วิธีการแบ่งเขต เรียงหมายเลข ตามที่ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ดังนั้นในการเลือกตั้งครั้งถัดไป จึงเป็นที่คาดหมายว่าจะต้องเป็นไปตามระบบรวมเขต หมายเลขเดียว ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 90 และ 91

ดังนั้นในขณะที่ระบบเลือกตั้งรวมเขต หมายเลขเดียว ยังคงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อดีและข้อเสียอยู่อย่างมาก และมีฝ่ายที่คัดค้านระบบดังกล่าวได้แสดงออกอย่างเด่นชัด เมื่อครั้งที่ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยนายบัญญัติ เกสรทอง และคณะ ก็ได้มีการเสนอให้แก้ไขระบบการเลือกตั้งจากรวมเขต เป็นแบ่งเขต เช่นกัน โดยเหตุที่ความเห็นในเรื่องระบบเลือกตั้งแตกต่างกันเช่นนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เสนอโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม และคณะ ที่มีหลักการให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 90 และ 91 และขอเพิ่มเติมมาตรา 90 ทวิ อันเป็นการแก้ไขจากรวมเขตเป็นแบ่งเขต จึงถูกนำมาเสนอให้รัฐสภาพิจารณา เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2528

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้อภิปรายถึงเหตุผลในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี่ว่า "รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 กำหนดวิธีการเลือกตั้งเป็นแบบรวมเขตทั้งจังหวัด ลงคะแนนเป็นคณะ ซึ่งผิดเจตนารมณ์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงสมควรและจำเป็นต้องแก้ไข เพราะการใช้เขตจังหวัด เป็นเขตเลือกตั้ง เป็นอุปสรรคแก่การเลือกตั้ง และอาจเป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากนั้นยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการรณรงค์หาเสียง ซึ่งตามหลักประชาธิปไตย เมื่อมีการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ต้องส่งผู้สมัครออกชี้แจงนโยบายของพรรค และโครงการต่าง ๆ แต่เขตที่กว้างใหญ่เป็นอุปสรรคสำคัญ ไม่สามารถทำให้มีผู้สมัครได้ชี้แจง และพบปะผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทั่วถึง ต้องใช้ค่าใช้จ่ายมาก สภาพเช่นนี้ทำให้พระราชบัญญัติเลือกตั้ง ที่กำหนดให้ผู้สมัครใช้เงินหาเสียงไม่เกิน 350,000 บาท ไร้ความหมาย และยังทำให้ผู้สมัครต้องเสียกฎหมาย คือ เมื่อต้องแสดงบัญชีค่าใช้จ่าย ตัวเลขที่แสดงอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง ซึ่งหากปล่อยให้สภาพต่าง ๆ เป็นไปเช่นนี้ ประชาชนจะเชื่อถือการเลือกตั้งและไม่ใช้สิทธิอันน้อยลง ทำให้เป็นผลเสียต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย"⁷⁴

⁷⁴"การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุฯ, 10 (14-20 มิถุนายน 2528) :

ดังนั้นภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 เรืออากาศตรีฉลาต วรฉัตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร และคณะ จึงได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาญัตติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว 256 เสียง ไม่รับหลักการ 164 เสียง เป็นอันว่าที่ประชุมรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เพราะคะแนนเสียงที่รับหลักการไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา⁷⁷

กล่าวโดยสรุป เหตุการณ์ความเห็นไม่ลงรอยกันในสภาทางการเมือง ที่ผู้เขียนได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ ทำให้สภาทางการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521 เกิดความไม่แน่นอน อันส่งผลกระทบต่อธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง ที่ไม่มีหลัก ไม่มีเกณฑ์ เพราะเกิดจากสภาทางการเมืองที่ไม่สามารถสร้างกรอบความประพฤตินักการเมืองยึดถือเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติ อันเป็นเครื่องแสดงหรือบ่งชี้ถึงความถูกต้องและสมควรในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา ดังนั้นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) ซึ่งเป็นสภาทางการเมืองที่สำคัญในระบบรัฐสภาของอังกฤษ จึงไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย

3. ลักษณะรัฐบาล

โดยที่ประเทศไทยและประเทศอังกฤษ ต่างเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาเป็นอย่างเดียวกัน แต่เนื่องด้วยวิวัฒนาการความเป็นมาแตกต่างกันทางประวัติศาสตร์ของระบบการปกครองระหว่างประเทศไทยและอังกฤษ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะรับเอาแนวความคิดของประเทศอังกฤษที่ได้พัฒนาในระบบรัฐสภา นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รูปแบบในระบบรัฐสภาที่ใช้ปกครองประเทศมีหลักการอย่างเดียวกัน แต่ประเทศไทย ไม่สามารถรับเอาวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษมาได้ เพราะลักษณะดังกล่าว เป็นจิตสำนึกในทางการเมืองของชาวอังกฤษ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัว

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 194 (3).

ที่ไม่สามารถถ่ายทอดให้แก่ชนชาติใดได้ จากลักษณะดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้เกิดความแตกต่างทางการเมืองระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษในหลายเรื่องด้วยกัน อาทิ ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง จารีตประเพณี เป็นต้น สิ่งที่ผู้เขียนจะนำมากล่าวในหัวข้อนี้คือ ลักษณะของรัฐบาล อันเป็นความแตกต่างทางการเมืองระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษ โดยผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างลักษณะของรัฐบาลประเทศอังกฤษกับลักษณะของรัฐบาลที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 โดยเปรียบเทียบกันในเรื่องที่มาและรูปแบบของรัฐบาล

3.1 ประเทศอังกฤษ

โดยเหตุที่ประเทศอังกฤษได้มีการวิวัฒนาการทางการเมืองมาอย่างยาวนาน ในลักษณะของการต่อสู้และแข่งขันกันระหว่าง สถาบันกษัตริย์และรัฐสภา ในลักษณะที่รัฐสภาต้องการเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจปกครองของกษัตริย์ ภายหลังจากที่ระบบการปกครองสาธารณรัฐของโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ ได้สลายไป ราชวงศ์สจวร์ตได้กลับมามีบทบาทในการปกครองประเทศใหม่อีกในปี ค.ศ.1660 ปราภฏการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ในยุคฟื้นฟูสถาบันกษัตริย์ก็คือ เกิดการรวมกลุ่มการเมือง โดยเป็นการรวมกลุ่มของสมาชิกรัฐสภา และผู้สนับสนุนภายนอกรัฐสภา คือ กลุ่มทอรี (Tory) และกลุ่มวิก (Whig) โดยกลุ่มทอรีสนับสนุนกษัตริย์และอภิสิทธิ์ของกษัตริย์ ในขณะที่กลุ่มวิกสนับสนุนอำนาจของรัฐสภา⁷⁸ ซึ่งเป็นที่มาและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองในเวลาต่อมา ซึ่งก็ได้พัฒนาเป็นพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) และพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ต่อมาเมื่อเกิดความขัดแย้งภายในพรรคเสรีนิยม กลุ่มสหพันธ์กรรมกร (Trade Union) ได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวแยกตัวจากพรรคเสรีนิยม และแยกตัวสำเร็จ เมื่อปี ค.ศ.1906 เมื่อกลุ่มตัวแทนกรรมกรได้รับเลือกเข้าไปในรัฐสภา 29 ที่นั่ง จนได้มีการก่อตั้งพรรคแรงงาน (Labour Party)⁷⁹ และได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองแทนที่พรรคเสรีนิยม ในลักษณะที่แข่งขันในทางการเมือง ในฐานะพรรคการเมืองที่ได้รับความสนใจจากประชาชนชาวอังกฤษเคียงคู่กับพรรคอนุรักษนิยม ตลอดมานับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19

⁷⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 74

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน,

จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ในระบบการเมืองสองพรรค (Two-Party System) ที่ประชาชนชาวอังกฤษยังคงนิยมใช้ในการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง จากจำนวนพรรคการเมืองที่สำคัญสองพรรค เพื่อที่จะได้เข้าไปจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญเพียงพรรคการเมืองเดียว (Single-Party Government) ซึ่งเป็นบรรทัดฐานทางการเมืองของประเทศอังกฤษ

ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวของประเทศอังกฤษ นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1922 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันนี้ (ค.ศ.1988) ประเทศอังกฤษมีระยะเวลาที่มีรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวเป็นเวลามากกว่า 44 ปีแล้ว ในขณะที่มีรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยในช่วงระยะเวลาอันสั้น ซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับภาระลงคะแนนเสียงหรือคอกเสียงของพรรคฝ่ายค้านพรรคใดพรรคหนึ่ง เช่น กรณีรัฐบาลพรรคแรงงานของนายเจมส์ คัลลาแฮน (James Callaghan) ที่มีข้อตกลงกับพรรคเสรีนิยมในการเป็นพันธมิตรกัน (Liberal-Labour pact 1977-1978) แต่ต่อมาพรรคเสรีนิยมเลิกให้การสนับสนุนรัฐบาลพรรคแรงงานของนายคัลลาแฮน โดยพรรคเสรีนิยมได้เข้าร่วมกับพรรคอนุรักษนิยม ในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลพรรคแรงงานของนายคัลลาแฮน จนรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ เมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ.1979 ทำให้นายคัลลาแฮนได้นำความกราบบังคมทูลให้สมเด็จพระนางเจ้าอลิซเบทที่ 2 ของอังกฤษทรงยุบสภา และได้มีการประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 7 เมษายน ค.ศ.1979 และประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ.1979⁸⁰ ซึ่งผลการเลือกตั้งทั่วไป ปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยม ได้ที่นั่งในสภาสามัญเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวปกครองประเทศติดต่อกันมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (ค.ศ.1988) โดยในช่วงระยะเวลา นับตั้งแต่ ค.ศ.1979 จนถึงปัจจุบันนี้ (ค.ศ.1988) รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนางมาร์กาเรต แธคเชอร์ (Margaret Thatcher) นายกรัฐมนตรีอังกฤษคนปัจจุบัน ได้ดำเนินการร้องขอให้สมเด็จพระราชินีนาถอังกฤษ ทำการยุบสภาถึง 2 ครั้งด้วยกันคือในปี ค.ศ.1983 และ ค.ศ.1987 เพื่อที่จะทำให้พรรคอนุรักษนิยม สามารถดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลทำการปกครองประเทศต่อไปในขณะที่เป็นช่วงระยะเวลาที่ประชาชนอังกฤษ ยังให้ความนิยมและ

⁸⁰ "การเมืองในอังกฤษ", สยามจดหมายเหตุ, 4 (13-19 เมษายน 2522) :

ไว้วางใจในการดำเนินงานของพรรคอนุรักษนิยมมากกว่าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน อันได้แก่ พรรคแรงงาน พรรคเสรีเบอรัล ฯลฯ และผลการเลือกตั้ง หลังการยุบสภาทั้งสองครั้ง พรรคอนุรักษนิยม ก็ได้จำนวนที่นั่งในสภาสามัญเป็น เสียงข้างมาก พอที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวปกครองประเทศทั้งสองครั้ง อันเป็นผลทำให้นางมาร์กา เรต แตตเชอร์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงอังกฤษคนแรก และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ถึง 3 สมัย⁸¹

จากลักษณะที่นายกรัฐมนตรีอังกฤษ ต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา อันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่มีมาตั้งแต่เดิมนั้น ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวก็ยังได้รับการเคารพและปฏิบัติติดต่อกันเรื่อยมา ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญแก่หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก ดังคำกล่าวของศาสตราจารย์แมคเคนซี (McKenzie) ได้ให้ภาพพจน์ของหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมไว้ดังต่อไปนี้

“เมื่อได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรค ผู้เป็นหัวหน้าพรรคจะมีอำนาจอย่างมหาศาล และจะอยู่ในตำแหน่งตลอดไป ทรายเท่าที่สามารถควบคุม สมาชิกคนสำคัญ ๆ ไว้ได้โดยวิธีการต่าง ๆ ผู้เป็นหัวหน้าพรรคไม่จำเป็นต้องรายงานการกระทำใด ๆ ของคนต่อสมาชิกของพรรคในรัฐสภา หรือต่อสหภาพคอน เซอร์เวตีฟ (ซึ่งเป็นโครงสร้างของพรรคคนออกรัฐสภา เมื่อพรรคคอน เซอร์เวตีฟได้เป็นรัฐบาล หัวหน้าพรรคเป็นผู้เลือกตัวบุคคลเข้าร่วมคณะรัฐบาล และแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงหรือ เมื่อพรรคคอน เซอร์เวตีฟ เป็นพรรคลำดับรอง หัวหน้าพรรคเป็นผู้เลือกตัวบุคคลเข้าร่วม เป็น “คณะรัฐมนตรีเงา (Shadow-Cabinet) ซึ่งบุคคลที่ประกอบ เป็นรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเงานี้จะกลายเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจเหนือสมาชิกอื่น ๆ ของพรรค (Ruling Oligarchy) ไม่ว่าพรรคจะเป็นรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน หัวหน้าพรรคจะเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดนโยบายของพรรค และโครงการเสนอต่อผู้เลือกตั้ง มติใด ๆ ที่ได้จากการประชุมใหญ่ประจำปีของพรรค หรือที่ประชุมของสภามบริหาร (Central Council) ที่เสนอมายังหัวหน้าพรรค ไม่ผูกมัดหัวหน้าพรรค จะต้องปฏิบัติตามในประการสุดท้าย องค์การที่สำคัญของพรรคคอน เซอร์เวตีฟภายในรัฐสภาคือ สำนักงานกลางที่แท้จริง เป็น เครื่องมือหรือกลไกส่วนบุคคลของหัวหน้าพรรค ทั้งนี้ เพราะหัวหน้าพรรคเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่คนสำคัญ ๆ เข้าดำรงตำแหน่งในองค์การนี้ ดังนั้นหัวหน้าพรรคจึงมีอำนาจที่จะควบคุม เครื่องมือกลไกในกิจการโฆษณาชวนเชื่อ การเงิน การเผยแพร่ และการวิจัย”⁸²

⁸¹ “การเลือกตั้งทั่วไปในอังกฤษ”, สยามจดหมายเหตุ, 12 (3-9 กรกฎาคม 2530) : 754-756.

⁸² Robert McKenzie, British Political Parties, p. 12, อ้างถึงใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 33-35.

จากลักษณะของหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ดังที่มีผู้ให้คำอธิบายดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยม ภายใต้การนำของนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม ดำเนินไปในลักษณะตามคำอธิบายของศาสตราจารย์ แมคเคนซี ซึ่งทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ดำเนินไปตามกฎเกณฑ์ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เคยมีมาตั้งแต่ในอดีต ตามที่ผู้เขียนได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 2 สิ่งที่ได้พิสูจน์ถึงการรักษาลักษณะ รับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ของรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีแธตเชอร์ คือ การลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศของลอร์ดเคริงตัน เมื่อปี ค.ศ. 1983 อันเนื่องมาจากการที่ประเทศอาร์เจนตินาได้ยกพลขึ้นบกที่หมู่เกาะฟอล์กแลนด์ โดยที่รัฐบาลอังกฤษไม่ได้เตรียมการป้องกันการรุกรานของประเทศอาร์เจนตินามาก่อนเลย ทำให้ประชาชนและสื่อมวลชนต่างได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงการดำเนินงานของกระทรวงต่างประเทศอังกฤษที่ล่าช้า และทำให้เกิดเกียรติภูมิของประเทศต้องเสื่อมเสียไป⁸³

3.2 ประเทศไทย

ประเทศไทยนั้นรับเอาแนวความคิดในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภามาจากประเทศอังกฤษ แต่เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยเพิ่งจะเริ่มก่อตัวและดำเนินการทางการเมือง ในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นี้เอง กลุ่มการเมืองของไทยกลุ่มแรกที่มีบทบาทในทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็คือ คณะราษฎร ซึ่งจัดตั้งในรูปแบบสมาคมทางการเมือง⁸⁴ ซึ่งประกอบไปด้วย คณะทหาร ตำรวจ พลเรือน และประชาชนบางกลุ่ม เพื่อเข้าร่วมในการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากพระมหากษัตริย์ มาสู่การปกครองในระบอบรัฐสภาที่มีรัฐธรรมนูญ เป็นกติกากการปกครองสูงสุด ที่พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและไม่ต้องรับผิดชอบในการปกครองประเทศอีกต่อไป โดยมอบหมายอำนาจบริหารประเทศให้แก่คณะรัฐมนตรี

⁸³"อังกฤษ-อาร์เจนตินา สึกชิงอาณานิคม," สู่อานาคต 2 (11-17 เมษายน 2525): 48-50.

⁸⁴อภิสิทธิ์ จรุงพร, "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย" ใน สัจจการเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร อัครวิทย์ทิพย์และแสวง รัตนมงคลมาศ, บรรณาธิการ (พระนคร: บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2514); หน้า 189.

พรรคการเมืองของไทย เริ่มก่อตั้ง เป็นพรรคการเมืองที่ถูกตั้งตามกฎหมาย เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มีผู้มาขึ้นค่าของจดทะเบียนพรรคการเมือง 10 กว่าพรรค⁸⁵ การดำเนินงานของพรรคการเมืองยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของบทบาทพรรคการเมืองได้ไม่กี่ปีก็เกิดรัฐประหารเจียม เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และได้มีคำสั่งของคณะรัฐประหารห้ามชุมนุมทางการเมือง อันเป็นผลให้พรรคการเมืองทั้งหมดต้องหยุดการดำเนินงานและสลายตัวไป และพรรคการเมืองเริ่มดำเนินการใหม่อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2498 เมื่อพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้ประกาศใช้บังคับ ปรากฏว่ามีผู้มาขอจดทะเบียนพรรคการเมืองถึง 20 กว่าพรรค⁸⁶ ต่อมาได้เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2500 และมีคำสั่งของคณะปฏิวัติ (รัฐประหาร) ให้ยกเลิกพรรคการเมืองและการชุมนุมทางการเมืองโดยเด็ดขาด ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของพรรคการเมืองก็ต้องหยุดการดำเนินงานลงไปอีก จนกระทั่งถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ทำให้พรรคการเมืองมาขึ้นค่าของจดทะเบียนพรรคการเมือง รวมทั้งสิ้น 10 กว่าพรรค⁸⁷ แต่แล้วพรรคการเมืองก็ต้องหยุดดำเนินการไปอีก เมื่อมีการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และได้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ออกมาใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองมาขอจดทะเบียนมากมายรวมทั้งสิ้น 40 กว่าพรรค⁸⁸ แต่แล้วการดำเนินงานของพรรคการเมืองก็ต้องหยุดดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 จนกระทั่งเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับก็เริ่มการดำเนินงานของกลุ่มการเมืองขึ้นอีก และเมื่อพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ใช้บังคับกลุ่มการเมืองเหล่านี้ก็ได้มาขอจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองประมาณ 15-16 พรรค⁸⁹

⁸⁵ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย," ในหนังสือที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพ นายเต็ม คงสัจย์ (กรุงเทพมหานคร: พรรคประชาธิปัตย์, 2523) หน้า 60-61.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

⁸⁷ อภิญา จรุงพร, "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย," หน้า 195.

⁸⁸ สยามบอลมาแนค 2530, หน้า 266-268.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 268-270.

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการพรรคการเมืองไทยที่จัดอยู่ในระบบหลายพรรค (Multi-party system) ดังนั้นรูปแบบของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จึงเป็นรัฐบาลผสม และแนวความคิดของรัฐบาลผสมที่ประเทศไทยได้รับรูปแบบมานั้น เป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างมากในรัฐสภา อันเป็นแนวความคิดของรัฐบาลผสมในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปตะวันตก หรือที่เรียกว่า รัฐบาลผสมแบ่งส่วนอำนาจ (a power-sharing coalition)⁹⁰ รัฐบาลผสมประเภทนี้จะเกิดขึ้นได้ เมื่อพรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคหรือมากกว่านั้นขึ้นไป ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในสภา จึงได้รวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลผสมเพื่อให้มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ความร่วมมือกันของรัฐบาลผสมประเภทนี้ เป็นไปโดยระบบสัปดาห์ของผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมาก และโดยหน้าที่ธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปตะวันตกให้ความสำคัญแก่รัฐบาลผสมเสียงข้างมาก (a majority coalition) มีความสำคัญกว่าการจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวเสียงข้างน้อย (a single-party minority government) กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป จึงต้องการการเจรจาต่อรองจัดตั้งรัฐบาลผสมแบ่งส่วนอำนาจ (a power-sharing coalition) เมื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมดังกล่าวไม่ได้ถึงจะหาใช้วิธีจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองเดียว (a single party coalition)⁹¹

แต่รัฐบาลผสมของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มิได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของรัฐบาลผสมแบ่งส่วนอำนาจ (a power-sharing coalition) ของประเทศยุโรปตะวันตก เพราะองค์ประกอบของรัฐบาลผสมของไทยนั้น เป็นการผสมระหว่างระบบราชการและพรรคการเมือง นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) จนถึงคณะรัฐมนตรีคณะที่ 44 (5 สิงหาคม 2529 จนถึงปัจจุบัน) ต่างก็เป็นรัฐบาลผสมระหว่างระบบราชการและพรรคการเมืองทั้งสิ้น โดยแยกพิจารณาออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา ดังต่อไปนี้

⁹⁰ Vernon Bogdanor, Coalition government in Western Europe (London: Heinemann Educational Books, 1983), p. 12.

⁹¹ Ibid.

3.2.1 ในช่วงระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับอยู่นั้น ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ดังนั้นองค์ประกอบของรัฐมนตรีที่มาจากระบบข้าราชการในคณะรัฐมนตรีจึงมีอยู่สูงมากกว่ารัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมือง ดังจะเห็นได้จากคณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) ที่มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่มาจากข้าราชการโดยเฉพาะคณะกรรมการ จะมีจำนวนมากจนมีผู้กล่าวว่า แทบจะยกกองทัพมาไว้ในคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าว ในขณะที่รัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวเพียง 8 คน⁹² เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่บังคับใช้บทเฉพาะกาลอยู่นั้น วุฒิสภา ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนของระบบราชการ มีอำนาจในการทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติในเรื่องสำคัญ ๆ ทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณาพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ และการพิจารณาพระราชกำหนด เป็นต้น⁹³ ซึ่งต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อีก กล่าวได้ว่าวุฒิสภา ได้ทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า "พรรคข้าราชการ" ในการให้การสนับสนุนรัฐบาล ดังนั้นการจัดตั้งรัฐบาล ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) และคณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526) การเจรจาระหว่างพรรคการเมืองในระบบสัดส่วนของผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับมา เพื่อเป็นเงื่อนไขในการต่อรองเพื่อแบ่งส่วนอำนาจในรัฐบาลผสม (a power-sharing coalition) จึงไม่เกิดขึ้นในคณะรัฐมนตรีทั้งสองคณะดังกล่าว เพราะเงื่อนไขในการกำหนดและแบ่งส่วนอำนาจ เป็นไปโดยความต้องการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่เป็นตัวแทนของระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 42-44 (3 มีนาคม 2523 จนถึงปัจจุบัน) ในขณะที่ดำรงตำแหน่งครั้งแรกเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 ท่านยังได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก อันเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำควบคู่ไปด้วย

⁹² สยามออลมาแนค 2530, หน้า 116-117.

⁹³ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 203.

เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคการเมืองที่เข้าร่วมในรัฐบาลผสม ตั้งแต่ คณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 (3 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526) เป็นต้นมา ต่างก็มีจุดยืน ในการเรียกร้องตำแหน่งทางการเมืองเรื่อยมา นับตั้งแต่การเรียกร้องของพรรคกิจสังคม ใน การเข้าร่วมรัฐบาล ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 ที่ต้องการตำแหน่งรัฐมนตรีทางเศรษฐกิจ อัน ได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง เป็นต้น จึงไม่เป็นที่แปลกใจเลย ที่คณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 ในช่วงต้น จึงมีที่มาทางด้านเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคม ในคณะ รัฐบาลชุดดังกล่าว แต่เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีในสังกัดพรรคกิจสังคม และ รัฐมนตรีในสังกัดพรรคชาติไทยในกรณีโทรพิมพ์ยับยั้งการซื้อน้ำมันดิบจากประเทศซาอุดีอาระเบีย ทำให้พลเอก เปรมฯ นายกรัฐมนตรีในฐานะบุคคลภายนอก ซึ่งไม่สังกัดพรรคการเมืองใด แต่ เป็นตัวแทนของระบบราชการ ได้เข้ามาไกล่เกลี่ย จนในที่สุดพรรคกิจสังคมต้องถอนตัวจากการ เข้าร่วมรัฐบาล เนื่องจากผลของการเจรจาประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยและ พรรคกิจสังคม ไม่สามารถทำให้พรรคกิจสังคมยอมรับการดำเนินจากนายกรัฐมนตรีในการกระทำ ของรัฐมนตรีสังกัดพรรคกิจสังคมได้

3.2.2 ในช่วงระยะเวลาหลังจากบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้สิ้นสุดลง ลักษณะของรัฐบาลผสมของไทยก็คงอยู่ในรูปแบบเดิม คือ เป็นการผสมกันระหว่าง ระบบราชการและพรรคการเมือง เพียงแต่ข้าราชการที่จะเข้ามาเป็นรัฐมนตรีต้องลาออกจากราชการ ก่อน เท่านั้น รัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการทั้งหมดจะ เป็นรัฐมนตรีในสังกัดคือนายกรัฐมนตรีโดยตรง หรือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า รัฐมนตรีในโควตานายกรัฐมนตรี

ส่วนพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลก็มีลักษณะ เปลี่ยนแปลง ไป กล่าวคือ อาจเคยเคยเป็นพรรคร่วมรัฐบาลมาก่อน หรือเคยเป็นพรรคฝ่ายค้านมาก่อนก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการเจรจาและเงื่อนไขต่อรองระหว่างพรรคการเมืองและนายกรัฐมนตรี โดยมีคณะ ทหาร ซึ่งเป็นระบบราชการ ได้เข้ามามีส่วนในการเจรจาดำเนินการเพื่อจัดตั้งรัฐบาลด้วย ดังจะ เห็นได้จากการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529) มี การวิพากษ์วิจารณ์กันว่า ที่พรรคประชากรไทยได้เข้าร่วมรัฐบาลนั้น เป็นผลมาจากการร้องขอ ของฝ่ายทหารในการเจรจาดำเนินการเงื่อนไขในการจัดตั้งรัฐบาล ส่วนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีคณะ ที่ 44 (5 สิงหาคม 2529 - จนถึงปัจจุบัน) ผู้ที่มีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้คือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบก โดยได้ดำเนินการเจรจาดำเนินการเงื่อนไขกับพรรค

การเมืองทั้ง 4 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎร โดยมีการเจรจาตกลงกันได้กระทำกันขึ้นที่บ้านพักสวนทุตตาน อันเป็นบ้านพักของผู้บัญชาการทหารบก⁹⁴

ดังนั้น ความขัดแย้งกันระหว่างรัฐมนตรีในโควตาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตัวแทนระบบราชการ และรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคการเมือง จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นประจำ เช่น ในกรณีการประกาศลดค่าเงินบาทของนายสมหมาย หุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในคณะรัฐมนตรี คณะที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529) เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ที่ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทลดลงเป็น 27 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งการประกาศลดค่าเงินบาทดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองมาก่อนเลย เป็นการกระทำโดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวเท่านั้น จนทำให้นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคชาติประชาธิปไตยที่เข้าร่วมรัฐบาลด้วยพรรคหนึ่งต้องออกมาคัดค้านการประกาศลดค่าเงินบาทดังกล่าว⁹⁵ จนในที่สุดนายกรัฐมนตรีต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ก็มี เรื่อง โครงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน ที่จังหวัดกาญจนบุรี ที่เป็นโครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ต้องการขยายอัตรากำลังการผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อรองรับการเพิ่มปริมาณการใช้ไฟฟ้าของประชาชน แต่ได้รับการคัดค้านจากนิสิต นักศึกษา และประชาชนชาวจังหวัดกาญจนบุรี และรัฐมนตรีพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลบางพรรค จนในที่สุดรัฐบาล (คณะรัฐมนตรีคณะที่ 44) ได้ระงับโครงการดังกล่าวเอาไว้ก่อน⁹⁶

นอกจากนี้ก็มีการขัดแย้งกันระหว่างรัฐมนตรีสังกัดพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลเดียวกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็มักจะเป็น เรื่องการแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐมนตรีว่าการ

⁹⁴“เบื้องหลังรัฐบาลเปรม 5 ท่าไม้ต้องเป็น ‘จิว’” มติชนสุดสัปดาห์, 9 (10 สิงหาคม 2529): 11-12.

⁹⁵“กรณีการประกาศลดค่าเงินบาท,” สยามจดหมายเหตุ, 9 (16-22 พฤศจิกายน 2527): 1291.

⁹⁶มติชน (19 มีนาคม 2531): 20.

และรัฐมนตรีช่วยว่าการในกระทรวงเดียวกัน ซึ่งมาจากต่างพรรคการเมืองกัน ซึ่งก็เป็นปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ และวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของพลเอก เปรมฯ นายกรัฐมนตรี โดยการที่พยายามจัดสรรให้รัฐมนตรีในกระทรวงเดียวกันมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน ซึ่งไม่สามารถทำได้ทุกกระทรวง เพราะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองมีจำนวนไม่เท่ากัน สัดส่วนของจำนวนรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาของพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคได้รับหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป

กล่าวโดยสรุปรัฐบาลผสมของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

จึงเป็นรัฐบาลผสมที่ไม่เป็นไปตามหลักการของประเทศใดเลย ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษหรือประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปตะวันตก แต่เป็นการผสมกันระหว่างตัวแทนของระบบราชการและพรรคการเมือง อันเป็นผลมาจากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่เปิดโอกาสดังกล่าว โดยการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไม่ได้บัญญัติบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงทำให้ระบบการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ผสมผสานกับระบบราชการจนแยกไม่ออก ทำให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษไม่สามารถนำมาเป็นหลักปฏิบัติของความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศไทยได้ ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดของการปกครองในระบบรัฐสภาจากประเทศอังกฤษ นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

4. การแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหาร

นับตั้งแต่ได้มีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 นอกจากได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองแล้ว อำนาจบังคับบัญชากองทัพของพระมหากษัตริย์ก็สิ้นสุดลง ทำให้กองทัพกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลที่ใหญ่ที่สุด และมีอำนาจทางการเมืองสูงสุด ดังจะเห็นได้จากกองกำลังของคณะราษฎรที่เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เป็นคณะทหารบกเสียส่วนใหญ่ และเป็นนายทหารยศพันเอก 3 คน พันโท 1 คน พันตรี 3 คน ร้อยเอก 11 คน ร้อยโท 11 คน และร้อยตรี 3 คน ส่วนในสายทหารเรือมีทั้งหมด 21 คน เป็นนาวาตรี 3 คน เรือเอก 7 คน เรือโท 6 คน และเรือตรี 3 คน จะเห็นได้ว่ากลุ่มทหารที่เข้ามาทำการยึดอำนาจส่วนใหญ่เป็น

กลุ่มบุคคลที่มีอำนาชการที่ยาวนาน⁹⁷ ทำให้เกิดการรัฐประหาร โดยคณะทหารกลุ่มดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2476 แสดงให้เห็นถึงการไม่ยอมถอนตัวออกจากกิจกรรมทางการเมือง เพื่อเป็นการรักษาอำนาจของคณะทหารในทางการเมืองให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการที่คณะทหารได้ทำการรัฐประหารอีกใน 8 ครั้งต่อมา คือ ในปี พ.ศ. 2490, 2491, 2494, 2500, 2501, 2514, 2519 และ พ.ศ. 2520 ย่อมแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะรักษามหาชนในทางการเมืองของคณะทหารในสภาวะการลี้ภัยที่เอื้ออำนวยให้การแทรกแซงทางการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ โดยการรัฐประหาร เป็นไปได้โดยสะดวกและมีความชอบธรรม

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับ จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2531) จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงการแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหารได้ดังนี้

4.1 การแทรกแซงโดยวิธีการทางการเมือง

4.1.1 ในช่วงระยะเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

โดยเหตุที่บทบัญญัติในบทเฉพาะกาล ได้กำหนดอำนาจของวุฒิสภาในลักษณะที่ดัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณา เรื่องที่สำคัญ ๆ ในที่ประชุมร่วมกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องดังต่อไปนี้คือ การพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ และในการพิจารณาพระราชกำหนด⁹⁸

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของวุฒิสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ

4.1.1.1 จะพบว่าเมื่อครั้งที่มีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกในปี พ.ศ. 2522 นั้น อัตราส่วนของ

⁹⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร, หน้า 338.

⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 203.

คณะกรรมการในวุฒิสภามีจำนวนสูงมากกว่า 80% ของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด⁹⁹ ประกอบกับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดจำนวนวุฒิสมาชิกให้มีอัตราส่วนไม่เกิน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹⁰⁰ และเมื่อมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกในปี พ.ศ. 2522 จำนวนวุฒิสมาชิกได้ถูกแต่งตั้งในอัตราสูงสุดตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

ดังนั้น เมื่อมีการประชุมร่วมกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือตั้งคณะของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน องค์กรที่จะเป็นผู้วินิจฉัยลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ก็คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร¹⁰¹ ดังนั้นฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาล จึงขึ้นอยู่กับ 2 องค์กรดังกล่าว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คณะทหารประจำการ และพรรคการเมือง ดังนั้นบทบาทของคณะทหารประจำการจึงมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้นถ้าหากคณะทหารประจำการไม่ให้ความไว้วางใจต่อรัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีแล้ว รัฐบาลคณะดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะบริหารประเทศต่อไปได้ เช่น กรณีการลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันและแก๊ส ทำให้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลาย ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ประชาชน สื่อมวลชน และวุฒิสมาชิก โดยเฉพาะกลุ่มทหารหนุ่มที่เรียกว่า กลุ่มยังเติร์ก ได้แสดงบทบาทคัดค้านการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลอย่างชัดเจน จนมีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าทหารหนุ่มกลุ่มยังเติร์ก ได้กดดันให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ลาออกจากนายกรัฐมนตรีดังกล่าว¹⁰² ในขณะเดียวกันพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) ก็ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการในฐานะวุฒิสมาชิก โดยมอบความไว้วางใจให้แก่

⁹⁹ “โฉมหน้ารัฐมนตรี เรายกกองทัพมาไว้ที่นี่,” สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์, 25 (10 มิถุนายน 2522): 20

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 84 วรรคสอง

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 203

¹⁰² “นายกฯ คนใหม่ ทำไมต้องเป็น เปรม,” สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์, 26 (9 มีนาคม 2523): 4-5.

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป จนในที่สุดได้มีพระบรมราชโองการ แต่งตั้งพลเอกเปรมฯ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523

นอกจากนี้ เมื่อครั้งที่ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยนายป๋วยจະ เกสรทอง กับคณะ โดยมีหลักการให้ขยายบทเฉพาะกาลที่กำลังจะสิ้นสุดลงใน วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 คณะทหารก็ได้สนับสนุนในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอย่างเปิดเผยโดยใช้สื่อโฆษณาทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ ในการชักจูงให้สมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกบางส่วน ให้การสนับสนุนในร่างแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พลตรีพิจิตร กุลละวณิชย์ ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 1 และนักกฎหมายบางคนได้เข้าร่วมในรายการ "สนทนาปัญหาบ้านเมือง" ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ทุกสถานีในคืนวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2526 โดยกล่าวถึงเหตุผลข้อดีและความจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว และยิ่งไปกว่านั้นยังระบุด้วยว่ามีหลักฐานยืนยันชัดเจนว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และคงใช้ระบบการเลือกตั้งที่เรียกว่า "รวมเขตรวมเบอร์" ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ได้มีบางประเทศได้ทุ่มเทเงินจำนวนถึง 600 ล้านบาท เพื่อ "ซื้อ" พรรคการเมืองบางพรรค เพื่อแลกกับผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศ บางประการ เมื่อพรรคการเมืองนั้นสามารถมีที่นั่งจำนวนมากในสภา

ก่อนที่รัฐสภาจะประชุม เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ของนายป๋วยจະ เกสรทองและคณะ กองทัพบกได้ตีพิมพ์สมุดปกขาวชื่อ "แนวทางของกองทัพบกใน ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" แจกจ่ายแก่สมาชิกรัฐสภาและประชาชนทั่วไป โดยยืนยันถึงเหตุผล และความจำเป็นในการแก้ไขในสาระสำคัญ 3 ประการ ซึ่งตรงกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ของนายป๋วยจະ เกสรทองกับคณะ โดยระบุเหตุผลที่สำคัญที่สุด คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ดำเนินไปเพื่อให้สอดคล้องกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่องนโยบายการต่อสู้เพื่อ เอาชนะคอมมิวนิสต์ และให้เหตุผลว่าคำสั่งดังกล่าว สามารถยุติสงครามปฏิวัติและเอาชนะ คอมมิวนิสต์ได้โดยทั่วไปแล้ว แต่ในทางการ เมืองมาตรการการรุกรานทางการเมืองของคำสั่ง ดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะยังติดขัดอยู่กับบทบัญญัติบางส่วน ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายบาง ฉบับ กองทัพบกจึงต้องผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ 3 ประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว¹⁰³

¹⁰³ สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," หน้า 134-135.

ต่อมาในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 กองทัพบกได้แจกจ่าย

สมุดปกขาวอีกเล่มหนึ่ง ชื่อ "สารานุกรมของกองทัพบกถึงพี่น้องประชาชน เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" แจกจ่ายให้แก่สมาชิกวุฒิสภาและประชาชนทั่วไป อธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นของการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ประเด็น คือการหลักเกณฑ์การเลือกตั้ง กองทัพบก เห็นว่า หลักเกณฑ์การเลือกตั้งตามบทถาวรของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำลังจะมีผลบังคับใช้นั้น เป็นการลดทอน เสรีภาพทางความคิดของประชาชนและเป็นประโยชน์ให้แก่เฉพาะกลุ่มการเมืองบางกลุ่ม เท่านั้น ส่วนการคงอำนาจของวุฒิสภาไว้ เช่น เดิมจะเป็นประโยชน์แก่การประคับประคอง เสถียรภาพของรัฐบาลในภาวะซึ่งไม่มีพรรคการเมืองเสียงข้างมากเด็ดขาด และในประการสุดท้าย การแก้ไขให้ข้าราชการประจำ เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งทางการเมืองได้ขึ้น เพราะว่าโดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ว่า ฝ่ายบริหารมาจากรัฐสภา ข้าราชการประจำ ซึ่งมีความสามารถ มีความซื่อสัตย์ ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา จึงสมควรที่จะได้รับโอกาสในการดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารได้เช่นเดียวกับสาขาอาชีพอื่น ๆ ¹⁰⁴

บทบาทของคณะกรรมการในการรณรงค์ให้สมาชิกวุฒิสภาและประชาชนเห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ แสดงถึงลักษณะความเป็นวิชาชีพอันดูได้จากระดับความเชี่ยวชาญพิเศษ (expertise) ซึ่งทหารจะต้องมีโรงเรียนของตนโดยเฉพาะ มีการฝึกเป็นพิเศษให้เกิดทักษะในการนำ การบริหาร และในการปฏิบัติกิจกรรม ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้กำลัง เรื่องของยุทธศาสตร์และยุทธวิธี การใช้อาวุธแบบต่าง ๆ การบังคับบัญชา การสื่อสาร และการส่งกำลังบำรุง ตลอดจนวิชาการบริหาร สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เป็นสิ่งที่ทหารจะต้องรู้ เพื่อทำให้การตัดสินใจทางทหารได้ดีขึ้น ¹⁰⁵

ในที่สุด เมื่อที่ประชุม รัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบในวาระสามของร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยในบัญชี เกสรทอง กับคณะแล้ว คณะนั้นเสี่ยงให้

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135-136.

¹⁰⁵ ดู รายละเอียดใน สุจิต บุญนงการ, "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย," วารสารสังคมศาสตร์ 15 (เมษายน - มิถุนายน 2521): 29-30.

ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาด้วยกัน อันเป็นผลให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต้องตกไป บทบาทของคณะทนายก็ได้เปลี่ยนยุทธวิธีในการแทรกแซงทางการเมืองใหม่เช่นกัน โดยใช้วิธีการนอกรัฐธรรมนูญกดดันให้รัฐบาลนำปัญหาดังกล่าว เป็นเหตุแห่งการตัดสินใจนำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2526

4.1.2 ภายหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

อำนาจของวุฒิสภา ได้ลดลงในบางเรื่องที่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ในการที่จะได้ประชุมร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญ 4 เรื่อง คือ การพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าสำคัญ และการพิจารณาพระราชกำหนด¹⁰⁶

ดังนั้นรูปแบบในการแทรกแซงทางการเมืองของคณะทนายก็ได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ คณะทนายในฐานะวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ไม่สามารถแสดงบทบาทที่ริเริ่มได้อย่างเด่นชัดเหมือนเมื่อก่อนหน้านี้ แต่เป็นฝ่ายตอบสนองความต้องการของรัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีที่ได้มีการริเริ่มมาจากฝ่ายรัฐบาลก่อน เช่น กรณีที่มีการเสนอให้รัฐสภาตีความญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ที่ได้เกิดขึ้นถึง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2528 นั้น นับได้ว่าวุฒิสภาได้แสดงบทบาทสนับสนุนรัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการทางการเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง โดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาล เสนอญัตติให้ที่ประชุมรัฐสภาตีความรัฐธรรมนูญ เพราะผลของการตีความทั้งสองครั้งดังกล่าว ทำให้ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะพรรคฝ่ายค้านต้องตกไปทั้งสองครั้ง

นอกจากนี้คณะทนายจะ เข้าแทรกแซงทางการเมืองในเรื่องอยู่ในความรับผิดชอบของคน ซึ่งเป็นลักษณะของความ เป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ทนายมีความรับผิดชอบที่เฉพาะ เจาะจงและชัดเจน คือมีหน้าที่ใช้กำลังรักษาความมั่นคงให้แก่รัฐ รัฐถือว่าเป็น

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 203.

ลูกค้าหรือผู้รับบริการ (client) จากทหาร¹⁰⁷ ดังนั้นจึงไม่เป็นที่แปลกใจเลยในกรณีนี้ที่ผู้นำกองทัพ อันได้แก่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบก และรักษาราชการผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้ที่มิพบทาบอย่างมาในการแก้ไขปัญหาการสู้รบที่บ้านร่มเกล้า อำเภอชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลกระหว่างทหารไทยและทหารลาว ในกรณีพิพาทปัญหาชายแดนระหว่างประเทศทั้งสอง ในช่วงเดือนมกราคมถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 อันก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างหนักแก่ทั้งสองประเทศ จนในที่สุดได้มีการลงนามตกลงหยุดยิงระหว่างประเทศไทยและลาว ระหว่างผู้นำทางทหารของทั้งสองประเทศได้สำเร็จ เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2531¹⁰⁸ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศโดยสันติวิธีต่อไป ซึ่งบทบาทของคณะทหารในเรื่องนี้ กล่าวกันว่าประสบความสำเร็จได้ระดับหนึ่งที่ไม่เมืองคักรหรือสถาบันใดจะทำได้ดีกว่าทหาร

มีผู้กล่าวว่าผลประโยชน์ของกลุ่มทหารเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่ง ถ้าถูกกระทบกระเทือนจะเป็นพลังผลักดันให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงหลังสิ้นสุดบพเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้แก่ กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2530 บางคนได้เสนอตัดงบราชการลับของกองทัพบกจำนวน 4 ล้านบาท จากยอดที่ตั้งไว้ 298.8 ล้านบาท ค่ามากกองทัพบกโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบก ได้เสนอแปรญัตติเพิ่มขึ้นจำนวน 53 ล้านบาท สำนักงบประมาณจึงได้ปรับลดลงเหลือ 12 ล้านบาท และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรในที่สุด¹⁰⁹ และกรณีที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะที่ได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อปี พ.ศ. 2528 โดยมีหลักการเปลี่ยนแปลงวิธีการ

¹⁰⁷ Samuel P. Huntington, The Soldier and the State: The Theory and Politic of Civil Military Relations (Cambridge: Harvard University Press, 1967) pp. 83-85, อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ, "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย," หน้า 29.

¹⁰⁸ มติชน, (18 กุมภาพันธ์ 2531): 1, 20

¹⁰⁹ "การประชุมรัฐสภา," สยามจดหมายเหตุ, 11 (12-18 ธันวาคม 2529):

เลือกตั้งจากรวมเขต หมายเลขเดียว เป็นแบ่งเขต เรียงหมายเลขนั้น ก็เป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการอยู่แล้ว จะเห็นได้จากการที่ทหารได้สนับสนุนร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยนายบัญญัติ เกสรทองและคณะ เมื่อปี พ.ศ. 2526 ก็มีหลักการในการแก้ไขในเรื่องวิธีการเลือกตั้งจากรวมเขต เป็นแบ่งเขต รวมอยู่ด้วยเรื่องหนึ่ง แต่ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

กล่าวโดยสรุปการแทรกแซงโดยวิธีการทางการเมืองของคณะกรรมการ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมานี้ เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนรัฐบาลโดย เฉพาะพลเอก เปรมฯ นายกรัฐมนตรี และเพื่อผลประโยชน์ของคณะกรรมการเอง

4.2 การแทรกแซงโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ

4.2.1 ในช่วงระยะเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

ส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการจะใช้วิธีการทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้อำนาจแก่วุฒิสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันตัวแทนของคณะกรรมการ ในการมีบทบาททางการเมืองในลักษณะทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญ ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว

แต่ในขณะเดียวกันก็ได้เกิดความขัดแย้งภายในกองทัพในหลาย ๆ ด้าน เช่น การแบ่งออกเป็นกลุ่มภายในกองทัพกโดยอาศัยรุ่น เป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ และในด้านแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ประกอบกับการที่มีคณะกรรมการบางกลุ่มได้เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 เพื่อให้พลเอก เปรมฯ สามารถต่ออายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารไปอีก 1 ปี จนสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้สำเร็จ ทำให้คณะกรรมการอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์เกิดความไม่พอใจในเรื่องดังกล่าว จึงทำให้เกิดการรัฐประหารขึ้นในช่วงวันที่ 1-3 เมษายน พ.ศ. 2524 แต่เนื่องด้วยความไม่มีเอกภาพและเหตุผลที่คณะกรรมการกลุ่มดังกล่าวใช้อ้างในการทำรัฐประหารยังไม่มี ความชอบธรรมเพียงพอ จึงทำให้การรัฐประหารในครั้งนี้ล้มเหลว กลายเป็นกบฏ

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่คณะกรรมการได้ใช้วิถีทางนอกรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งในกรณีที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่เสนอโดยนายบัญญัติ เกสรทอง และคณะ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้คณะกรรมการได้ทำการกดดันรัฐบาลอย่างหนัก เพื่อหาทางออกที่เหมาะสมในกรณีดังกล่าว จนทำให้พลเอกเปรมฯ นายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2526 เพื่อเป็นการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างรัฐบาลและคณะกรรมการ ดังนั้น เหตุผลในการยุบสภาในครั้งนี้ จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการว่า ไม่เป็นไปตามทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐบาลและรัฐสภามีได้มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใด¹¹⁰ ดังนั้นการยุบสภาในปี พ.ศ. 2526 นี้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความสับสน ในหลักการการปกครองระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยได้รับแนวความคิดมาจากประเทศอังกฤษ จึงกล่าวได้ว่าการแทรกแซงทางการเมืองโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ได้ทำให้หลักปฏิบัติทางการเมืองของไทยต้องหันแปรไปโดยปราศจากกฎเกณฑ์ทางการเมืองที่ควรจะเป็น

4.2.2 ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

ถึงแม้ว่าอำนาจของวุฒิสภาจะลดลงในบางเรื่อง ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว ในหัวข้อที่ 4.1.2 แต่บทบาทของคณะกรรมการที่ยังคงให้ความไว้วางใจและสนับสนุนพลเอก เปรมฯ นายกรัฐมนตรีก็ยังดำเนินอยู่ต่อไป ถึงแม้ว่าจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทไปบ้างก็ตาม ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากการที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบก ได้เป็นผู้มีส่วนในการเจรจากับตัวแทนพรรคการเมืองถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ในการเข้าร่วมรัฐบาลในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 44 (5 สิงหาคม 2529 จนถึงปัจจุบัน) โดยใช้บ้านพักที่สวนพฤกษานของพลเอกชวลิตฯ เป็นสถานที่เจรจา¹¹¹ จนกล่าวกันว่าได้มีการจัดตั้งคณะรัฐบาลดังกล่าวที่บ้านพักของผู้บัญชาการทหารบกนั่นเอง

¹¹⁰ สุรพล สีนิติโกรพจน์, "วิกฤติการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," หน้า 161.

¹¹¹ "เบื้องหลังรัฐบาลเปรม 5 ทำไมต้องเป็น "จีว", " มติชนสุดสัปดาห์, 9 (10 สิงหาคม 2529): 11-12.

ประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวที่รัฐบาลในคณะรัฐมนตรีที่ 43 (30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529) พยายามแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการลดค่าเงินบาท, การออกพระราชกำหนดกู้ยืมเงินอัน เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชกำหนดแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และ เครดิตฟองซิเอร์ เป็นต้น ดังนั้น จึงทำให้การรัฐประหารในครั้งนี้ต้องล้มเหลว และถูกวิจารณ์ว่า เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของคณะทหารบางกลุ่ม เท่านั้น

กล่าวโดยสรุปการแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหารทั้ง เป็นไปตามกติกาของรัฐธรรมนูญและนอกกติกาของรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่าคณะทหารยังคงมีบทบาทในทางการเมืองอยู่ต่อไป และมีส่วน ในการกำหนดผู้ที่จะมีมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป ซึ่งการแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหารได้ส่งผลกระทบต่อลักษณะของรัฐบาล พรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล รวมไปถึงความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีด้วย

5. ความไม่มั่นคงของพรรคการเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงวิวัฒนาการพรรคการเมืองไทย ในหัวข้อ 3.2 จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของพรรคการเมืองไทยเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการรัฐประหารเป็นต้น เหตุในการขัดขวางไม่ให้พรรคการเมืองมีความมั่นคง ซึ่งผู้เขียนขอแยกพิจารณาดังต่อไปนี้

5.1 สาเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองไม่มั่นคง

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยในด้านต่าง ๆ นับตั้งแต่วิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทยตั้งแต่ในอดีต จนกระทั่งถึงปัจจุบันแล้ว พอจะแยกสาเหตุได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาวิวัฒนาการความเป็นมาของพรรคการเมืองไทยที่แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ เริ่มตั้งแต่ช่วงระยะเวลาการก่อตั้งพรรคการเมืองใหม่ ๆ เป็นการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสียเป็นส่วนใหญ่เพื่อสนับสนุนบุคคลที่เป็นผู้ปกครองประเทศ ที่เรียกว่าผู้นำการเมือง หรือเจ้านายของตน เริ่มตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2489 เช่น พรรคสหชีพ พรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญ ตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ พรรคธรรมมาธิปไตย พรรคสหพรรค พรรคชาติสังคมนิยมประชาธิปไตย พรรคกสิกรรมกร ตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม ส่วน

พรรคประชาธิปัตย์ ดั้งขึ้นมาเพื่อต่อต้านนายปรีดี พนมยงค์ และสนับสนุนนายควง อภัยวงศ์¹¹³

ต่อมาเมื่อบุคคลใด เป็นผู้ว่าในทางการเมืองก็มักจะก่อตั้งพรรคการเมือง เพื่อสนับสนุนในการบริหารประเทศของตน เช่น พรรคเสรีนิยมคึกคึก ที่มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าพรรค พรรคชาตินิยม ที่มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าพรรค พรรคสหประชาไทย ที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรค¹¹⁴

ทำให้พรรคการเมืองที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์ เพียงพรรคเดียว เมื่อบุคคลที่เป็นผู้นำทางการเมืองที่พรรคการเมืองดังกล่าวให้การสนับสนุนอยู่ ได้เสียชีวิตลง หรือหมดอำนาจไป ทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวนี้ก็จะมีสลาตันไปพร้อม ๆ กับ บุคคลที่พรรคให้การสนับสนุนหรือ เป็นหัวหน้าพรรค ส่วนพรรคประชาธิปัตย์นั้น แม้จะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่มีอายุยืนยาวที่สุด แต่ความเก่าแก่ของพรรคประชาธิปัตย์ดังกล่าว เป็นแต่เพียงเก่าแก่แต่ชื่อพรรค แต่ในการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ ก็ เป็น เช่นเดียวกับ พรรคการเมืองอื่น ๆ กล่าวคือ เมื่อไม่มีการเลือกตั้ง (ในขณะที่มีการปฏิวัติ รัฐประหาร) พรรคประชาธิปัตย์ก็หยุดดำเนินการในทางการเมืองเช่นกัน เพื่อรอโอกาสที่ผู้มีอำนาจทางการเมือง จะจัดให้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง จึงมีผู้กล่าวว่าพรรคประชาธิปัตย์ ยังคงเป็นพรรคการเมืองใหม่เท่า ๆ กับพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นมากมายในปัจจุบันนี้¹¹⁵

ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์มิได้มีการร่วมมือและรวมตัวกัน ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์มากเท่าที่ควร แต่มีลักษณะเป็นการแข่งขันมากกว่าการช่วยส่งเสริมความแข็งแกร่งของพรรคการเมือง ในระยะ พ.ศ. 2489 - 2500 ซึ่งพรรคการเมืองได้ก่อตั้งขึ้นแล้ว ทว่าการค้าเงินหลักเสี่ยงที่จะวางตัว เป็นฝ่ายทางการเมือง หากใช้วิธีการติดต่อสัมพันธ์กับ ข้าราชการที่มีอำนาจทางการเมืองโดยตรง วิธีการที่นิยมกันมากได้แก่ การเชิญข้าราชการที่มี

¹¹³ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ระบอบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย," หน้า 61.

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

¹¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร, หน้า 158.

อำนาจทางการเมืองเข้ามา เป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการบริหารการค้าต่าง ๆ¹¹⁶ นอกจากนี้ที่สนใจของผู้นำกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป ที่ต่อต้านการที่นักการเมืองจะเข้าไปรวม เคลื่อนไหวกับกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งทำให้งิจกรรมทางการเมืองของไทยถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน (compartmentalize) มากจนเกินไป กล่าวคือ การที่กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ เคลื่อนไหวทางการเมืองในระดับหนึ่ง ส่วนพรรคการเมืองเคลื่อนไหวอีกระดับหนึ่ง ซึ่งมักจะเป็นส่วนของกิจกรรมที่เป็นทางการ เช่น การปฏิบัติงานในรัฐสภา เป็นต้น ทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง จึงเป็นการเคลื่อนไหวที่เป็น เส้นขนานและ เป็นการแข่งขันมากกว่าที่จะเกือกรวมซึ่งกันและกัน¹¹⁷ อีกทั้งการปกครองระบบรัฐสภาของไทยขาดความต่อเนื่อง เป็น เพราะได้มีการรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง ทำให้กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับทิศทางการแสวงหาอิทธิพลก่อน โยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลโดยผ่านทางพรรคการเมือง และรัฐสภา ย่อมทำให้บทบาทและความสำคัญของพรรคการเมืองลดน้อยลง

กล่าวโดยสรุปวิวัฒนาการความเป็นมาของพรรคการเมืองไทยที่เป็นมาในอดีตขนาดหลังขั้วค้ำของอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ จึงทำให้การดำเนินงานของพรรคการเมืองที่ผ่านมาในอดีต ยังไม่มีประสิทธิภาพ อัน เป็นผลให้พรรคการเมืองมีลักษณะอ่อนแอ ต้องสลายตัวไปพร้อม ๆ กับผู้นำของพรรคหรือผู้นำทางการเมืองที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง เมื่อบุคคลดังกล่าวหมดอำนาจลง จึงทำให้เห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยในอดีตดำเนินการอยู่ได้ก็เพราะตัวผู้นำของพรรค ซึ่งส่งผลต่อลักษณะของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน ที่ยังคงได้รับอิทธิพลของแนวความคิดดังกล่าวมาไม่น้อยทีเดียว ซึ่งแตกต่างจากพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ ที่มีลักษณะวิวัฒนาการในการที่กลุ่มการเมือง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากหลายชนชั้น เพื่อเข้ามาร่วมกับรัฐสภาในการต่อสู้กับอำนาจของพระมหากษัตริย์ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นตน หลังจากนั้น เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้น ในศตวรรษที่ 18 ทำให้เกิดชนชั้นใหม่ ๆ และกลุ่มผลประโยชน์หลาย ๆ กลุ่ม ดังนั้นการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลเพื่อที่จะ

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

ได้เข้าไปมีส่วนในการปกครอง จึงได้ดำเนินการทางพรรคการเมือง โดยมีสมาชิกกลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ เป็นฐานรองรับและ เป็นพลังขับเคลื่อนให้พรรคการเมืองสนองผลประโยชน์ให้แก่เหล่าสมาชิกได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้พรรคการเมืองของประเทศอังกฤษจึง เป็นพรรคของมวลชน (Mass party)

2. การดำเนินงานของพรรคการเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สืบเนื่อง จากวิวัฒนาการทางการเมืองของพรรคการเมืองไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1 ทำให้การบริหารพรรคการเมืองไทยมักจะรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ ส่วนการหาเสียงในต่างจังหวัดนั้น มักนิยมแบ่งความรับผิดชอบให้กับนักการเมืองอาวุโส เป็นผู้คัดเลือกผู้สมัคร ทำให้สายใยทางการเมืองมิได้อยู่ในรูปของสาขาพรรคแบบองค์กร หาก เป็นสายใยของความสัมพันธ์ส่วนบุคคลดังลงมา เป็นทอด ๆ ระหว่างผู้นำในเมืองหลวงกับผู้นำในท้องถิ่น และหัวคะแนนของผู้นำในท้องถิ่นอีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นลักษณะของ patron-client network¹¹⁸ และลักษณะของระบบหัวคะแนน ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ที่ความสัมพันธ์อันดีกันในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างผู้นำกับลูกน้อง ดังนั้นระบบหัวคะแนนจึงมีลักษณะ เป็นสาขาพรรคแบบชั่วคราวที่มีการระดมคน มีการจัดตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น เนื่องจากข้อจำกัดทางทรัพยากร ค่านิยมทางสังคมที่เน้นความเป็นผู้นำ-ลูกน้อง โดยยึดถือตัวบุคคลมากกว่าอุดมการณ์ นโยบาย หรือผลประโยชน์ร่วมของกลุ่มและความไม่ต่อเนื่องขาดตอนของการเลือกตั้ง จึงเป็นอุปสรรคในการพัฒนาองค์กรของพรรคการเมือง ให้ขยายไปยังต่างจังหวัดในรูปของสาขาพรรค เพื่อระดมทุนและสมาชิกในท้องถิ่น เพื่อเป็นฐานทางการเมืองในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในครั้งต่อไป จะสังเกตได้จากสมาชิกของพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ เมื่อปี พ.ศ. 2525 ซึ่งยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง มีสมาชิกทั้งสิ้น 7,785 คน¹¹⁹ ซึ่งเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าเกณฑ์ครั้งที่ พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีกฏให้ต้องมีชื่อ 5,000 คน ในมทกที่อันแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของพรรคยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะพัฒนา เป็นพรรคของมวลชน (Mass Party) ในอนาคตอันใกล้มี

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

¹¹⁹ "ปฏิทินข่าวในประเทศ," สยามจดหมายเหตุ 7 (14-20 พฤษภาคม 2525):

3. นักการเมืองไทยส่วนใหญ่ ละเลยต่อการให้ความสำคัญแก่ระเบียบวินัยพรรค ดังเช่น กรณีที่พันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี ได้กระทำการฝ่าฝืนมติของพรรคชาติไทย โดยได้ยืนยันการสนับสนุนพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี หากพรรคชาติไทยที่ตนสังกัดอยู่ ยืนหยัดที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอก เปรมฯ ในวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 จนเป็นเหตุให้พรรคชาติไทยลงมติขับพันเอกพลฯ ออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคชาติไทย เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองวินิจฉัยว่าพันเอกพลฯ ยังไม่พ้นจากสมาชิกภาพของพรรคชาติไทย เพราะมติดังกล่าวที่ส่งให้พันเอกพลฯ พ้นจากการเป็นสมาชิกภาพของพรรคชาติไทยยังไม่ถึง 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคชาติไทย¹²⁰

เมื่อได้วิเคราะห์กรณีของพันเอกพลฯ แล้วปรากฏว่า การที่พันเอกพลฯ ได้นำสมาชิกพรรคสยามประชาธิปไตย เข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคชาติไทย เพราะในขณะนั้น พรรคชาติไทยเป็นพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2526 ทำให้โอกาสของพรรคชาติไทยในการเป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลมีอยู่สูง ความประสงค์ของพันเอกพลฯ ในการที่เข้ามาอยู่ร่วมกับพรรคชาติไทยในครั้งนี้อย่างยิ่งยวด เพื่อต้องการเข้าร่วมรัฐบาล แต่แล้วพรรคชาติไทยได้เล่นเกมการเมืองผิด จนทำให้มาเป็นผู้แพ้ฝ่ายค้าน ในขณะที่พันเอกพลฯ ต้องการเข้าร่วมรัฐบาล และสนับสนุนพลเอก เปรมฯ จึงได้เกิดความขัดแย้งดังกล่าวขึ้น แสดงให้เห็นว่าการที่พันเอกพลฯ ได้มาเข้าร่วมกับพรรคชาติไทยดังกล่าว มิได้เข้าร่วม เพราะพรรคชาติไทยมีอุดมการณ์เหมือนกับตน แต่เป็นเพราะต้องการหวังผลประโยชน์บางอย่างอย่างที่ได้อีกแล้ว

นอกจากนี้แล้วยังมีกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านจำนวน 15 คน ได้ขอลถอนชื่อจากการเข้าร่วมในการลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะเมื่อปี พ.ศ. 2530 ทั้ง ๆ ที่มติพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอลถอนชื่อดังกล่าว มีมติให้อันผู้ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจดังกล่าว ซึ่งมีการวิเคราะห์กันว่า สาเหตุที่มีการถอนชื่อ

¹²⁰ "กรณีสมาชิกภาพของพันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์," สยามจดหมายเหตุ, 10

ดังกล่าว เป็น เรื่องของการแลกเปลี่ยนกับการเสนอผลประโยชน์ตอบแทน และการแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหารในการขอร้องแก้มบังคับให้มีการถอนชื่อดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวายในประเทศ ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยที่นักการเมืองมักมีการย้ายพรรค เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง และความขัดแย้งภายในพรรคการเมือง อันเนื่องมาจากการไม่ให้ความสำคัญแก่ระเบียบวินัยพรรค จึงดูเป็น เรื่องธรรมดา ดังจะเห็นได้จาก การแยกตัวของสมาชิกพรรคมาตั้งพรรคใหม่ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ก็มีการแยกตัวของสมาชิกพรรคมาจัดตั้งเป็นพรรคประชากรไทย พรรคก้าวหน้า ส่วนพรรคกิจสังคม ก็มีการแยกตัวของสมาชิกพรรค มาจัดตั้งเป็นพรรคกิจประชาคม พรรคสหประชาชาติโดย หรือภายในพรรคก็มีการจัดตั้ง เป็นกลุ่มการเมืองซ้อนขึ้นมา เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ก็มีกลุ่ม 10 มกราคม (ช่วงระยะเวลาก่อนการยุบสภา พ.ศ. 2531) เป็นต้น

ดังนั้นปัญหาของการที่สมาชิกพรรคไม่ให้ความสำคัญแก่ระเบียบวินัยพรรค จึงมีคง เป็นปัญหาสำคัญในทางการเมืองไทยอีกต่อไปในอนาคตข้างหน้า

4. ข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ค่อมบทบาทของพรรคการเมือง โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง กล่าวคือ ในช่วงที่มีการบังคับใช้บทเฉพาะกาลในช่วงระยะเวลา 4 ปีแรก (22 เมษายน 2522 - 22 เมษายน 2526) ที่มีการใช้บังคับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งมีผลให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง¹²¹ ดังนั้นในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2522 จึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคสูงถึง 63 คน นอกจากนี้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เรียงหมายเลข ก็ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคในลักษณะกระจัดกระจายไม่เป็นกลุ่มก้อน ทำให้ เป็นอุปสรรคในการจัดตั้งรัฐบาลผสมของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่รัฐบาลผสมต้องประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรค อันจะทำให้ได้รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไม่ได้บัญญัติไว้ให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือต้องสังกัดพรรคการเมือง¹²²

¹²¹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 204 (1)

¹²² ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 146.

ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองในการกำหนดบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีมีน้อยลง และเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เมื่อปี พ.ศ. 2528 ถึงวิธีการเลือกตั้งให้ใช้วิธีแบ่งเขต เรียงหมายเลข ดังเช่นที่เคยใช้กันอยู่ในช่วงเวลาที่บทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับ จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมืองในปัจจุบันนี้

นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ให้อำนาจปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง วินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการนำเอาระบบราชการเข้ามาควบคุมระบบการเมือง ในขณะที่ระบบราชการยังคงรับผิดชอบต่อรัฐบาล จึงเท่ากับนำเอาฝ่ายบริหารมาควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้คำวินิจฉัยของนายทะเบียนพรรคการเมืองในเหตุการณ์ที่ผ่านมา ๆ มา เช่น กรณีวินิจฉัยสมาชิกภาพของพลเอกพล เริงประเสริฐวิทย์ กรณีวินิจฉัยสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจประชาคม จำนวน 5 คน ที่ถูกมติพรรคกิจประชาคมสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพ มีลักษณะไปในทางสนองตอบต่อความต้องการของฝ่ายบริหาร คำวินิจฉัยของนายทะเบียนพรรคการเมืองทั้งสองกรณี จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงเหตุผลความถูกต้องในคำวินิจฉัยดังกล่าวพอสมควร

กล่าวโดยสรุปรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองต่างก็เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองไม่มั่นคง ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยภายนอกองค์กรพรรคการเมือง ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองได้อย่างหนึ่ง

5.2 ผลกระทบจากการที่พรรคการเมืองไม่มั่นคง

จากสาเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองไม่มั่นคงดังกล่าวมาแล้ว มีผลกระทบต่อบทบาทของพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก กล่าวคือพรรคการเมืองไม่สามารถกำหนดบทบาททางการเมืองไทย โดยองค์กรพรรคการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากพรรคการเมืองเองก็มีข้อจำกัดในขีดความสามารถ และปัจจัยทางการเมืองจากภายนอก อาทิ การแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหาร และโครงสร้างทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เป็นต้น จึงทำให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาคณะอื่น เพื่อที่จะสามารถทำให้พรรคการเมืองได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง

ดังจะ เห็นได้จากพรรคการเมืองไม่มีอำนาจ ในการเจรจาต่อรองกับองค์กรอื่น มากนัก เช่น กรณีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีคณะที่ 44 ซึ่งปรากฏว่าในการเจรจาดังกล่าวคณะ ทหารได้มีบทบาทในการเจรจาต่อรอง เป็นอย่างมาก โดยการที่พยายามจำกัดข้อเรียกร้องของ พรรคการเมือง ไม่ให้มียุทธศาสตร์การต่อรองที่เหนือกว่า ดังนั้นการที่พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรค การเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด เป็นจำนวน 100 คน จึงไม่สามารถที่จะเรียกร้อง ตำแหน่งรัฐมนตรีตามที่ต้องการได้ กล่าวคือ แต่เดิมนั้นพรรคประชาธิปัตย์ตั้งข้อเรียกร้องตำแหน่ง รัฐมนตรีทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวง มหาดไทย เมื่อผลการเจรจาต่อรองในลักษณะกดดันพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาธิปัตย์ จึง ต้องยอมรับผลการเจรจาที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีทางเศรษฐกิจ เพียงกระทรวง เดียวคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองมีอิทธิพลที่มีอำนาจใน ทางการเมือง แต่เพียงองค์กรเดียว ดังเจนาารมณณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ดังนั้นบทบาทของพรรคการเมืองในมีปัจจุบันนี้ จึงมีผู้กล่าวว่า เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง ร่วมกันระหว่างพรรคการเมืองและคณะทหารที่ต่างมีอำนาจที่เป็นอิสระซึ่งกันและกัน¹²³ จาก ลักษณะดังกล่าวนี้เองที่ทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีจึงไม่เกิดขึ้น ในประเทศไทย

6. ภาวะผู้นำทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มิได้มีบทบัญญัติบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹²⁴ เหมือนดังเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 อีกทั้งไม่ได้บัญญัติให้ นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีเจตนารมณ์

¹²³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร, หน้า 360.

¹²⁴ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 146.

ในการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และ เน้นความสำคัญของระบบพรรคการเมือง¹²⁵ ถึงแม้ว่าจะมีหลักการบางอย่างของระบบพรรคการเมืองได้รับการยกเว้นบ้าง เช่น ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงระยะเวลาที่มีการใช้บังคับของบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง¹²⁶ เป็นต้น แต่เมื่อระยะเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาล สิ้นสุดลง หลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องพรรคการเมืองก็มีผลใช้บังคับ เช่น กำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว และเป็นพรรคที่ส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนั้น รวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในการเลือกตั้งครั้งนั้น¹²⁷ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกภาพ เมื่อลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น¹²⁸ ให้นำจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิก เป็นต้น ดังนั้นภาวะผู้นำทางการเมือง จึงแยกพิจารณาดังต่อไปนี้

6.1 การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้นำทางการเมือง

โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 146 บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี”

¹²⁵ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 90, 91, 94 (3), 95, 103 (7) (9) และ มาตรา 104 วรรคสอง

¹²⁶ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 204 (1)

¹²⁷ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 94 (3)

¹²⁸ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 103 (7)

จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ทราบถึงขั้นตอนในการ เข้ามาสู่ตำแหน่งของ นายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าในบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวถึงการ เสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเอาไว้ แต่ก็เป็นที่ เข้าใจกันว่าประธานรัฐสภาซึ่ง เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็นผู้ว่า รายชื่อบุคคลที่สมควรจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นำขึ้นกราบบังคมทูลให้พระ- มหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และพระมหากษัตริย์มักจะทรงแต่งตั้งบุคคลที่ประธาน รัฐสภาว่ารายชื่อ ขึ้นทูลเกล้าฯ ให้ทรงแต่งตั้งเสมอ ตามหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่พระมหากษัตริย์ ไม่ทรงต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ดังนั้นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็คือ ประธานรัฐสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รัฐสภา ดังนั้นวุฒิสภา จึงมีบทบาทในการ เสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสม ให้ประธานวุฒิสภา พิจารณาในการนำความขึ้นกราบบังคมทูล เสนอต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งผู้เขียนได้ เคยวิเคราะห์ มาแล้วในข้อ 1.1.1.1 ที่องค์ประกอบของวุฒิสภานับตั้งแต่บังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่มีสมาชิกวุฒิสภามาจากคณะทหารประจำการ เป็นส่วนใหญ่ และนอกจากนั้นก็ยังประกอบด้วย ข้าราชการพลเรือนระดับปลัดกระทรวง อธิบดี อีกจำนวนหนึ่ง และมีพ่อค้า นักธุรกิจ เอกชน เป็นส่วนน้อย จึงกล่าวได้ว่า วุฒิสภาเป็นตัวแทนของระบบราชการ ในขณะที่เดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังที่บทเฉพาะกาล ได้สิ้นสุดลง ดังนั้นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุน จากพรรคการเมืองเป็นส่วนใหญ่ เพื่อที่จะทำให้การบริหารงานของรัฐบาล เป็นไปโดยราบรื่น โดยเหตุที่พรรคการเมืองของไทยยังไม่มั่นคงและไม่มีฐานสนับสนุนอย่างกว้างขวาง ดังนั้นการ เจริญรุ่งเรืองระหว่างพรรคการเมืองกับวุฒิสภา จึงต้องอาศัยวิธีการประนีประนอม ผลจึงปรากฏ ออกมาว่า บุคคลที่จะ เป็นนายกรัฐมนตรีต้อง เป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมือง แต่ วุฒิสภาให้การสนับสนุนและพรรคการเมืองส่วนใหญ่ให้การยอมรับ เพื่อที่จะสามารถจัดตั้งรัฐบาล ให้มีเสถียรภาพได้ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยที่นายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จึงมาจากนายทหารที่เป็นหรือเคยเป็นผู้นำกองทัพมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ในขณะที่เข้ารับ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ติดต่อกันมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2531)

5.2 บทบาทของผู้นำทางการ เมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ต้องได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสภาในฐานะตัวแทนของระบบราชการ และพรรคการเมือง ในฐานะตัวแทนสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้ภาวะผู้นำทางการ เมืองของนายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของระบบราชการและพรรคการเมือง ในบางครั้งเมื่อมีความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีที่มาจากตัวแทนของระบบราชการกับรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมือง นายกรัฐมนตรีก็เข้ามาไกล่เกลี่ย เพื่อประสานผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่สามารถประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างระบบราชการและพรรคการเมืองได้ นายกรัฐมนตรีก็จะวางตัวเหนือความขัดแย้ง ดังเช่น กรณีที่ทางกองทัพบกได้สนับสนุนร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ขยายเวลาท เฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี ซึ่งเสนอโดยนายวิญญู เกสรทองและคณะ นับเป็นความขัดแย้งระหว่างระบบราชการและพรรคการเมืองอย่างชัดเจน ซึ่งแม้แต่พรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 42 (8 มีนาคม 2523 - 29 เมษายน 2526) คือ พรรคกิจสังคม และพรรคประชาธิปไตย ได้ทำการคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญในหลักการดังกล่าว ในขณะที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี กล่าวว่า รัฐบาลจะวางเฉยไม่ยุ่งเกี่ยวใน เรื่องดังกล่าว จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่ากรณีที่พลเอก เปรมฯ วางตัวอยู่เหนือความขัดแย้งดังกล่าวนี้ก็ เพื่อที่จะให้ความขัดแย้งดังกล่าวได้รับการแก้ไขภายใต้กติกาทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เพื่อที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับผลการตัดสินภายใต้กติกาทางการเมืองดังกล่าว คณะทหารซึ่งเป็นตัวแทนของระบบราชการไม่ยอมรับการตัดสินของวุฒิสภา จึงได้ก่อกวนรัฐบาล จนทำให้พลเอก เปรมฯ ใช้วิธีการประนีประนอมแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการดำเนินการให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2526

กล่าวโดยสรุปบทบาทของผู้นำทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จึงมีบทบาทไปในทางประนีประนอมความขัดแย้งในรัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้นมานั้นประกอบไปด้วยรัฐมนตรีที่มาจากตัวแทนของระบบราชการในโควตาของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองที่เข้าร่วมในคณะรัฐบาล

6.3 ความรับผิดชอบของผู้นำทางการเมือง

จากบทบาทของผู้นำทางการเมือง ที่มีหน้าที่ประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างระบบราชการและระบบพรรคการเมือง จึงทำให้ความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำทางการเมือง และคณะรัฐมนตรีที่มีการผสมกันระหว่างตัวแทนของระบบราชการและพรรคการเมือง จึงมีลักษณะที่นายกรัฐมนตรีแบ่งความรับผิดชอบให้รัฐมนตรีที่มาจากแต่ละฝ่ายไปดำเนินการสนองผลประโยชน์ให้แก่ระบบที่รัฐมนตรีแต่ละฝ่ายเป็นตัวแทน จะเห็นได้จาก กรณีที่นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 44 (5 สิงหาคม 2529 จนถึงปัจจุบัน) ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุง เงิน เดือนข้าราชการใหม่ เพื่อเพิ่มเงิน เดือนให้แก่ข้าราชการ เมื่อเดือน เมษายน พ.ศ. 2531 การกระทำดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นรัฐมนตรีในโควตาของนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการสนองผลประโยชน์ให้แก่ระบบราชการ หรือในกรณีการแต่งตั้งตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ในคณะรัฐบาล เช่น ตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี เป็นต้น ตำแหน่งเหล่านี้เป็นตำแหน่งที่พรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลจะมอบให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกจากพรรคให้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าว อันเป็นการแบ่งสันผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกพรรคการเมือง

นับตั้งแต่การลาออกของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีที่ 41 (12 พฤษภาคม 2522 - 2 มีนาคม 2523) เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 อันเนื่องมาจากการขึ้นราคาม้ำมันและแก๊สจนทำให้วุฒิสภาที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลตลอดมานั้นได้แสดงท่าทีไม่ไว้วางใจต่อพลเอก เกรียงศักดิ์ฯ อีกต่อไป ประกอบกับการที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ จึงทำให้พลเอก เกรียงศักดิ์ฯ ตัดสินใจลาออกก่อนที่จะมีการเปิดอภิปรายดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นถึงนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

หลังจากนั้น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนถัดมา เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน เป็นที่น่าสังเกตว่าตลอดระยะเวลา

ที่พล เอก เปรมมา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่นั้น พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถที่จะอภิปราย
ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะได้เลย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา ดังที่ได้เกิดขึ้นใน
กรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีที่ประชุมรัฐสภา ได้วินิจฉัยลงมติว่าการนำข้อบังคับการประชุมของ
สภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 47 ที่ว่า "ผู้คดีใดหากผู้เสนอไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่ชี้แจง ผู้คดีนั้นถือว่า
ตกไป" มาใช้กับการยื่นผู้คดีขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทั่วไป ตามมาตรา 137 ในกรณีที่
พลตรีประมาธ อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทยและคณะได้ยื่นผู้คดีขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วาง
ใจพลเอกสิทธิ จิตรโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 43
(30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2526) ต่อมาพลตรีประมาธ ได้แจ้งต่อที่ประชุมสภา
ผู้แทนราษฎรในวันพิจารณาผู้คดีดังกล่าวว่า "ไม่ขอชี้แจง" และประธานสภาผู้แทนราษฎรจึง
ถือว่าผู้คดีดังกล่าวตกไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 47 ที่ประชุมรัฐสภา
ได้วินิจฉัยต่อไปว่า ถ้าไม่มีการถอนผู้คดีหรือการลงมติ เสียก่อนนั้น เป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักการของ
รัฐธรรมนูญ¹²⁹

ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาผู้คดีในวันให้ที่ประชุมสภา
ผู้แทนราษฎรพิจารณาเกี่ยวกับผลการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวว่า ผู้คดีขอเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกสิทธิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเสนอโดยพรรค
ฝ่ายค้าน ยังอยู่หรือตกไป ซึ่งเสนอโดยจำสับเอกทรงธรรม บัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จังหวัดเชียงราย พรรคชาติไทย และคณะ และผู้คดีที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎร ลงมติในผู้คดี
อภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกสิทธิ ซึ่งเสนอโดยนายยังพันธ์ มนะสิการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
กรุงเทพมหานคร พรรคประชากรไทย ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิได้ผู้คดีขอเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกสิทธิ ยังคงอยู่ ด้วยคะแนนเสียง 154 ต่อ 20 และมีมติให้นำ
ผู้คดีดังกล่าวมาลงมติ โดยไม่ต้องมีการอภิปราย ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ เนื่องจากฝ่ายค้าน

¹²⁹ "การประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร," สยามจดหมายเหตุ, 9

งดออกเสียง เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2527¹³⁰

2. กรณีที่พลตรีประมาท อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย และคณะได้ยื่นอุทธรณ์ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ 6 กระทรวง คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 ต่อมาได้นำมาสู่การตีความของที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาได้วินิจฉัยลงมติ เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 ว่าการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของพรรคชาติไทย เป็นเหตุที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 137 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521¹³¹

3. กรณีที่พรรคฝ่ายค้านได้ยื่นอุทธรณ์ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อเดือน เมษายน พ.ศ. 2530 แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงวันเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านจำนวน 15 คน ได้แจ้งต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ขอถอนชื่อจากการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้อนุมัติให้มีการถอนชื่อได้ อันเป็นผลให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงชื่อในอุทธรณ์ขอเปิดอภิปรายดังกล่าวมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ทำให้อุทธรณ์ขอเปิดอภิปรายดังกล่าวต้องตกไป¹³²

4. กรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านได้ยื่นอุทธรณ์ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2531 และกำหนดจะมีการเปิดอภิปรายกันในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 แต่ปรากฏว่าพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยอ้าง เหตุการณ์ที่พรรคประชาธิปัตย์

¹³⁰ "การประชุมรัฐสภา," สยามจดหมายเหตุ, 9 (18-24 พฤษภาคม 2527): 566-567.

¹³¹ "การประชุมรัฐสภา," สยามจดหมายเหตุ, 10 (31 พฤษภาคม - 6 มิถุนายน 2528): 624-625.

¹³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 137 วรรคแรก

ซึ่งเป็นพระครวมรัฐบาลพรรคหนึ่ง เกิดความแตกแยก และได้มีพระราชกฤษฎีกายกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531¹³³

จาก เหตุการณ์ทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ จึงทำให้ดูเหมือนว่าพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้สร้างกฎเกณฑ์ทางการเมืองขึ้นใหม่ ในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของ รัฐมนตรี กล่าวคือ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ ต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่จาก เหตุการณ์ทางการเมืองโดยเฉพาะการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีทั้งคณะของพรรคฝ่ายค้านที่ยังไม่เคยได้มีการอภิปรายเลย ในช่วงระยะเวลาที่พลเอก เปรมฯ เป็นนายกรัฐมนตรี พรรคฝ่ายค้านจะทวีได้อย่างมากก็เพียงขอ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล แต่ในที่สุดเมื่อมีการลงมติไม่ไว้วางใจก็เป็นฝ่ายแพ้แก่รัฐบาล จึงทำให้ผู้เขียน เกิด ความคิดว่า พลเอกเปรมฯ ต้องการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติในทางการเมืองขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 152 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย อันเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ที่ ทำให้เกิดความแปลกแยกจากความหมายของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในระบบ รัฐสภาที่ประเทศไทยได้รับแนวความคิดจากประเทศอังกฤษ ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองเช่นนี้ ผู้เขียน เห็นว่าไม่ควรที่จะยึดถือเป็นบรรทัดฐาน สำหรับการปฏิบัติในทางการเมืองต่อไปในอนาคต

กล่าวโดยสรุปโดย เหตุที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้อง มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้บทบาทและความรับผิดชอบ ของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำทางการเมืองไม่ได้ดำเนินไปตามกติกาทางการเมืองที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญ แต่จะมีลักษณะเบี่ยงเบนไปจากกติกาทางการเมืองดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงกฎเกณฑ์ และธรรมเนียมปฏิบัติของระบบการปกครองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่จะให้ความสำคัญต่อ เหตุผลส่วนบุคคลมากกว่าสิ่งอื่นใด

¹³³ไทยรัฐ, (30 เมษายน 2531): 6.

จากปัจจัยที่ผู้เขียนได้นำวิเคราะห์ทั้งหมด 6 ประการ จะเห็นได้ว่าแต่ละปัจจัยต่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน เป็นลูกโซ่ กล่าวคือ เมื่อโครงสร้างทางการเมืองที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ยังไม่เป็นที่ยอมรับและเห็นพ้องต้องกันในทางการเมือง ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในกติกาททางการเมือง เปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหาร อันส่งผลต่อฐานะของพรรคการเมืองที่ยังไม่มั่นคง ทำให้ลักษณะของรัฐบาลและภาวะผู้นำทางการเมือง มิได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของระบบรัฐสภา และท้ายที่สุดแล้วความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหลัก เกณฑ์อันหนึ่งของลักษณะรัฐบาลในระบบรัฐสภา จึงดำเนินไปอย่างไม่มีกฎเกณฑ์ อันมีผลแตกต่างไปจากประเทศอังกฤษโดยสิ้นเชิง

บทสรุปและ เสนอแนะ

หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี ได้ปรากฏขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 โดยปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475¹ โดยเหตุที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะให้ระบอบการปกครองของประเทศไทยเป็นไปในแนวเดียวกับประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา โดยการกำหนดหลักการของระบบรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกติกากฎหมายเมือง แต่ประเทศไทยมิได้มีพื้นฐานของหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภามาก่อน จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ใหม่ ๆ นั้น มีประชาชนเป็นจำนวนมากมีพื้นฐานจากการได้รับการศึกษาซึ่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ดังนั้นสถาบันทางการเมืองอันได้แก่ รัฐสภา กลุ่มการเมือง และนักการเมือง จึงได้เกิดขึ้นมาหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ในขณะที่ขณะเดียวกันคณะทหารและกองทัพซึ่งเดิมเคยอยู่ภายใต้การควบคุมและบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ หลังจากนั้นก็ก่อกบฏขึ้นมาจำนวนมากในการบังคับบัญชากองทัพลง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าว กองทัพจึงได้กลายเป็นกลุ่มอิทธิพลที่ใหญ่ที่สุดและมีอำนาจทางการเมืองอันได้แก่ รัฐสภา กลุ่มการเมือง และนักการเมือง เพิ่งเริ่มต้นในการดำเนินงาน จึงมีลักษณะอ่อนแอ และเกิดความขัดแย้งกันบ่อยครั้ง

ดังนั้นคณะทหารจึงมักจะฉวยโอกาสใน เมื่อได้ เกิดความสับสนกันขึ้น ในทางการเมือง ทำการรัฐประหาร เพราะคณะทหารเห็นว่าระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา เป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ถึงแม้ว่าคณะทหารที่ทำการรัฐประหารในแต่ละครั้ง อาจจะไม่คิดมาก่อนว่าการทำรัฐประหารดังกล่าว เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา แต่จากการทำรัฐประหารในช่วงปี พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา แสดง

¹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 50.

ให้เห็นถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ได้ยึดถือรูปแบบระบบรัฐสภาต้องหยุดชะงักลงเป็นเวลานานับ 10 ปี (ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2501-2511) และยังคงประสบกับปัญหาขาดความต่อเนื่องของระบบรัฐสภาอื่น เนื่องจากการรัฐประหารเรื่อยมา จนกระทั่งการรัฐประหารครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ที่คณะปฏิวัติผู้ยึดอำนาจการปกครองได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะจัดให้มีรัฐธรรมนูญ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภากลับมาอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 อันกล่าวได้ว่ารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง

แต่เนื่องด้วยเหตุที่บทบาทของคณะกรรมการในทางการเมือง ได้มีอิทธิพลฝังลึกในทางการเมืองไทยเสียแล้ว จึงทำให้คณะกรรมการได้เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดโครงสร้างทางการเมืองที่ผู้อำนวยประโยชน์ให้แก่ฝ่ายตน เช่น กรณีที่มีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เป็นต้น ประกอบกับความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทย และความขัดแย้งในระหว่างนักการเมืองด้วยกัน ยังคงเป็นปัญหาในการสร้างความมั่นคงให้แก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นฐานในการขยายบทบาทของพรรคการเมืองให้มีความสามารถในการครองและเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น จึงทำให้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาของไทยมิได้ดำเนินไปในทางที่ควรจะเป็น อันหมายถึงการดำเนินการทางการเมืองของสถาบันทางการเมืองอันได้แก่ รัฐสภา พรรคการเมือง และนักการเมืองมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ในลักษณะส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้มีความมั่นคงขึ้น² จึงทำให้ระบบการเมืองไทยมีการแทรกแซงจากสถาบันนอกระบบการเมือง เช่น การแทรกแซงทางการเมืองของคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการประจำโดยมีวิธีการแทรกแซงแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การแทรกแซงตามกติกาทางการเมือง และนอกกติกาทางการเมือง บางครั้งก็ใช้ทั้งสองอย่างควบคู่กันไป

จึงทำให้เกิดความสับสนของระบบรัฐสภาในปัจจุบันนี้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในเชิงทวิภาค และควบคุมการดำเนินงานของแต่ละฝ่าย เพื่อทำให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจของแต่ละฝ่าย อันทำให้เกิด

² ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 90, 91, 94(3), 95, 103(7),

(9) และมาตรา 104 วรรคสอง.

หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่สิ่งที่กล่าวมานี้เป็นเพียง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในทางความเป็นจริง จากการที่ผู้เขียนได้ทำการ วิเคราะห์ที่มาในบทที่ 4, 5, 6 และ 7 ทำให้ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

1. ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีที่ผู้เขียนได้แยกวิเคราะห์ แบ่งออกเป็น หลักความไว้วางใจ หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และหลักการรักษาความลับของ รัฐมนตรีนั้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มี บทบัญญัติ เกี่ยวกับหลักความไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลไว้อย่างชัดเจน แต่หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และหลักการรักษาความลับของรัฐมนตรีนั้น ไม่ปรากฏ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน แต่ต้องอาศัยคำอธิบายจาก นักกฎหมายไทยในเรื่องดังกล่าว ซึ่งทำให้เข้าใจกันว่าหลักการดังกล่าวทั้ง 3 ประการนั้น เป็นหลักการที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในทางการเมืองของประเทศอังกฤษ แต่เมื่อนำมาวิเคราะห์ กับเหตุการณ์ทางการเมืองของไทย โดยนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์ ปรากฏว่า ผลจากการวิเคราะห์เหตุการณ์ทางการเมืองในบทที่ 4, 5 และ 6 นั้น ไม่สามารถสรุป หลักเกณฑ์ในทางการเมืองไทยได้ เพราะว่าเหตุการณ์ทางการเมืองที่ใกล้เคียงหรือ คล้ายกัน แต่ก็ได้รับการปฏิบัติในทางการเมืองที่ไม่เหมือนกัน อาทิ กรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2526 และปี พ.ศ. 2529 ที่เหตุผลในการยุบสภาไม่ได้ยึดถือในทฤษฎีทาง รัฐธรรมนูญอย่างเดียวกัน หรือในกรณีโทรพิมพ์ยับยั้งการซื้อน้ำมันจากประเทศซาอุดีอาระเบีย กับกรณีรัฐมนตรีบางคนแสดงความคิดเห็นคัดค้านในการประกาศลดค่าเงินบาทเมื่อปี พ.ศ. 2527 ต่างก็ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นสาเหตุหนึ่งของความ ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีได้ หรือในกรณีการประกาศลดค่าเงินบาท ในปี พ.ศ. 2527 กับการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 รวมทั้งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ เครดิตฟองซิเอร์ และธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2527 ต่างก็ได้รับ การปฏิบัติที่ไม่อยู่ในแนวเดียวกัน โดยที่ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติอย่างเด่นชัด

2. สาเหตุที่ทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองของไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีมิได้มีหลัก เกณฑ์หรือธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองใด เป็นบรรทัดฐาน ก็เพราะว่าระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของไทยจากอดีตที่ผ่านมา นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ได้เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองโดยวิธีที่ใช้กำลัง

คณะกรรมการ เป็นจำนวนถึง 9 ครั้งด้วยกัน จนกระทั่งรัฐประหารครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2475 เป็นการรัฐประหารที่ได้แสดงเจตจำนงที่จะนำการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญกลับมาใช้ปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ถึงกระนั้นก็กลับลักษณะของระบบการเมืองไทย ก็มีสถาบันนอกระบบอันได้แก่ คณะทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองไทย ตลอดมาไม่ว่าจะเป็นตามกติกาหรือนอกกติกา ด้วยเหตุนี้ทำให้ระบบความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรจึงเกิดความสับสนขึ้น ในการมีต่อไปนี้

2.1 ในช่วงระยะเวลา 4 ปีแรกในการบังคับใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521³ อำนาจของคณะทาสีทางการเมืองในเรื่องที่สำคัญ เช่น อำนาจที่ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยเฉพาะบทบาทของวุฒิสภาในการสนับสนุนรัฐบาล จึงถูกแสดงออกอย่างเปิดเผย อันแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของคณะทหารต่อรัฐบาล และในขณะเดียวกันก็ต้องสนองตอบต่อระบบราชการของตนเองด้วย ดังนั้น ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบต่อวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของระบบราชการและรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของระบบพรรคการเมือง

2.2 ภายหลังจากที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้สิ้นสุดลง ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร⁴ ในฐานะตัวแทนของระบบพรรคการเมืองแต่ในสภาพความเป็นจริงของระบบการเมืองไทยมิได้เปลี่ยนแปลงไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด เป็นเพียงแต่บทบาทของคณะทหารในการแทรกแซงทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการไป จนมีผู้กล่าวว่า การแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหารเป็นไปไม่ได้โดยเสรีและไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁵ ดังนั้น จึงทำให้สภาทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2526 จนถึงปัจจุบัน ระบบความรับผิดชอบร่วมกันของ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 203 และมาตรา 204.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 137 และมาตรา 205.

⁵ แกสสร อติโพธิ และสุรพล สันติโกรพจน์, "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย",

รัฐมนตรีจึงถูกแบ่งออกเป็น 2 ความหมาย กล่าวคือ ความรับผิดชอบตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึง คอสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์ อันมีพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายรองรับการดำเนินงานของพระมหากษัตริย์ในสภาผู้แทนราษฎร อันกล่าวได้ว่าเป็นความรับผิดชอบที่รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดขึ้น แต่ในขณะเดียวกันในทางพฤตินัยหรือในทางความเป็นจริง คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภาในฐานะองค์กรตัวแทนระบบราชการ และสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรพระมหากษัตริย์เมือง ดังจะเห็นได้จากบทบาทและอำนาจของวุฒิสภา ภายหลังจากการสิ้นสุดของบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 วุฒิสภายังคงรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี ภายใต้อำนาจและบทบาทที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เช่น ในการกรณีตีความรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมร่วมของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ดังนั้นภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จึงเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้สังกัดพระมหากษัตริย์เมือง แต่เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากองค์กร 3 สถาบันคือ คณะทหารที่เป็นข้าราชการประจำ พระมหากษัตริย์เมือง และสถาบันชั้นสูง (พระมหากษัตริย์)⁶ ดังนั้นจึงไม่เป็นที่แปลกใจเลยที่นายกรัฐมนตรีไทย นับตั้งแต่การบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา จึงเคยดำรงตำแหน่งผู้นำของกองทัพมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน อดีตผู้บัญชาการทหารบก

หลังจากได้ผู้ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว จึงจะมีการติดต่อกับพระมหากษัตริย์เมืองเพื่อเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล และเพื่อป้องกันมิให้การจัดตั้งรัฐบาลต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งในระหว่างพระมหากษัตริย์เมืองและจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของคณะทหาร จึงมักจะมีการสงวนตำแหน่งรัฐมนตรีบางตำแหน่งไว้ให้บุคคลภายนอกที่ไม่ได้สังกัดพระมหากษัตริย์เมือง และเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรี และคณะทหารเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ดังนั้นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในส่วนที่คิดเลือกจากพระมหากษัตริย์เมืองจึงเท่ากับเป็นการได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรีและพระมหากษัตริย์เมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลแล้ว จากพื้นฐานอันนี้ของจึงทำให้ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้จึงได้

⁶ลลิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการปกครองไทย, หน้า 431.

เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพความเป็นจริงทางการเมือง โดยเฉพาะคณะกรรมการได้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางทางการเมืองของไทย ในลักษณะ เป็นการใช้อำนาจร่วมกับสถาบันทางการเมืองภายใต้กติกาทางการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

จากพื้นฐานความเป็นจริงในทางการเมืองดังกล่าวมานี้ จึงทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองของคณะกรรมการโดยวิถีทางการเมืองทั้งในและนอกกติกาของรัฐธรรมนูญควบคู่กันไปจนบางครั้งการแทรกแซงทางการเมืองของคณะกรรมการดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในทางการเมืองขึ้น อันนำมาสู่หนทางประนีประนอม ระหว่างคณะกรรมการกับรัฐบาลตัวอย่างเช่น กรณีการยุบสภาในปี พ.ศ. 2526 ซึ่งยังไม่สามารถหาบทสรุปในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญใดมาอธิบายเหตุผลของการกระทำดังกล่าวได้ นอกจากเหตุผลในทางการเมืองที่ได้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการและพรรคการเมือง จนในที่สุดคณะกรรมการจึงได้ใช้วิธีการนอกกติกาของรัฐธรรมนูญกดดันให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจใช้วิธีการยุบสภาดังกล่าว หรือในกรณีการลาออกของร้อยตำรวจเอกสุรศักดิ์ โอสถานุเคราะห์ จากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (คณะรัฐมนตรีคณะที่ 44 ปัจจุบัน) เมื่อปี พ.ศ. 2530⁷ ก็เป็นผลมาจากกรณีที่มิได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรี คณะทหาร และพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางพฤตินัยหรือในทางข้อเท็จจริง เป็นสิ่งที่กำหนดความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 จึงทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศไทยแตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ โดยเหตุปัจจัยหลายอย่าง อาทิ การแทรกแซงทางการเมืองของคณะกรรมการ ความไม่มั่นคงของพรรคการเมือง ความไม่แน่นอนในกติกาทางการเมือง ลักษณะของรัฐบาล โครงสร้างทางการเมืองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บางประการที่ยังไม่เหมาะสม รวมทั้งภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ต่างก็มีส่วนกำหนดพฤติกรรมและเหตุการณ์ในทางการเมือง อันมีผลทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศไทย มีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เนื่องจาก

⁷ “ประกาศิตบ้านสี่เสาฯ เขม็อบพรรคการเมืองจากแสลงถึง ปชป.” มติชนสุดสัปดาห์,

เหตุปัจจัยที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น มีส่วนกำหนดโครงสร้างทางการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ให้ระบอบประชาธิปไตยโดยซึ่งเป็นโครงสร้างหลักของรัฐธรรมนูญไม่สามารถถูกนำไปได้อย่างเต็มที่โดยเหตุที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บางมาตรา ยังเอื้ออำนวยให้คณะทหาร เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ในบทบาทที่สำคัญ เช่น การที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี การตีความรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น หลักการที่กล่าวมานี้ จึงทำให้บทบาทของวุฒิสภาในทางการเมืองมีความสำคัญในการกำหนดวิถีทางการเมือง แต่โดยเหตุผลที่วุฒิสภาที่มีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากข้าราชการทหารและพลเรือน ดังนั้นในการดำเนินบทบาททางการเมืองของวุฒิสภาจึงมีลักษณะเป็นการตอบสนองต่อระบบราชการ และรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงทำให้บทบาทของวุฒิสภาโดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อระบบพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นบทบาทของพรรคการเมืองในระบบรัฐสภาของไทย จึงถูกจำกัดบทบาทในทางการเมืองมิให้พรรคการเมืองมีบงกชกรที่กำหนดบทบาทและทิศทางทางการเมืองไทยในระบบรัฐสภา แต่เพียงองค์กรเดียว จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยที่วิวัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงระยะเวลาการใช้บังคับของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จึงมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงระหว่างระบอบประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการ โดยมีระบอบกึ่งประชาธิปไตยเป็นตัวแทรก ในช่วงระหว่างการเปลี่ยนแปลงของระบอบเผด็จการมาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อได้ทำการวิเคราะห์บทบาทของพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กับที่ได้อีกกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าภารกิจที่พรรคการเมืองถูกจำกัดบทบาทในทางการเมืองไม่ให้มันไปตามปกติทางการเมืองที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาภายหลังที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สิ้นสุดลง (ตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526) ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจให้สภาผู้แทนราษฎรโดยระบบพรรคการเมือง ให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบต่อฝ่ายบริหารแต่เพียงองค์กรเดียว แต่ในทางพฤตินัยก็ได้มีองค์กรวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของระบบราชการได้ เข้ามามีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองในหน้าที่ดังกล่าวด้วย โดยวิถีทางทั้งภายในรัฐธรรมนูญและนอกกฎหมายของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคณะทหารซึ่งเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของวุฒิสภา จึงกล่าวได้ว่าระบอบการปกครองของประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จึงเป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะ

โดยเหตุที่ระบอบการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย ดังนั้นหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในประเทศไทย จึงแตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ โดยมี เหตุปัจจัยหลายประการดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 7 และปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์ต่อ เนื่องกัน เป็นลูกโซ่ ดังนั้นการที่จะพัฒนาระบอบการปกครองในปัจจุบันนี้ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยในอนาคตนั้น ผู้เขียนคิดว่า จะต้องปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองเสียใหม่ สิ่งที่คุณเขียนคิดว่าน่าจะ เป็นไปได้ในอนาคตอันใกล้นี้ก็จะต้องพยายามแก้ไขโครงสร้างทางการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยพยายามลดบทบาทของวุฒิสภาลงอย่าง เป็นขั้นตอน ซึ่งโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่น่าจะได้รับการแก้ไขมีดังต่อไปนี้คือ

1. ลดจำนวนวุฒิสมาชิก โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภามีได้ไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด⁸ และฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) เท่าที่เคยปฏิบัติกันมานั้น นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ใช้นับสืบ ได้เสนอแต่งตั้งจำนวนวุฒิสมาชิก ในอัตราสูงสุดตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งวุฒิสมาชิกจำนวนดังกล่าวนี้มีผลในทางการเมืองของไทยในลักษณะให้การสนับสนุนรัฐบาลมาแล้ว ดังเช่น กรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่ให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่สำคัญ ๆ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าสำคัญ การพิจารณาพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น⁹ และภายหลังที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้สิ้นสุดลง อำนาจของวุฒิสภาก็ลดลงในบางเรื่อง แต่อำนาจในเรื่องสำคัญบาง เรื่องยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะในการตีความรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2527-2528 ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของวุฒิสภาที่ยังคงสามารถให้การสนับสนุนรัฐบาลเมื่อมีโอกาส โดยการตีความรัฐธรรมนูญ ในลักษณะที่ตอบสนองต่อความต้องการรัฐบาล โดยเฉพาะ นายกรัฐมนตรี จึงทำให้การตีความมุ่งให้ความสำคัญเฉพาะผลของการตีความว่าฝ่ายใด เป็นฝ่ายชนะ

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 84 วรรคสอง

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 203

มากกว่าที่จะได้เหตุผลในการตีความ เพื่อที่จะใช้ศึกษาเป็นบรรทัดฐานในคราวต่อไป ดังนั้น จำนวนวุฒิสมาชิกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่มีจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้วุฒิสภายังคงมีบทบาททางการเมืองในการสนับสนุนรัฐบาลอยู่ เมื่อมีโอกาสที่จะทำได้ ด้วยเหตุนี้เองผู้เขียนจึงเห็นว่า น่าที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในเรื่องจำนวนวุฒิสมาชิกให้ลดลง โดยกำหนดให้วุฒิสมาชิกมีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน่าจะเป็นการเหมาะสม

2. ประธานรัฐสภาควรมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภาไว้อย่างกว้างขวาง เช่น ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี¹⁰ เป็นประธานในการประชุมร่วมกันของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร¹¹ เป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ¹² เป็นต้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ภายหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้วจะเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังที่จะเห็นได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถสั่งกระทุ้งถามรัฐมนตรีในการบริหารงานได้ทุกกระทรวง¹³ นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดสามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้¹⁴ จึงเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนวุฒิสภานั้น อำนาจและหน้าที่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เป็นเพียงองค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการกลั่นกรองร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเสร็จแล้วอีกครั้งหนึ่ง¹⁵ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับ

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 146

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 75

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 184 วรรคสอง

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 136

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 137

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 128(2), (3).

เป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายใดที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว วุฒิสภาสามารถกระทำได้เพียงยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวไว้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้ อันมีผลให้ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกส่งกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณากันใหม่อีกครั้งหนึ่ง ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรยังคงยืนยันในการให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายที่วุฒิสภาได้ส่งกลับมาให้พิจารณาใหม่ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว¹⁶ นายกรัฐมนตรีสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับ เป็นกฎหมายต่อไป¹⁷ จึงเห็นได้ว่าบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในปัจจุบันนี้ จึงมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าวุฒิสภา นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย¹⁸ ดังนั้นบทบาทในการดำเนินงานทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าเป็นการดำเนินการทางการเมืองแทนประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ จึงกล่าวได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบมากกว่าวุฒิสภาแล้ว จึงสมควรที่จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับ เกียรติและความรับผิดชอบในตำแหน่งประธานรัฐสภา

3. นายกรัฐมนตรีควรมาจากสมาชิกพรรคการเมือง โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ดังนั้นนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในจำนวนที่มีมาจนถึงปัจจุบันนี้จำนวน 2 คน ต่างก็มีได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีต สามารถชี้ให้เห็นถึงภาวะผู้นำทางการเมืองที่ไม่ได้ให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองมากนัก เพราะการเข้ามาสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมิได้อาศัยพื้นฐานทางพรรคการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นทัศนคติและความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองจึงมีอยู่น้อย กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองเพียงเพื่อ เสถียรภาพความอยู่รอดของรัฐบาล ลักษณะเช่นนี้จึง

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 129

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 77

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 3

ไม่เสริมสร้างระบบพรรคการเมือง ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้ให้ความสำคัญไว้ จึงทำให้การพัฒนาระบบพรรคการเมืองของไทยต้องล่าช้าออกไป ดังนั้นการสร้างกฎเกณฑ์ทางการเมืองบางอย่างจากนายกรัฐมนตรี จึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือไม่ก็ตอบสนองต่อความต้องการของระบบราชการมากกว่าพรรคการเมือง ดังเช่นในกรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2526 และ พ.ศ. 2531 ที่กล่าวได้ว่าเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของระบบราชการและต่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีเองตามลำดับ ดังนั้นเพื่อให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองและสร้างกฎเกณฑ์ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่เป็นบรรทัดฐานในการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองไทย ให้ดีขึ้นกว่าในปัจจุบันนี้แล้ว จึงสมควรที่จะให้นายกรัฐมนตรี ต้องมาจากสมาชิกพรรคการเมือง ถึงแม้ว่าไม่จำเป็นจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม อันจะมีผลทำให้ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี หันมาให้ความสำคัญแก่ระบบพรรคการเมืองมากขึ้นกว่าในปัจจุบันนี้

โครงสร้างทางรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ดังกล่าวที่ผู้เขียนได้เสนอแนะให้มีการแก้ไข ดังกล่าว เป็นเพียงโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 บางประการเท่านั้น ยังมีโครงสร้างของรัฐธรรมนูญอีกหลายประการที่น่าจะแก้ไขให้ดีขึ้น เช่น ระบบเลือกตั้งที่ใช้วิธีแบ่งเขต เรียงหมายเลข ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 ก็เป็นโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่ไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้มีความมั่นคง อีกสาเหตุหนึ่ง เบื้องต้น แต่ก็ยังมีความสำคัญน้อยกว่าโครงสร้างรัฐธรรมนูญ 3 ประการแรก ที่ผู้เขียนเสนอแนะให้มีการแก้ไข ในขณะเดียวกันการเสนอให้มีการแก้ไขโครงสร้างรัฐธรรมนูญ 3 ประการดังกล่าวมาแล้ว ย่อมจะแสดงให้เห็นถึงพลังอำนาจของสถาบันการเมืองของไทยที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 สาย คือ คณะทหาร ในฐานะตัวแทนระบบราชการ และพรรคการเมือง จะดำเนินไปในรูปแบบใด กล่าวคือจะเป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้งกัน หรือมีความเห็นสอดคล้องกัน หรือต้องการหาวิธีการประนีประนอม ในข้อเรียกร้องของทั้งสองสถาบันดังกล่าว ซึ่งรูปแบบการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างสถาบันทหารและพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ จะชี้ให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองของไทยว่าจะดำเนินไประบอบการเมืองใดในจำนวน 3 ระบอบ คือระบอบกึ่งประชาธิปไตย ระบอบเผด็จการ และระบอบประชาธิปไตย ซึ่งระบอบการเมืองแต่ละระบอบย่อมจะมีผลต่อหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีที่แตกต่างกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมล ทองธรรมชาติ. "ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ", ในเอกสารการส่อนคดีวิชา ปัญหาการเมืองไทย ปัจจุบัน หน่วยที่ 1-6 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 122-159. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประชาชน, 2529.
- กรมศิลปากร. เรื่องสถาปัตยกรรมราชการแผ่นดินในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระนคร, ม.ป.ท., 2514.
- กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน. นี่คือประเทศไทย : ประมวลตำนานและวิฤกษ์รัฐธรรมนูญอันละกอน สถาปนากองการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนค, 2528.
- แก้วสรร อติโพธิและสุรพล สันติโกรพนัน. "สภาวและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย", ในเอกสารสรุปผลการสัมมนาวิชาการระดับประเทศ ในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 53-94. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. "ประชาธิปไตยกับการยุบสภา" ใน แนวโน้มการเมืองไทย หลังยุบสภาเลือกตั้ง 29 สู่การเลือกตั้งรัฐบาล, หน้า 10-13. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2529.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.
- . ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- ดิเรก ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิสดาร. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493.
- เดือน บุญภาค. กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งพิสดาร ภาค 1. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478.
- เดือน บุญภาคและไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนิติสาส์น, 2477.

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. "ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย" ใน หนังสือที่ระลึกในงานฉาบปีกคัพพาคำหมายเต็ม คงสัตย์, หน้า 1-97. กรุงเทพมหานคร: พรรคประชาธิปัตย์, 2523.

ประเลิดอักษรลักษณ์, หลวง. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง, 2477.

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ, 2470.

ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป). พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495.

สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย. นครหลวงกรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

บุญ บริสุทธิ์. คณะรัฐมนตรี ในอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายบุญ บริสุทธิ์, หน้า 1-199. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2521.

โรเบิร์ต อี วอร์ด และรอย ซี แมคริตซ์ (ผู้รวบรวม) ระบบการเมืองปัจจุบัน แปลโดยเสน่ห์ จามริก และคนอื่น ๆ พระนคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2510.

ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

วิชญ์ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2523.

ศักดิ์ ผาลูชนิรันดร์. การปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514.

สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2529.

สมบูรณ์ ลือสำราญ. การเมืองการปกครองสำหรับอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

"การเมืองการปกครองของอังกฤษ" ใน เอกสารการลือนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน้าที่ 7-9 มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมธิราช, หน้า 151 - 239. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2530.

เล่มพงษ์ เกษมสิน. การปกครองไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2515.

เล่มภพ โหตระกิตย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่

1-43. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.

_____ . รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 57/2521. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2521.

_____ . รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2521. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2521.

_____ . รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 70/2521. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2521.

_____ . รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 73/2521. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2521.

_____ . รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 75/2521. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2521.

_____ . รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 76/2521. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2521.

_____ . รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1 พ.ศ. 2490 เล่ม 1. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505.

ลูชม นวลสกุล, วิทยา นภาศิริกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. การเมืองและการปกครองไทย,
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2529.

หยุด แสงอุทัย. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3 พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2515.

_____ . คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เรียงมาตรา.
พระนคร : บารุงสำลิ้น, 2511.

_____ . หลังรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 7 พระนคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.

อนันต์ เกตุวงศ์. ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย. พระนคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514.

อภิญา จรุงพร. "ความโรมันของพระคณาการเมืองไทย" ใน สัปดาห์การเมือง, หน้า 179-209..
ชัยอนันต์ สังฆานิช, เศรษฐพร กุศลพิทักษ์ และแสง รัตนมงคลมาตย์, บรรณาธิการ.
พระนคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2514.

บทความ

"กรณีการซื้อน้ำมันจากชาติอาระเบีย". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์
6 (6-12 สิงหาคม 2524) : 253-254.

"กรณีการซื้อน้ำมันจากชาติอาระเบีย". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์
6 (13-19 สิงหาคม 2524) : 281-290.

"กรณีการประกาศลดค่าเงินบาท". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์
9 (16-22 พฤศจิกายน 2527) : 1291.

"กรณีการประกาศลดค่าเงินบาท". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9 (23-29
พฤศจิกายน 2527) : 1324-1327.

"กรณีรัฐบาลยกเลิกสัญญาเช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจากกับบริษัทอัมมิท". สยามจดหมายเหตุ :
บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 6 (20-26 กุมภาพันธ์ 2524) : 203.

"กรณีสมาชิกภาพของพันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสาร
และเหตุการณ์ 10 (21-27 มิถุนายน 2528) : 703.

"กรณีสมาชิกภาพของพันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและ
เหตุการณ์ 10 (28 มิถุนายน - 4 กรกฎาคม 2528) : 732-734.

"การเลือกตั้งคณะรัฐมนตรี". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 2 (11-17
พฤศจิกายน 2520) : 1268.

"การเลือกตั้งคณะรัฐมนตรี". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 4 (25-31
พฤษภาคม 2522) : 589-592.

"การประกาศลดค่าเงินบาท" สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9 (9-15
พฤศจิกายน 2527) : 1274.

"การประชุมรัฐสภา" สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9 (4-10 พฤษภาคม
2527) : 513-514.

- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9 (18-24 พฤษภาคม 2527) : 566 - 567.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9 (25 -31 พฤษภาคม 2527) : 594.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 10 (31 พฤษภาคม - 6 มิถุนายน 2528) : 623-625.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 10 (14-20 มิถุนายน 2528) : 680.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11 (2-8 พฤษภาคม 2529) : 484-485.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11 (24-30 ตุลาคม 2529) : 1181-1183.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11 (31 ตุลาคม - 6 พฤศจิกายน 2529) : 1215.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11 (12-18 ธันวาคม 2529) : 1374-1378.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12 (3-9 เมษายน 2530) : 374 - 375.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12 (24-30 เมษายน 2530) : 459-460.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12 (4-10 กันยายน 2530) : 989-990.
- "การประชุมรัฐสภา". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12 (30 ตุลาคม - 5 พฤศจิกายน 2530) : 1215.
- "การประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9 (11-17 พฤษภาคม 2527) : 541-542.

- "การพิจารณาออกกฎหมายควบคุมเงินนอกระบบและการเล่นแชร์" สยามจดหมายเหตุ :
บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9(2-8 พฤศจิกายน 2527) : 1247-1248.
- "การเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทเงินทุนและเครดิตฟองซิเอร์". สยามจดหมายเหตุ :
บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9(19-25 ตุลาคม 2527) : 1190.
- "การเมืองในอังกฤษ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 4(13-19 เมษายน 2522) : 446.
- "การเลือกตั้งทั่วไปในอังกฤษ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12(3-9 กรกฎาคม 2530) : 754-756.
- "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 4(20-26 เมษายน 2522) : 451.
- "ขัดแย้งกิจสังคม-ชาติไทย ทำไมต้องโทษหนังสือพิมพ์". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 27(15 กุมภาพันธ์ 2514) : 6-7.
- "ข่าวต่างประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12(3-9 กรกฎาคม 2530) : 754-756.
- "ข่าวในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 2(21-27 ตุลาคม 2520) : 1177-1178.
- "ข่าวในประเทศ" สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 5(29 กุมภาพันธ์ - 6 มีนาคม 2523) : 261.
- "ข่าวในประเทศ" สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 6(16-22 มกราคม 2524) : 60.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมือง". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 8(24-30 มิถุนายน 2526) : 706-707.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมือง". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11(23-29 พฤษภาคม 2529) : 561.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมือง" สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11(30 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน 2529) : 563-564.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมือง". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11(6-12 มิถุนายน 2529) : 617.

- "ความเคลื่อนไหวทางการเมือง". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์
11(13-19 มิถุนายน 2529) : 650-651.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมืองภายหลังเลือกตั้ง". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและ
เหตุการณ์ 4(4-10 พฤษภาคม 2522) : 510.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมืองภายหลังเลือกตั้ง". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและ
เหตุการณ์ 4(11-17 พฤษภาคม 2522) : 510.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมืองภายหลังเลือกตั้ง", สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและ
เหตุการณ์ 4(11-17 พฤษภาคม 2522) : 536.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529"
สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12(15-21 พฤษภาคม 2530) :
539.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529"
สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11(30 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน
2529) : 591-593.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529"
สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11(6-12 มิถุนายน 2529) : 617.
- "ความเคลื่อนไหวทางการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529"
สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11(5-11 ธันวาคม 2529) :
1350.
- "จตุรพรคชองค์เจ้าเปรม". สู่อมาต 3(15-21 พฤษภาคม 2526) : 10.
- "จะขึ้นราคาน้ำมัน คงล้มคำว่า เสียใจ". สยามรัฐสัปตหวิจารย์ 26(17 กุมภาพันธ์ 2523) : 5.
- "จุดอ่อนรัฐบาลเปรม". สู่อมาต 5 (12-18 กันยายน 2528) : 15-17.
- "โฉมหน้ารัฐบาล เขาจะลั่นฆสประ โยชนกันอย่างไร" สยามรัฐสัปตหวิจารย์ 25(29 เมษายน
2522) : 7.
- "โฉมหน้ารัฐมนตรี เรายกกองทัพมาไว้ที่นี่". สยามรัฐสัปตหวิจารย์ 25(10 มิถุนายน 2522) :
20.
- "ชาติชาย-วิสิษฐ เข้าใจผิดหรือเจตนา?". สยามรัฐสัปตหวิจารย์ 27(22 กุมภาพันธ์ 2524) :
5-6.

- "นายกฯ คนใหม่ ท้าไม่ต้อง เป็นเปรม". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 26 (9 มีนาคม 2523) : 4.
- "นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 5 (29 กุมภาพันธ์ - 6 มีนาคม 2523) : 253-259.
- "บทเรียนจากความท้อแท้ของชาติไทย: ข้ามิใช่ชัยชนะของ เปรม" มติชนสุดสัปดาห์ 8 (9 มิถุนายน 2528) : 9.
- "บันทึกข่าว เศรษฐกิจในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 4 (8-14 มิถุนายน 2522) : 656.
- "เบื้องหลังรัฐบาลเปรม 5 ท้าไม่ต้อง เป็นลิ่ว". มติชนสุดสัปดาห์ 9 (10 สิงหาคม 2529) : 11-12.
- "ประกาศิตบ้านสี่เสาฯ เขมโอบพระศการ เมืองจากแลบถึงปชบ". มติชนสุดสัปดาห์ 7 (16 พฤศจิกายน 2529) : 13-14.
- "ปรับกรม. ปัญหาของรัฐบาล...ใช่ทหาร". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 31 (11 พฤศจิกายน 2527) : 4.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 4 (11-17 พฤษภาคม 2522) : 534-535.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 7 (14-20 พฤษภาคม 2525) : 535.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 10 (3-9 พฤษภาคม 2528) : 506.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 10 (17-23 พฤษภาคม 2528) : 565.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11 (10-16 มกราคม 2529) : 33.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11 (10-16 ตุลาคม 2529) : 1122.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11 (14-20 พฤศจิกายน 2529) : 1263-1264.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ". สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12 (13-19 กุมภาพันธ์ 2530) : 173-174.

- "ปฏิทินข่าวในประเทศ" สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12(8-14 พฤษภาคม 2530) : 509.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ" . สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12(3-9 กรกฎาคม 2530) : 732-733.
- "ปฏิทินข่าวในประเทศ" . สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 12(11-17 กันยายน 2530.) : 1011-1012.
- "เปรม...บุบสภา?". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 32(4 พฤษภาคม 2529) : 4.
- "เปรมสั่งล่าตัวการเปิดเผยความลับ". สู่นาคต 5(14-20 พฤศจิกายน 2528) : 4.
- "เปรมฮึดสู้ร่างประชาธิปไตยต้านเผด็จการ". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 11(7 พฤศจิกายน 2527) : 21.
- "พลเอกเปรม ดิถสุลลานนท์ บุคคลที่แต่ต้อง... ไม่ได้?" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 31(26 พฤษภาคม 2528) : 4.
- "ไม่ไว้วางใจ...เปรม ก้าวที่ล่องของชาติไทย" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 30(13 พฤษภาคม 2527) : 8.
- "รัฐบาลใหม่ความไม่ไว้วางใจรออยู่" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25(24 กุมภาพันธ์ 2523) : 8.
- "ร่างกม.แบงก์พาณิชย์ ระวาง...เป็นชนวนขัดแย้งรัฐบาล" สู่นาคต 5(14-20 พฤศจิกายน 2528) : 29.
- "ร่างพรบ.ธนาคารพาณิชย์ มีสิทธิแท้งก่อนคลอด" สู่นาคต 5(7-13 พฤศจิกายน 2528) : 35-36.
- "ลดค่าเงินบาท ขบวนการจับแพะชนแกะ : ทหารอ้างปี "เปรม" ปรึบคณะรัฐมนตรีหรือต้องการอะไร ยิ่งกว่านั้น". มติชน (8 พฤศจิกายน 2527) : 3.
- "ลดค่าเงินบาท มาตรการฆ่าประชาชน". สู่นาคต 1(19-25 กรกฎาคม 2524) : 23.
- "ลดค่าเงินบาทลัทธิอำมหิต ชี้จุดจบรัฐบาล" มติชนสุดสัปดาห์ 7(11 พฤศจิกายน 2527) : 11-13.

- "เลือกตั้ง ส.ส. 27 ก.ค. ระว่างโรคแทรกซ้อน". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 32(11 พฤษภาคม 2529) : 4-5.
- "87 วันอันตราย ระว่างวิกฤตหลังยุบสภาจากขบวนการเขียดเปรม" มติชนสุดสัปดาห์ 9(11 พฤษภาคม 2529) : 5.
- "วิกฤตเขียดม้วย จุฑระเปิดการ เมืองโค่นรัฐบาล?" สู่อากาศ 5(18-24 เมษายน 2528) : 8-11.
- "วิเคราะห์หกรณีเปรม-อาทิตย์ ปัญหาสร้างสถานการณ์ หรือสร้างสถานการณ์ให้เป็นปัญหา?" มติชนสุดสัปดาห์ 7(18 พฤศจิกายน 2527) : 11-13.
- "วุฒิหมาฮึก ยังเติร์กยังอยู่" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 25(29 เมษายน 2522) : 3.
- "ลุ่มป่าไว้ในประเทศ" สู่อากาศ 1(17-23 พฤษภาคม 2524) : 5.
- "สัมภาณพิเค่งคุยกับ พ.อ.อ.หญิงนกแก้ว ใจฮืน" สู่อากาศ 5(25-30 เมษายน 2528) : 21-22.
- สุจิต บุญบงการ "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย" วารสารสังคมศาสตร์ 15(เมษายน-มิถุนายน 2521) : 27-60.
- สุรพล สันติไกรพจน์. "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ, 2526". วารสารนิติศาสตร์ 13(กรกฎาคม-กันยายน 2526) : 123-162.
- "อังกฤษขยับชนะของนางเรตเฮอร์". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. 25(13 พฤษภาคม 2522) : 11.
- "อังกฤษ-อาร์เจนตินา คึกซิงอาณานิคม" สู่อากาศ 2(11-17 เมษายน 2525) : 48-49.
- วิทยานิพนธ์
- กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง. "การยุบสภาในประเทศไทย". วิทยานิพนธ์ปริณฎมหารัชชิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- เอกสารอื่น ๆ
- ไทยรัฐ. (3 พฤศจิกายน 2527) : 1, 16.
- ไทยรัฐ. (30 เมษายน 2531) : 6.
- แนวหน้า. (4 มีนาคม 2531) : 1, 20.
- แนวหน้า. (7 มีนาคม 2531) : 1, 3, 20.
- แนวหน้า. (17 มีนาคม 2531) : 1, 20.

มติชน. (7 พฤศจิกายน 2527) : 16.

มติชน. (22 เมษายน 2530) : 16.

มติชน. (19 สิงหาคม 2530) : 20.

มติชน. (18 กุมภาพันธ์ 2531) : 1, 20.

มติชน. (27 กุมภาพันธ์ 2531) : 1-2.

มติชน. (19 มีนาคม 2531) : 1-2.

ราชกิจจานุเบกษา 2498. เล่ม 72 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 77 หน้า 1-8.

ราชกิจจานุเบกษา 2517. เล่ม 91 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 169 หน้า 1-90.

ราชกิจจานุเบกษา 2518. เล่ม 92 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 37 หน้า 1-139.

ราชกิจจานุเบกษา 2521. เล่ม 95 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 146 หน้า 1-66.

ราชกิจจานุเบกษา 2528. เล่ม 92 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 37 หน้า 1-139.

ราชกิจจานุเบกษา 2528. เล่ม 102 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 177 หน้า 1-50.

ราชกิจจานุเบกษา 2528. เล่ม 102 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 105 หน้า 1-4.

สยามรัฐ. (12 ตุลาคม 2519) : 1, 12.

สยามรัฐ. (17 พฤษภาคม 2530) : 1, 20.

สยามออนไลน์ 2530. กรุงเทพมหานคร : สยามบรรณาการพิมพ์, 2530.

สัมภาษณ์

ปลั่ง มีกุล. รองประธานวุฒิสภา. สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2531.

ภาษาต่างประเทศ

หนังสือและบทความ

Bogdanor, Vernon. Coalition government in Western Europe. London:

Heinemann Educational Books, 1983.

De Smith, Stanley A. Constitutional and administrative law. 2nd ed.

Harmondsworth, Middlesex : Penguin books Inc., 1973.

Dicey, Albert Venn. Introduction to the study of the Law of the

Constitution. London : Macmillan & Co.LTD. 1964.

- Emden, Cecil S. The people and the Constitution. 2nd ed. London : Oxford University Press, 1959.
- Havey, J and Bather, L. The British constitution. 4th ed. London : Butler & Tanner LTD, 1977.
- Huntington, Samuel P. The Solider and the State : The Theory and Politices of Civil Military Relations. Cambridge : Harvard University Press, 1967 อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย". วารสารสังคมศาสตร์ 15 (เมษายน - มิถุนายน 2521) : 27-60.
- Jenning, William Ivor, Sir., Cabinet Government. London : Cambridge University Press, 1969.
- Jewell, Richard Edward Coxhead. The British constitution. 3rd ed. London : Hodder & Stoughton, 1975.
- Loewenstein, Karl. British cabinet government. London : Oxford University Press, 1967.
- Mackintosh, John P. The British cabinet. 3rd ed. London : Steven & Son Lt.d, 1977.
- _____. The Government and Politics of Britain. London : Hutchinson University Press, 1971.
- Maitland, F.W. The Constitutional history of England. Cambridge : Cambridge University Press, 1948.
- Marshall, Geoffrey. Constitutional conventions. Oxford : Clarendon press, 1984.
- Mckenzie, Robert. British Political Parties. London : Heiman Educational Book Lt.d, 1967, อ้างถึงใน สมบูรณ์ ลือสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

Parry, Glyn. British Government. London : Edward Arnold Lt.d, 1979.

Phillips, Owen Hood. Constitutional and administrative law. 3rd ed.

London : Sweet & Maxwell Lt.d, 1962.

Punnett, R.M. British Government and Politics. New York : W.W. Norton & Company. Inc., 1968.

Robertson, Charles Grant, Sir., Select statutes cases and documents

7th ed London : Methuen & Co. Lt.d, 1942.

ประวัติผู้เขียน

นายทรงศักดิ์ วุฒิศะโร เกิดเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2504 ที่จังหวัดสิงขรา
สำเร็จการศึกษานิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2525 และ
สำเร็จการศึกษาได้รับประกาศนียบัตร เนติบัณฑิตไทย จากสำนักงานอบรมศึกษากฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตยสภา
ในสมัยที่ 38 ปีการศึกษา 2528 ปัจจุบันเป็นทนายความ



สงวนลิขสิทธิ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย