

บทที่ 3

คณะรัฐมนตรีของประเทศไทยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและรูปแบบ การปกครองในระบบรัฐสภา

ในบทนี้ได้ทำการศึกษาเฉพาะกรณีคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาเท่านั้น ทั้งในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายและกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย คือ ประเทศไทย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น สำหรับกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี คือ สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศนิวซีแลนด์

3.1 ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย

กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ได้ทำการศึกษา คือ ประเทศไทย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น

3.1.1 ประเทศไทย

คณะรัฐมนตรีของประเทศไทยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 เรื่อง คือ 3.1.1.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร 3.1.1.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี และ 3.1.1.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร

การจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการเพื่อบริหารราชการในประเทศไทยนั้น เริ่มปรากฏชัดเจนเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยจากเดิมที่มีการจัดตั้งคณะซื่อออสเตด คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ต่อมาทรงปรับปรุงแบบสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นองค์กรสภาแบบใหม่โดยให้มีลักษณะเป็น “เสนาบดีสภา” คือสภาของเหล่าเสนาบดีที่ทรงจัดแบ่งขึ้นใหม่ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ โดยการประชุมปรึกษาราชการร่วมกัน และ “รัฐมนตรีสภา” อันหมายถึง สภาที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายและพิจารณาข้อพิพาทต่างๆ ภายหลังจากทรงมีพระราชปรารภแถลงพระบรมราชาธิบายแก่การปกครองแผ่นดินแล้ว ทรงร่างพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม (ราวปีพุทธศักราช 2432) เพื่อกำหนดเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์และการปกครองประเทศ และพระราชกฤษฎีกา

เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามนี้อีกรวม 5 ฉบับ กำหนดให้มีสภาเกิดขึ้น 3 สภา คือ¹

เสนาบดีสภา หมายถึง คณะเสนาบดีที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ทำหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเสนาบดีสภานั้นทำหน้าที่คล้ายกับคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน

รัฐมนตรีสภา หมายถึง คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับกฎหมาย การออกกฎหมาย โดยใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative) หรือนิติบัญญัติ โดยพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 ว่าด้วยรัฐมนตรีสภาฯ ฎีกาฯ ๓๓๓๓ ในตอนท้ายได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติแผนรัชชูปถัมภ์ คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ที่ประกาศใช้เมื่อปีพุทธศักราช 2417 ไป โดยให้รัฐมนตรีสภานี้ทำหน้าที่แทน

องคมนตรีสภา ทำหน้าที่แทนที่ปรึกษาราชการในพระองค์

โดยการพิจารณาหรือการจัดประชุมของสภาทั้งสาม ต้องเป็นไปตามวิธีแลกระบวนขบวนมณฑล ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 2 ว่าด้วยวิธีแลกระบวนขบวนมณฑลของรัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา เสนาบดีสภา (พ.ศ. 2435)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ดำเนินการตามนโยบายที่ปฏิรูปการปกครองของไทยเสียใหม่ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2431 จึงทรงเริ่มทดลองปฏิรูปการปกครองแบบใหม่ที่มี 10 กรม พร้อมทั้งทดลองให้มี “เสนาบดีสภา” ขึ้นในปีนั้นเอง โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานในสภาอยู่ระยะหนึ่ง อำนาจหน้าที่ของเสนาบดีสภานี้จะมีลักษณะของอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีแกนนำคือ กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ เป็นผู้จัดทำร่างกฤษฎีกาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของการประชุมของ “เสนาบดีสภา” เพื่อการจัดการแบ่งงานให้แก่พนักงาน และแบ่งหมวดหมู่ข้าราชการเสียใหม่ตามกรมกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ ให้การบริหารราชการแผ่นดินประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น²

ในพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 5 ว่าด้วยเสนาบดีสภา ฎีกาฯ ๓๓๓๓ มีทั้งหมด 70 มาตรา มีมาตราที่สำคัญ คือ ขบวนการเสนาบดีนี้ หรือเสนาบดีสภา ประกอบด้วย³

- 1) เสนาบดีเจ้ากระทรวงมหาดไทยว่าการหัวเมืองฝ่ายเหนือ
- 2) เสนาบดีเจ้ากระทรวงกลาโหมว่าการหัวเมืองปักษ์ใต้
- 3) เสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือกรมท่า
- 4) เสนาบดีกรมเมือง

¹ อักษรพร จุฬารัตน. (2549). *กว่าจะมาเป็น...ศาลปกครอง*. หน้า 69-70.

² แหล่งเดิม. หน้า 70.

³ แหล่งเดิม. หน้า 72.

- 5) เสนาบดีว่าการกระทรวงกรมวัง
- 6) เสนาบดีกรมคลัง
- 7) เสนาบดีกระทรวงกรมนา
- 8) เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม
- 9) เสนาบดีกระทรวงยุทธนาธิการ
- 10) เสนาบดีกระทรวงธรรมการ
- 11) เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ และ
- 12) เสนาบดีกระทรวงมณฑล

มีหน้าที่ที่สำคัญคือ “...ข้อราชการซึ่งตกอยู่ในหน้าที่ร่วมกันสองกระทรวงก็ดี หรือหลายกระทรวงก็ดี เสนาบดีเจ้ากระทรวงต่างๆ นั้น ต้องปรองดองกันช่วยกันจัดการให้สำเร็จตลอดไป ถ้าแต่เสนาบดีเจ้ากระทรวงต่างๆ นั้นปรองดองกันไม่ได้เมื่อใด ราชการข้อนั้นจะต้องกราบบังคมทูลพระกรุณาถึงที่ประชุมเสนาบดี...”⁴

ในร่างกฎหมายดังกล่าวยังวางหลักเกณฑ์ถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับธรรมเนียมในการประชุมปรึกษาหารือ โดยไม่ยึดติดอยู่กับลำดับศักดิ์ชั้นเป็นสำคัญ ให้ถือว่าบุคคลที่เข้ามาในสภามีชั้นทัดเทียมกัน โดยจะเห็นได้จากข้อกำหนดการคัดเลือกผู้เป็นประธานในการประชุมแต่ละคราวจะมีการผลัดเปลี่ยนกันไปโดยการคัดเลือกกันเอง และใช้หลักการประชุมคล้ายคลึงกับของประเทศสากล เช่น การลงมติใดๆ ในเสนาบดีสภาจะต้องยึดถือตามเสียงข้างมาก ถ้าเสียงเท่ากันประธานต้องเป็นผู้ตัดสิน การแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการต่างกระทรวงตั้งแต่ระดับปลัดกรมขึ้นไป ต้องนำความกราบบังคมทูลเสียก่อน ถ้าได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว จึงแต่งตั้งหรือถอดถอนได้ ถ้าต่ำกว่านั้นเป็นอำนาจของเสนาบดีเจ้ากระทรวง การประชุมในแต่ละคราวของเสนาบดีสภามีการจัดทำรายงานการประชุมทุกครั้ง⁵

เสนาบดีสภาที่จัดตั้งขึ้นนี้ ได้มีการดำเนินการประชุมเสนาบดีสภานับตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสิ้นสุดลงโดยปริยายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พุทธศักราช 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองประชาธิปไตยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากที่กล่าวมามีข้อสังเกตว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้นำระบบการปกครองแบบ “คาบิเน็ต” (Cabinet) ของสหราชอาณาจักรมาใช้ โดยการจัดตั้งเสนาบดีสภานั้น จะเห็นได้ว่า ที่ประชุมเสนาบดีสภาเทียบเคียงได้กับคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน เสนาบดีเปรียบเสมือน

⁴ แหล่งเดิม.

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 72-73.

รัฐมนตรีในปัจจุบัน เสนาบดีสภาทำหน้าที่ในลักษณะคณะกรรมการ มีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นประธานในการประชุม หรืออาจให้เสนาบดีคนอื่นเป็นผู้ทำหน้าที่ประธานแทนได้ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับนายกรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ประมุขของฝ่ายรัฐบาล การตัดสินใจลงมติใดๆ ในที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก มีการบันทึกรายงานการประชุมเสนาบดีสภาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และติดตามผลการดำเนินงานตามมติของที่ประชุมเสนาบดีสภาเหมือนกับมติของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชภารกิจมากขึ้นก็ทรงมอบหมายให้เสนาบดีท่านอื่นเป็นผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมเสนาบดีสภา และมีการหมุนเวียนกันเป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งสะท้อนให้เห็นการมอบอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่แนวความคิดในเรื่องการรักษาการเมื่อพ้นจากตำแหน่งของเสนาบดีสภายังไม่เกิดขึ้นเพราะการแต่งตั้งและถอดถอนเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระเจ้าแผ่นดิน หากพระองค์ท่านทรงเห็นว่าไม่เหมาะสมก็จะมี การโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง และแนวความคิดในเรื่องการจัดลำดับการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ระดับปลัดกรมต้องโปรดเกล้าฯ นั้น ได้นำมาใช้จนถึงปัจจุบัน ในกรณีที่ข้าราชการระดับ 10 ขึ้นไป ต้องมีการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย⁶ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปีพุทธศักราช 2475 ด้วยเหตุที่คณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้ทูลเกล้าฯ ถวายพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยในธรรมนูญฉบับดังกล่าว และพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกให้แก่ประชาชนชาวไทย

ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา รูปแบบปกครองได้วิวัฒนาการจากระบบรัฐบาลของรัฐบาลมาเป็นระบบรัฐสภาแบบสองสภา รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ร่วมมือซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน รัฐสภาสามารถที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้ และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะยุบสภาได้

⁶ มีการเปลี่ยนชื่อประเทศไทยเป็นประเทศไทยในสมัยที่ จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พุทธศักราช 2482 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482

รัฐมนตรีนั้นเมื่อรวมกันเป็นคณะรัฐมนตรีร่วมกับพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นรัฐบาล⁷ แต่หากพิจารณาเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว เห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีนั้น มี 2 สถานะ คือ

1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หรือหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2) นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10⁹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นอกจากนี้

⁷ ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). หน้า 200.

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแจ้ง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

(3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(7) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(9) ดำเนินการอื่นๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่ไม่ได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย เช่น สำนักพระราชวัง สำนักกราชเลขาธิการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เมื่อพิจารณาดำแหน่งรัฐมนตรีแล้วพบว่ามียุทธศาสตร์หลายตำแหน่ง แต่หากจะพิจารณารัฐมนตรีในทางปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 แล้ว จะเห็นว่าประกอบไปด้วยตำแหน่งต่างๆ ดังนี้¹¹

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 10 บัญญัติว่า “สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติโดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี การสั่งและการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่เพราะนายกรัฐมนตรีตาย ขาดคุณสมบัติต้องคำพิพากษาให้จำคุก สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง หรือวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีดังกล่าวอำนวยความสะดวกให้หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการใดๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อรับแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินจากนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาเตรียมการดำเนินการใด”

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทบวง นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนก็ได้”

¹¹ มานิตย์ จุมปา. (2548). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. หน้า 37.

1) นายกรัฐมนตรีในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็น
กระทรวง

- 2) รองนายกรัฐมนตรี
- 3) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- 4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- 5) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- 6) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- 7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง

ส่วนรัฐมนตรีตำแหน่งลอยซึ่งมิได้ประจำตามกระทรวงหรือทบวงการเมืองใด คงเป็น
แต่เพียงส่วนประกอบของรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง¹²

รัฐมนตรีนั้นมีสถานะซ้อนอยู่สองสถานะ สถานะแรก รัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรที่
ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นการกระทำในนามคณะรัฐมนตรี และสถานะที่สอง รัฐมนตรีในฐานะ
ที่เป็นหัวหน้าของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการกระทำในฐานะรัฐมนตรี และเป็นการใช้อำนาจปกครอง¹³ ซึ่งขอแยกอธิบายดังนี้

สถานะแรก รัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นการกระทำ
ในนามคณะรัฐมนตรี บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับยกเว้นเฉพาะ
พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้
คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน เมื่อพิจารณาคำว่า “บริหารราชการแผ่นดิน” นี้ มี
ความหมายกว้างมาก โดยหมายความรวมถึงการดำเนินการทุกประการในการปกครองดูแล
บ้านเมือง เพื่อให้มีความสงบเรียบร้อย และรวมตลอดทั้งการควบคุมดูแลให้กิจการต่างๆ ดำเนินไป
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจลงมติร่วมกันในลักษณะคณะบุคคล
(Collective Body) หรือองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) โดยมีขอบเขตการใช้อำนาจตามที่กฎหมาย
กำหนด ซึ่งจะออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรี กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184¹⁴ กำหนดให้ การตราพระราช

¹² ประยูร กาญจนกุล. หน้าเดิม.

¹³ มานิตย์ จุมปา. หน้าเดิม.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์
ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

กำหนดจำเป็นต้องมีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือกรณีกฎหมายที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 6¹⁵ กำหนดให้ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อดำรง

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรื้อการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียื่นยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ”

¹⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กปภ.ช.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้แต่งตั้งข้าราชการในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

ตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจำเป็นต้องมีมติ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 5¹⁶ กำหนดให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์จำเป็นต้องมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโดยเห็นว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น หรือกรณีกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 7¹⁷ กำหนดให้การมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องมีมติ

¹⁶ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 5 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปรามปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม้อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันทั่วทั้งที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสองให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น”

¹⁷ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 7 บัญญัติว่า “เรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 4 (1) (4) (7) (9) (10) หรือ (11) และเรื่องที่ผ่านการกลั่นกรองของคณะบุคคลตามมาตรา 5 แล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นภารกิจปกติหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ถือว่าการอนุมัติ ความเห็นชอบ หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นมติของคณะรัฐมนตรี

ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสรุปเรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เพื่อแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะๆ”

คณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นภารกิจปกติหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว เป็นต้น

สถานะที่สอง รัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการกระทำในฐานะรัฐมนตรี และเป็นการใช้อำนาจปกครอง โดยนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง และรัฐมนตรีแต่ละบุคคล ย่อมใช้อำนาจได้ตามที่กฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจไว้ โดยถือว่าเป็นองค์กรเดี่ยว (Monocratic Organ) เห็นได้จากการที่กฎหมายบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละบุคคลเป็น “ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ” และมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ย่อมหมายถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละบุคคลมีอำนาจหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาและกำกับดูแลองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับเนื้อความของพระราชบัญญัตินั้น

3.1.1.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศไทย ซึ่งมีรูปแบบการปกครองโดยระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีย่อมมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นการทั่วไปจากประชาชน (Universal suffrage) คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี การทำหน้าที่ในนามขององค์กรกลุ่มและตัดสินใจรับผิดชอบร่วมกัน โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับยกเว้นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี (องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี) เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159¹⁸ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171¹⁹ เป็นต้น เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 172

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 8 ปี มิได้”

2550 มาตรา 171 พบว่า คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน โดยนายกรัฐมนตรีต้องมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในบางครั้งหากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญบางฉบับ แม้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญบางฉบับได้บัญญัติข้อความไปในทำนองให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะเลือกบุคคลที่เหมาะสมแก่สถานการณ์ของประเทศเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะในบางคราวอาจมีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ ในเมื่อทรงเห็นว่าพรรคการเมืองต่างๆ มีความเห็นแตกแยกกันจนไม่สามารถแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นนายกรัฐมนตรีได้ แต่ในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของประธานสภาผู้แทนราษฎร เพราะประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสมาชิก ย่อมมีวิธีการทราบล่วงหน้าว่าสมาชิกจะสนับสนุนให้บุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี และที่ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของประธานสภาผู้แทนราษฎรก็เพราะประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²⁰

สำหรับวิธีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีนั้น ในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก่อนแล้วนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กราบบังคมทูลถวายรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเป็นรัฐมนตรีร่วมกับตนต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ทรงแต่งตั้งและประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ จึงมีประกาศพระบรมราชโองการสองประการ คือ ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี²¹

กล่าวโดยสรุปแล้ว การแต่งตั้งสมาชิกของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีนั้น โดยหลักการจะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมีที่มาจากประชาชน โดยนายกรัฐมนตรีมักจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรี หรือถอดถอนออกจากการเป็นรัฐมนตรี เพื่อสร้างความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีและเสถียรภาพของรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 183²²

²⁰ มนูญ บริสุทธี. (2521). *คณะรัฐมนตรี* (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายมนูญ บริสุทธี ม.ป.ช., ม.ว.ม., ท.จ.). หน้า 16.

²¹ แหล่งเดิม.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 183 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”

สำหรับเหตุความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวบัญญัติไว้ในมาตรา 182²³ และเหตุคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งบัญญัติไว้ในมาตรา 180²⁴ ที่สำคัญคือ เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง และคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา 181²⁵

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(4) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159

(5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 174

(6) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 183

(7) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 267 มาตรา 268 หรือมาตรา 269

(8) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา 171 วรรคสี่ ด้วย

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 91 และมาตรา 92 มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (2)

(3) (5) หรือ (7) หรือวรรคสอง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย”

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 180 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 182

(2) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(3) คณะรัฐมนตรีลาออก

ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 182 (1) (2) (3) (4) (5) (7) หรือ (8) ให้ดำเนินการตามมาตรา 172 และมาตรา 173 โดยอนุโลม”

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 181 บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 180 (2) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

3.1.1.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

กรณีประเทศไทย รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีไม่เคยมีการกำหนดไว้ในกฎหมายใด ไม่ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีแต่ละสมัยจะพิจารณากำหนดตามความจำเป็นและความเหมาะสมแต่ละสมัย โดยใช้รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 รูปแบบ คือ 1) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ 2) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี และ 3) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้ผู้ตัดสินใจแทน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ

การจะศึกษาเรื่องการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะนั้น ต้องทราบจำนวนของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเสียก่อน อันเป็นเรื่ององค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี โดยองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคหนึ่ง²⁶ คือ คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน โดยในมาตรา 171 วรรคสอง²⁷ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีของประเทศไทยเป็นคณะรัฐมนตรีชุดที่ 60 มียิ่งลักษณ์ ชินวัตร สังกัดพรรคเพื่อไทย เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 28 ของประเทศไทย และเป็นนายกรัฐมนตรี

(1) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(2) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(3) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(4) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน”

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 172”

หญิงคนแรกของประเทศไทย คณะรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2554 และแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 โดยมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวนทั้งสิ้น 35 คน²⁸

สำหรับองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีนั้น ในอดีต ก่อนวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2548 ไม่มีการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีเพียงจารีตประเพณีในทางปฏิบัติสำหรับกรณีการประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติเท่านั้น คือ ในกรณีปกติต้องมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่โดยตลอด²⁹

ปัจจุบัน ตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป เมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มีผลใช้บังคับ ได้มีการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก คือ มาตรา 8³⁰ เป็นเรื่องของการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ และในกรณีฉุกเฉิน โดยกำหนดให้องค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติต้องมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ และกำหนดให้องค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉิน ไม่มีองค์ประชุม คือ นายกรัฐมนตรีสามารถพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ ได้

ในทางปฏิบัติ มิได้มีการลงมติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ถือเสียงข้างมาก แต่จะใช้วิธีประชุมปรึกษาหารือตามวาระที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอสู่ที่ประชุม และนายกรัฐมนตรี

²⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2555, 19 มกราคม). ข้อมูลเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2555, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main01.htm

²⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548, 5 มีนาคม). บทวิวัฒนาการฉบับเต็ม พระราชกฤษฎีกาประชุมกรม.: เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหรือเพิ่มอำนาจ. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2553, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2005/03/2993>

³⁰ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 8 บัญญัติว่า “การประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติให้ดำเนินการได้เมื่อมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่

ในกรณีจำเป็นเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือมีกรณีฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ ได้ และเมื่อมีการประชุมเป็นกรณีปกติให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

วิธีการประชุมคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการโดยเชิญรัฐมนตรีมาร่วมประชุม ณ สถานที่ที่กำหนด หรือโดยวิธีอื่นใดซึ่งผู้ร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือกันได้แม้จะมีใ้ได้อยู่ในสถานที่เดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด”

จะเป็นผู้สรุปเรื่องเป็นมติของที่ประชุม³¹ โดยปกติจะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง คือ ทุกวันอังคาร หากตรงกับวันหยุดราชการอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม

2) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี

คณะกรรมการรัฐมนตรีของประเทศไทยอยู่ในรูปของคณะกรรมการกลั่นกรอง (screening committee) มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ เท่านั้น คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และมีทุกสมัยหลังจากนั้นเป็นต้นมา แต่จำนวนคณะกรรมการกลั่นกรอง การเรียกชื่อ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ต่างกันบ้าง³²

สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

สมัยรัฐบาลพลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม และคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ

สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่หนึ่ง) คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

สมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

สมัยรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ คือ คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอ คณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคม และคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่สอง) คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

สมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่หนึ่งและสมัยที่สอง) คือ คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี แบ่งเป็นคณะฯ ละฝ่าย โดยมีจำนวนคณะเท่ากับ จำนวนรองนายกรัฐมนตรี

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกลั่นกรองในแต่ละ รัฐบาลจะต่างกัน บางสมัยนายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานกรรมการด้วยตนเอง บางสมัยมอบหมาย

³¹ ชลวิทย์ นิโครธานนท์. (2550). ปัญหาทางกฎหมายบางประการของคณะรัฐมนตรีรักษาการ. หน้า 20.

³² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549). แนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอ เรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548. หน้า 8-9.

ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นๆ จะไม่ต่างกันมาก กล่าวคือ จะมีรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เป็นกระทรวงหลักในด้านนั้นๆ เป็นกรรมการ มีข้าราชการประจำจากหน่วยงานหลักในด้านงบประมาณร่วมอยู่ในทุกคณะ และข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับด้านนั้นอยู่ในคณะนั้นๆ³³

บทบาทของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีนับวันจะทวีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี แม้ว่ามติของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ จะไม่ถึงที่สุด เพราะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้พิจารณาแล้ว ดังนั้น การพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ จึงจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ เช่นเดียวกับการเสนอเรื่องนั้นๆ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรง³⁴

3) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้ผู้ตัดสินใจแทน

ในอดีต ก่อนวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีเคยมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีในหลายกรณี ดังนี้

ตัวอย่างการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรี³⁵

(1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2520

อนุมัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้เดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเลื่อนกำหนดการไปปฏิบัติงานออกไปได้โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีก

(2) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2520

เรื่องที่ไม่ใช่นโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญและมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

(3) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2522

อนุมัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งให้ข้าราชการซึ่งได้รับอันตราย หรือเจ็บป่วย หรือถูกประทุษร้าย เพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่จนตกเป็นผู้ทุกข์พลภาพ หรือพิการ อันเป็นเหตุจะต้องออกจากราชการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นใดที่

³³ แหล่งเดิม. หน้า 9.

³⁴ แหล่งเดิม.

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 7-8.

เหมาะสมได้ ตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตราย หรือ การเจ็บป่วย เพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2498 ได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

(4) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2534

มอบอำนาจให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. 2519 โดยมิต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีก

ปัจจุบัน ตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป เมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ เสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มีผลใช้บังคับ ในมาตรา 7³⁶ เป็นเรื่องการมอบ อำนาจของคณะรัฐมนตรีให้แก่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยต้องพิจารณา ประกอบกับมาตรา 4³⁷ และ มาตรา 5³⁸ ด้วย คือ หากเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องตาม

³⁶ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 7 บัญญัติว่า “เรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 4 (1) (4) (7) (9) (10) หรือ (11) และเรื่องที่ผ่านการกลั่นกรองของคณะ บุคคลตามมาตรา 5 แล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นภารกิจปกติหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความ เห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ถือว่าการอนุมัติ ความเห็นชอบ หรือคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นมติของคณะรัฐมนตรี

ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสรุปเรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการตาม วรคหนึ่ง เพื่อแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะๆ”

³⁷ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 4 บัญญัติว่า “การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้ เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หรือให้ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด
- (3) เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ
- (4) ร่างพระราชกฤษฎีกา
- (5) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (6) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป
- (7) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผล

ผูกพันรัฐบาลไทย

(8) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนหรือหน่วยงาน อื่นของรัฐ ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มี มติอนุมัติหรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว

(9) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ตาม (6)

มาตรา 4 (1) (4) (7) (9) (10) หรือ (11) แล้ว คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรีได้ทันที แต่หากเป็นเรื่องอื่นก็ต้องผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา 5 เสียก่อน หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจึงจะสามารถมีมติมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรีได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ชัดเจนที่สุด คือปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ซึ่งที่ผ่านมามีหลายกรณีเกิดขึ้น และได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นประเด็นไปแล้วหลายเรื่อง ในลักษณะที่ว่าเมื่อกฎหมายกำหนดให้การพิจารณาตัดสินใจเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีแล้ว บุคคลอื่นจะใช้อำนาจนี้แทนมิได้

ตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(1) คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 2 มีความเห็นเสร็จที่ 145/2520 เรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พุทธศักราช 2498 ประเด็น คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดตั้งแต่งตั้งข้าราชการผู้พิการหรือทุพพลภาพซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าให้กระทำโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 2 มีคำวินิจฉัยว่า โดยที่พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พุทธศักราช 2498 เป็นกฎหมายพิเศษที่ให้การสงเคราะห์ข้าราชการผู้พิการหรือทุพพลภาพเพราะ

(10) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ

(11) เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(12) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอ หรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

(13) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี

เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งหรือมีมติตาม (12) หรือ (13) พิจารณาตำแหน่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรวบรวมคำสั่งหรือมติดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการชุดใหม่ พิจารณายืนยันหรือยกเลิกภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา”

³⁸ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 5 บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะบุคคลประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและบุคคลอื่นที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่จะพิจารณา เพื่อพิจารณาก่อนการเสนอเรื่องใดก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีก็ได้”

เหตุปฏิบัติราชการมากกว่าสิทธิที่ข้าราชการผู้นั้นมีตามกฎหมายอื่น การที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีเข้าสังกัดตั้งแต่งตั้งข้าราชการซึ่งต้องออกจากราชการไปรับราชการในตำแหน่งหน้าที่อื่นใหม่ได้โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ประสงค์จะให้รัฐมนตรีใช้อำนาจโดยลำพัง หากต้องได้รับอนุมัติคณะรัฐมนตรีด้วย ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีเข้าสังกัดอนุมัติแทนไม่ได้³⁹

(2) คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 5 (กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นเสร็จที่ 446/2528 เรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้แก่คณะบุคคล ประเด็น ข้อ 8 (1) แห่งร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. ไม่มีผลใช้บังคับ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (พ.ศ.2528) ไม่ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีไว้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 มีคำวินิจฉัยว่า อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเสมือนเต็มเวลาราชการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 (ก) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเสมือนเต็มเวลาราชการนั้น เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวแทนคณะรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีมีหลักการจะมอบอำนาจการพิจารณาในเรื่องนี้ให้แก่ คณะกรรมการพิจารณาการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ (กขอ.) หรือบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นใด ก็จะต้องดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเสมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. 2495 ต่อไป⁴⁰

(3) คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 6 (กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นเสร็จที่ 626/2537 เรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้แก่คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีเข้าสังกัด ประเด็น เกี่ยวกับมาตรา 10 (5) (6) มาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 มีคำวินิจฉัยว่า

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2520). *ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา*. สืบค้นเมื่อ 13 มิถุนายน 2554, จาก http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2520&lawPath=c1_0145_2520#full

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2528). *ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา*. สืบค้นเมื่อ 13 มิถุนายน 2554, จาก http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2528&lawPath=c2_0446_2528#full

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ไม่มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจในการดำเนินกิจการบางประเภทแก่คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้ การที่มาตรา 39 (1) กำหนดให้การกระทำการใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 (5) และ (6) ครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ก็เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจพิจารณาในแต่ละกิจการเป็นรายกรณี โดยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินการของ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ดังนั้น การที่จะขอให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจเป็นการล่วงหน้าให้แก่ คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดดำเนินการได้เองตามความเหมาะสม จึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย⁴¹

3.1.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

คณะรัฐมนตรีของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 เรื่อง คือ 3.1.2.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร 3.1.2.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของ คณะรัฐมนตรี และ 3.1.2.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.2.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร

การปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบันนั้น เป็นระบบ สหพันธ์รัฐ ประกอบด้วย สหพันธ์ (Bund) ที่มีลักษณะเป็นรัฐบาลกลาง และมลรัฐต่างๆ (Länder) รวมเป็นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยที่สหพันธ์มีฐานะเป็นรัฐอำนาจเหนือ (Oberstaat) รูปแบบรัฐบาลจะใช้ระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารที่เป็นรัฐบาลของสหพันธ์รัฐปกครองประเทศ ประกอบด้วย ประธานาธิบดี (Bundespräsident) เป็นประมุขของรัฐ และมีนายกรัฐมนตรี (Bundeskanzler) เป็นหัวหน้ารัฐบาลในการบริหารประเทศ พร้อมด้วยรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรี (Bundesregierung) แต่รัฐบาลสหพันธ์ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี สหพันธ์ และรัฐมนตรีสหพันธ์⁴² เพราะประธานาธิบดีมีอำนาจจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2537). *ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา*. สืบค้นเมื่อ 13 มิถุนายน 2554, จาก http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2537&lawPath=c2_0626_2537#full

⁴² เฉลชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (ผู้แปล). (2516). *รัฐธรรมนูญนานาชาติ: รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์*. หน้า 62.

ในมลรัฐต่างๆ นั้น หัวหน้ารัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหรือประมุขของมลรัฐนั้นๆ ไปในตัว ซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่างๆ กันไปบ้างว่า Ministerpräsident หรือประธานแห่งคณะรัฐมนตรี แต่สำหรับนครรัฐจะเรียกว่า Erster Bürgermeister หรือนายกเทศมนตรีคนที่ 1⁴³

ตามกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz, GG) ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2492 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2536 มาตรา 54⁴⁴ กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์รัฐต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สหพันธ์รัฐโดยไม่มีการอภิปราย และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยอาจได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินหนึ่งวาระ และที่ประชุมใหญ่สหพันธ์รัฐประกอบด้วยสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยรัฐสภาของมลรัฐตามสัดส่วน ซึ่งที่ประชุมแห่งสหพันธ์นี้เป็นองค์กรที่มีขึ้นเพื่อเลือกตั้งประธานาธิบดีเท่านั้น

ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประมุขของรัฐที่มีการปกครองแบบรัฐสภา คือ มีอำนาจลงนามรับรองกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน เพื่อ

⁴³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ก (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน*. หน้า 72.

⁴⁴ GG Article 54 [Election]

(1) The Federal President shall be elected by the Federal Convention without debate. Any German who is entitled to vote in Bundestag elections and has attained the age of forty may be elected.

(2) The term of office of the Federal President shall be five years. Reelection for a consecutive term shall be permitted only once.

(3) The Federal Convention shall consist of the Members of the Bundestag and an equal number of members elected by the parliaments of the Länder on the basis of proportional representation.

(4) The Federal Convention shall meet not later than thirty days before the term of office of the Federal President expires or, in the case of premature termination, not later than thirty days after that date. It shall be convened by the President of the Bundestag.

(5) After the expiration of a legislative term, the period specified in the first sentence of paragraph (4) of this Article shall begin when the Bundestag first convenes.

(6) The person receiving the votes of a majority of the members of the Federal Convention shall be elected. If after two ballots no candidate has obtained such a majority, the person who receives the largest number of votes on the next ballot shall be elected.

(7) Details shall be regulated by a federal law.

ประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา 82⁴⁵ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นผู้ทำสนธิสัญญากับรัฐต่างประเทศในนามสหพันธรัฐ และเป็นผู้ส่งและรับผู้แทนทางการทูตตามมาตรา 59⁴⁶ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาแห่งสหพันธรัฐ ข้าราชการแห่งสหพันธรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ชั้นสัญญาบัตรและชั้นประทวนของกองทัพ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และเป็นผู้ใช้อำนาจออกโทษแก่ผู้กระทำความผิดในนามของสหพันธรัฐตามมาตรา 60⁴⁷ การให้อิสริยาภรณ์ซึ่งมีที่มาจากจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ และคำสั่งและคำบัญชาของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐจะมีผลสมบูรณ์เมื่อนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐหรือรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องลงนามรับรอง แต่ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 58⁴⁸

⁴⁵ GG Article 82 [Promulgation, publication, and entry into force]

(1) Laws enacted in accordance with the provisions of this Basic Law shall, after countersignature, be certified by the Federal President and promulgated in the Federal Law Gazette. Statutory instruments shall be certified by the agency that issues them and, unless a law otherwise provides, shall be promulgated in the Federal Law Gazette.

(2) Every law or statutory instrument shall specify the date on which it shall take effect. In the absence of such a provision, it shall take effect on the fourteenth day after the day on which the Federal Law Gazette containing it was published.

⁴⁶ GG Article 59 [Representation of the Federation]

(1) The Federal President shall represent the Federation in terms of international law. He shall conclude treaties with foreign states on behalf of the Federation. He shall accredit and receive envoys.

(2) Treaties that regulate the political relations of the Federation or relate to subjects of federal legislation shall require the consent or participation, in the form of a federal law, of the bodies responsible in such a case for the enactment of federal law. In the case of executive agreements the provisions concerning the federal administration shall apply *mutatis mutandis*.

⁴⁷ GG Article 60 [Appointment and dismissal of federal judges, federal civil servants, and military officers; pardon]

(1) The Federal President shall appoint and dismiss federal judges, federal civil servants, and commissioned and noncommissioned officers of the Armed Forces, except as may otherwise be provided by a law.

(2) He shall exercise the power to pardon individual offenders on behalf of the Federation.

(3) He may delegate these powers to other authorities.

(4) Paragraphs (2) to (4) of Article 46 shall apply to the Federal President *mutatis mutandis*.

⁴⁸ GG Article 58 [Countersignature]

ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องในแง่ของรูปแบบและขั้นตอนได้ เมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้วจึงลงนาม เช่น กฎหมายบางเรื่องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงก่อน ถ้ากฎหมายในเรื่องนั้นยังไม่มีความเห็นชอบของสภาสูง ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐไม่ยอมลงนามได้

3.1.2.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการอภิปราย ตามข้อเสนอของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ และหากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐไม่ได้รับเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรอาจเลือกบุคคลอื่นได้ และประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ ตามมาตรา 63⁴⁹ อันเป็นการลดอำนาจเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ โดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐลงเหลือเพียงขั้นตอนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐเท่านั้น ตัวประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐไม่สามารถกำหนดอะไรได้มากกว่านี้ และนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐต้องกำหนดและรับผิดชอบในแนวนโยบายทั่วไป ตามมาตรา 65⁵⁰ สภาผู้แทนราษฎรอาจแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

Orders and directions of the Federal President shall require for their validity the countersignature of the Federal Chancellor or of the competent Federal Minister. This provision shall not apply to the appointment or dismissal of the Federal Chancellor, the dissolution of the Bundestag under Article 63, or a request made under paragraph (3) of Article 69.

⁴⁹ GG Article 63 [Election and appointment of the Federal Chancellor]

(1) The Federal Chancellor shall be elected by the Bundestag without debate on the proposal of the Federal President.

(2) The person who receives the votes of a majority of the Members of the Bundestag shall be elected. The person elected shall be appointed by the Federal President.

(3) If the person proposed by the Federal President is not elected, the Bundestag may elect a Federal Chancellor within fourteen days after the ballot by the votes of more than one half of its Members.

(4) If no Federal Chancellor is elected within this period, a new election shall take place without delay, in which the person who receives the largest number of votes shall be elected. If the person elected receives the votes of a majority of the Members of the Bundestag, the Federal President must appoint him within seven days after the election. If the person elected does not receive such a majority, then within seven days the Federal President shall either appoint him or dissolve the Bundestag.

⁵⁰ GG Article 65 [Authority within the Federal Government]

The Federal Chancellor shall determine and be responsible for the general guidelines of policy. Within these limits each Federal Minister shall conduct the affairs of his department independently and on his

แห่งสหพันธรัฐได้ก็แต่โดยการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร้องขอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐต้องปฏิบัติตามคำร้องขอและแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง ตามมาตรา 67⁵¹

รัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ แต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ ตามมาตรา 64⁵² และเมื่อนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐพ้นจากตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐย่อมสิ้นสุดลงด้วย ตามมาตรา 69(2)⁵³

เมื่อได้รับการร้องขอจากประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ ให้นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐและรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน ตามมาตรา 69(3)

own responsibility. The Federal Government shall resolve differences of opinion between Federal Ministers. The Federal Chancellor shall conduct the proceedings of the Federal Government in accordance with rules of procedure adopted by the Government and approved by the Federal President.

⁵¹ GG Article 67 [Constructive vote of no confidence]

(1) The Bundestag may express its lack of confidence in the Federal Chancellor only by electing a successor by the vote of a majority of its Members and requesting the Federal President to dismiss the Federal Chancellor. The Federal President must comply with the request and appoint the person elected.

(2) Forty-eight hours shall elapse between the motion and the election.

⁵² GG Article 64 [Appointment and dismissal of Federal Ministers]

(1) Federal Ministers shall be appointed and dismissed by the Federal President upon the proposal of the Federal Chancellor.

(2) On taking office the Federal Chancellor and the Federal Ministers shall take the oath provided for in Article 56 before the Bundestag.

⁵³ GG Article 69 [Deputy Federal Chancellor; tenure of members of the Federal Government]

(1) The Federal Chancellor shall appoint a Federal Minister as his deputy.

(2) The tenure of office of the Federal Chancellor or of a Federal Minister shall end in any event when a new Bundestag convenes; the tenure of office of a Federal Minister shall also end on any other occasion on which the Federal Chancellor ceases to hold office.

(3) At the request of the Federal President the Federal Chancellor, or at the request of the Federal Chancellor or of the Federal President a Federal Minister, shall be obliged to continue to manage the affairs of his office until a successor is appointed.

3.1.2.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ใช้รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเพียงรูปแบบเดียว คือ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะเท่านั้น

การจะศึกษาเรื่องการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะนั้น ต้องทราบจำนวนของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเสียก่อน อันเป็นเรื่ององค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี โดยองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz, GG) มาตรา 62⁵⁴ คือ รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ และรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ

ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีอังเกลา แมร์เคิล (Angela Merkel) สังกัดพรรคสหภาพคริสเตียนเดโมแครต (Christian Democratic Union: CDU) เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีทั้งสิ้น 15 คน⁵⁵

สำหรับองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 65 ออกข้อบังคับการประชุมคณะรัฐมนตรี (Geschäftsordnung der Bundesregierung) โดยได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งข้อบังคับการประชุมดังกล่าว มีการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2494 จนถึงปัจจุบัน โดยในข้อ 24⁵⁶ กำหนดให้ องค์ประชุมของรัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมและรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง การตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก และถ้าคะแนนเสียง

⁵⁴ GG Article 62 [Composition]

The Federal Government shall consist of the Federal Chancellor and the Federal Ministers.

⁵⁵ Die Bundesregierung. (2011, May). *Carbinet*. Retrieved February 12, 2012, from http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Cabinet/Cabinet_PDF.pdf?__blob=publicationFile

⁵⁶ Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951

§ 24

1. Die Bundesregierung ist beschlußfähig, wenn einschließlich des Vorsitzenden die Hälfte der Bundesminister anwesend ist.

2. Die Bundesregierung faßt ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

เท่านั้นให้ถือคะแนนเสียงของประธานในที่ประชุม ในทางปฏิบัติจะจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกวันพุธ⁵⁷

อนึ่ง ในอดีตยุคอาณาจักรไรช์ที่สามซึ่งอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ได้ขึ้นเถลิงอำนาจโดยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2476 (ค.ศ. 1933) รัฐสภาแห่งอาณาจักรไรช์ก็ได้ออกรัฐบัญญัติที่ชื่อว่า “กฎหมายเพื่อการขจัดปัดเป่าความจำเป็นของประชาชนและอาณาจักรไรช์” (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich) กฎหมายฉบับนี้เรียกกันทั่วไปว่า *Enabling Act* แปลเป็นภาษาไทยว่า “กฎหมายมอบอำนาจเต็ม” โดยร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับการลงคะแนนเสียงโดยรัฐสภาแห่งอาณาจักรไรช์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 1933 ด้วยคะแนนเสียง 441 ต่อ 94 ให้เป็นกฎหมายได้ อันเป็นการฉีกรัฐธรรมนูญไวมาร์ ปี ค.ศ. 1919 โดยใช้เสียงข้างมากอย่างท่วมท้น ทั้งนี้โดยมิได้ทำให้รัฐธรรมนูญไวมาร์ถูกทำลายหรือเลิกใช้บังคับแต่อย่างใด กฎหมายมอบอำนาจเต็มมีเนื้อความสั้นๆ เพียง 5 มาตราเท่านั้น รายละเอียดดังนี้

“กฎหมายเพื่อการขจัดปัดเป่าความจำเป็นของประชาชนและอาณาจักรไรช์”⁵⁸

⁵⁷ The Federal Chancellor. (2012). *Cabinet*. Retrieved October 1, 2012, from <http://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BK/En/Office-and-Constitution/Cabinet/cabinet.html>

⁵⁸ Law to Remove the Distress of the People and the State (The Enabling Act)

Article 1 National laws can be enacted by the Reich Cabinet as well as in accordance with the procedure established in the Constitution. This also applies to the laws referred to in Article 85, Paragraph 2, and in Article 87 of the Constitution.

Article 2 The national laws enacted by the Reich Cabinet may deviate from the Constitution as long as they do not affect the position of the Reichstag and the Reichsrat. The powers of the President remain undisturbed.

Article 3 The national laws enacted by the Reich Cabinet shall be prepared by the Chancellor and published in the *Reichsgesetzblatt*. They come into effect, unless otherwise specified, the day after their publication. Articles 68-77 of the Constitution do not apply to the laws enacted by the Reich Cabinet.

Article 4 Treaties of the Reich with foreign states which concern matters of national legislation do not require the consent of the bodies participating in legislation. The Reich Cabinet is empowered to issue the necessary provisions for the implementation of these treaties.

Article 5 This law becomes effective on the day of its publication. It becomes invalid on April 1, 1937; it also becomes invalid if the present Reich Cabinet is replaced by another.

มาตรา 1 กฎหมายแห่งอาณาจักรไรชนั้นอาจตราออกใช้ตามกระบวนการที่นอกเหนือจากกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไว้มาร์ได้ด้วย บทบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับกฎหมายที่ระบุไว้ในมาตรา 85 วรรคสองและมาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญไว้มาร์ด้วย

มาตรา 2 กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลแห่งอาณาจักรไร้อาจแตกต่างจากกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญไว้มาร์ได้ในกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการคงอยู่ของสภาแห่งอาณาจักรไรซ์และสภาที่ปรึกษาแห่งอาณาจักรไรซ์ อย่างไรก็ตามกรณีจะกระทบต่ออำนาจของประธานาธิบดีมิได้

มาตรา 3 กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลแห่งอาณาจักรไรชนั้นต้องนำเสนอนายกรัฐมนตรีลงนามและประกาศในหนังสือประกาศใช้กฎหมายของอาณาจักรไรซ์ กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลแห่งอาณาจักรไรซ์ดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับทันที เว้นแต่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยให้มีผลใช้บังคับหลังจากวันที่ได้ประกาศในหนังสือประกาศใช้กฎหมายของอาณาจักรไรซ์ บทบัญญัติมาตรา 68-77 แห่งรัฐธรรมนูญไว้มาร์ไม่ใช้บังคับกับกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลแห่งอาณาจักรไรซ์

มาตรา 4 สนธิสัญญาของอาณาจักรไรซ์ที่ทำกับรัฐต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตรากฎหมายของอาณาจักรไรซ์ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย รัฐบาลแห่งอาณาจักรไรซ์มีอำนาจออกบทบัญญัติที่จำเป็นในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาดังกล่าวได้

มาตรา 5 กฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ลงประกาศในหนังสือประกาศใช้กฎหมายของอาณาจักรไรซ์ และจะสิ้นผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 อีกทั้งจะสิ้นผลบังคับใช้เมื่อรัฐบาลแห่งอาณาจักรไรซ์ปัจจุบันถูกแทนที่โดยรัฐบาลแห่งอาณาจักรไรซ์อื่น”

กฎหมายฉบับนี้ดูเผินๆ เป็นรัฐธรรมนูญธรรมดา แต่แท้จริงเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอาณาจักรไรซ์ โดยกฎหมายฉบับนี้มีผลเท่ากับทำให้กระบวนการของการตรากฎหมายของรัฐธรรมนูญไว้มาร์ปราศจากคุณค่าใดๆ อีกต่อไป เนื่องจากการออกกฎหมายเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้เองโดยปราศจากขอบเขตแล้วกฎหมายทุกฉบับก็ไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐสภา⁵⁹

รัฐธรรมนูญไว้มาร์เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก เนื่องจากการแก้ไขต้องมีสมาชิกรัฐสภามาประชุมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดและอย่างน้อยต้องเห็นชอบโดยคะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกที่มาประชุม⁶⁰ และการออกกฎหมายตามวิถีทางโดยชอบตามรัฐธรรมนูญไว้มาร์นั้นมีหลักว่า ร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา

⁵⁹ คณิต ฒ นคร. (2554). “กฎหมายราชภัฏกับ “นักบัญญัตินิยม”.” *คู่มือปฐมนิเทศนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ 2554 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์*. หน้า 104.

⁶⁰ แหล่งเดิม. หน้า 103.

ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามขั้นตอนของการออกกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายของอาณาจักรไรช์ทุกฉบับต้องออกโดยรัฐสภาแห่งอาณาจักรไรช์ (Reichstag) และร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภา แล้วนั้นต้องนำเสนอประธานาธิบดีลงนามและประกาศใน “หนังสือประกาศใช้กฎหมายของอาณาจักรไรช์” (Reichsgesetz-Blatt) ซึ่งเทียบได้กับราชกิจจานุเบกษาของประเทศไทย⁶¹ กระบวนการในการบัญญัติกฎหมายทำนองดังเช่นที่กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญไว้มารนี้แท้จริงแล้วเป็นกระบวนการทั่วไปของทุกประเทศ รวมทั้งของประเทศไทยด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายเพื่อการขจัดปัดเป่าความจำเป็นของประชาชนและอาณาจักรไรช์แล้ว พบว่าไม่ใช่เรื่องรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้ผู้ตัดสินใจแทน แต่เป็นเรื่องรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายบังคับใช้ภายในรัฐ มอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่รัฐบาลแห่งอาณาจักรไรช์ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารกระทำการแทน

3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

คณะรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 เรื่อง คือ 3.1.3.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร 3.1.3.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี และ 3.1.3.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.3.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีสมเด็จพระมหาจักรพรรดิทรงเป็นประมุข โดยใช้รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาแบบสองสภา ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 จนถึงปัจจุบัน มาตรา 1⁶² กำหนดให้สมเด็จพระมหาจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชน และมาตรา 4⁶³ กำหนดให้สมเด็จพระมหาจักรพรรดิไม่มีพระราชอำนาจในการบริหารประเทศ ส่วนอำนาจในการบริหารประเทศเป็นขององค์กรบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ โดยมาตรา 3⁶⁴ กำหนดให้

⁶¹ แหล่งเดิม. หน้า 102.

⁶² THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 1: The Emperor shall be the symbol of the State and the unity of the people, deriving his position from the will of the people with whom resides sovereign power.

⁶³ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 4: The Emperor shall perform only such acts in matters of state as are provided for in this Constitution and he shall not have powers related to government. 2) The Emperor may delegate the performance of his acts in matters of state as may be provided for by law.

⁶⁴ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 3: The advice and approval of the Emperor in matters of state, and the Cabinet shall be responsible therefor.

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำและให้ความเห็นชอบในพระราชกรณียกิจทั้งหมดของสมเด็จพระมหากษัตริย์ในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐ และคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการนั้น สำหรับองค์กรนิติบัญญัติ คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า “ไคเอ็ต” ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาล่าง และวุฒิสภาหรือที่เรียกว่า “มนตรีสภา” เป็นสภาสูง โดยสมาชิกของสภาทั้งสองมาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ

3.1.3.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีต้องเลือกจากสมาชิกรัฐสภาโดยมติของรัฐสภา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ตกลงกัน และหากไม่อาจตกลงกันได้แม้ในคณะกรรมการร่วมของทั้ง 2 สภา หรือวุฒิสภาไม่ได้ทำการแต่งตั้งภายใน 10 วัน ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการแต่งตั้งแล้ว โดยไม่นับเวลาพักการประชุม ให้มติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภาตามมาตรา 67⁶⁵ และสมเด็จพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่รัฐสภาทูลเกล้าฯ เสนอ ตามมาตรา 6⁶⁶ ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีทุกคนมาจากสภาผู้แทนราษฎร คือ หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้รับการแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยนายกรัฐมนตรี แต่ให้เลือกตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจำนวนข้างมากจากสมาชิกรัฐสภาตามมาตรา 68⁶⁷ ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกือบทั้งหมดจะมาจากสภาผู้แทนราษฎร และไม่นิยมแต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจำนวนมาก รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะมีเพียง 1 คนต่อกระทรวงเท่านั้น และ

⁶⁵ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 67: The Prime Minister shall be designated from among the members of the Diet by a resolution of the Diet. This designation shall precede all other business. 2) If the House of Representatives and the House of Councillors disagree and if no agreement can be reached even through a joint committee of both Houses, provided for by law, or the House of Councillors fails to make designation within ten(10) days, exclusive of the period of recess, after the House of Representatives has made designation, the decision of the House of Representatives shall be the decision of the Diet.

⁶⁶ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 6: The Emperor shall appoint the Prime Minister as designated by the Diet. The Emperor shall appoint the Chief Judge of the Supreme Court as designated by the Cabinet.

⁶⁷ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 68: The Prime Minister shall appoint the Ministers of State. However, a majority of their number must be chosen from among the members of the Diet. 2) The Prime Minister may remove the Ministers of State as he chooses.

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านรัฐสภาเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ควบคุมกรมต่างๆ ภายในกระทรวง⁶⁸

เหตุให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ มีดังนี้

1) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ หรือไม่ยอมรับมติไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ยุบเสียภายใน 10 วัน ตามมาตรา 69⁶⁹

2) เมื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลง หรือเมื่อได้เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ ตามมาตรา 70⁷⁰

เมื่อคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามข้อ 1) และข้อ 2) ให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนถึงเวลาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ตามมาตรา 71⁷¹ มีข้อสังเกตว่ามาตรา 69 และ 70 ไม่ได้บัญญัติเหตุให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะสำหรับกรณีสมเด็จพระมหาจักรพรรดิทรงใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคำแนะนำและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตาม มาตรา 7 (3)⁷² แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 66 (3)⁷³ ในการใช้อำนาจบริหาร ให้

⁶⁸ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. (2539). *โครงสร้างการปกครองญี่ปุ่น* (รายงานการวิจัย). หน้า 11.

⁶⁹ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 69: If the House of Representatives passes a non-confidence resolution, or rejects a confidence resolution, the Cabinet shall resign en masse, unless the House of Representatives is dissolved within ten(10) days.

⁷⁰ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 70: When there is a vacancy in the post of Prime Minister, or upon the first convocation of the Diet after a general election of members of the House of Representatives, the Cabinet shall resign en masse.

⁷¹ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 71: In the cases mentioned in the two preceding Articles, the Cabinet shall continue its functions until the time when a new Prime Minister is appointed.

⁷² THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 7: The Emperor shall, with the advice and approval of the Cabinet, perform the following acts in matters of state on behalf of the people: (1) Promulgation of amendments of the constitution, laws, cabinet orders and treaties. (2) Convocation of the Diet. (3) Dissolution of the House of Representatives. (4) Proclamation of general election of members of the Diet. (5) Attestation of the appointment and dismissal of Ministers of State and other officials as provided for by law, and of full powers and credentials of Ambassadors and Ministers. (6) Attestation of general and special amnesty, commutation of punishment, reprieve, and restoration of rights. (7) Awarding of honors. (8) Attestation of instruments of ratification and other diplomatic documents as provided for by law. (9) Receiving foreign ambassadors and ministers. (10) Performance of ceremonial functions.

⁷³ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 66: The Cabinet shall consist of the Prime Minister, who shall be its head, and other Ministers of State, as provided for by law. 2) The Prime Minister and other

คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาร่วมกัน แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินได้ทราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีดำเนินการยุบสภาผู้แทนราษฎร ย่อมส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามไปด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ มาตรา 54⁷⁴ กำหนดให้กรณีที่สมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้ปิดสมัยประชุมวุฒิสภาด้วยในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในเวลาที่มีเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมวุฒิสภาสมัยฉุกเฉินได้ โดยมาตรการใดที่ได้ดำเนินไปในสมัยประชุมฉุกเฉินดังกล่าวถือเป็นการชั่วคราว และให้ถือว่าสิ้นสุดผลที่จะใช้บังคับอีกต่อไป เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นชอบด้วยภายใน 10 วัน นับแต่การเปิดสมัยประชุมคราวต่อไปแห่งรัฐสภา มีข้อสังเกตว่าเมื่อรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภาจะมีสมาชิกภาพเป็นเวลา 6 ปี และทุกๆ 3 ปี จะมีการเลือกตั้งใหม่จำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภามีความต่อเนื่อง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบและไม่มีสมัยประชุมวุฒิสภา แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความฉุกเฉินย่อมเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อออกมาตรการทางกฎหมายบังคับเป็นการทั่วไปเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุฉุกเฉินดังกล่าวได้ สรุปได้ว่ารัฐสภาย่อมต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่ต่อเนื่องอยู่เสมอ

3.1.3.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

กรณีประเทศญี่ปุ่น ใช้รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเพียงรูปแบบเดียว คือ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะเท่านั้น

การจะศึกษาเรื่องการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะนั้น ต้องทราบจำนวนของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเสียก่อน อันเป็นเรื่ององค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี โดย

Ministers of State must be civilians. 3) The Cabinet shall, in the exercise of executive power, be collectively responsible to the Diet.

⁷⁴ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 54: When the House of Representatives is dissolved, there must be a general election of members of the House of Representatives within forty(40) days from the date of dissolution, and the Diet must be convoked within thirty(30) days from the date of the election. 2) When the House of Representatives is dissolved, the House of Councillors is closed at the same time. However, the Cabinet may, in time of national emergency, convoke the House of Councillors in emergency session. 3) Measures taken at such session as mentioned in the proviso of the preceding paragraph shall be provisional and shall become null and void unless agreed to by the House of Representatives within a period of ten(10) days after the opening of the next session of the Diet.

องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 66⁷⁵ คือ คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องเป็นพลเรือน และในการใช้อำนาจบริหาร ให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาร่วมกัน โดยมีกฎหมายเฉพาะคือ รัฐบัญญัติคณะรัฐมนตรี เป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2490 และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 กำหนดจำนวนองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 2⁷⁶ คือ คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี และจำนวนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทั้งหมดต้องไม่เกิน 14 คน แต่ในกรณีจำเป็นอย่างยิ่ง อาจเพิ่มจำนวนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงขึ้นอีก 3 คน เพื่อรวมกันแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทั้งหมดต้องไม่เกิน 17 คน

ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่น มีโยชิฮิโกะ โนดะ (Noda Yoshihiko) สังกัดพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (Democratic Party of Japan: DPJ; Minshuto) เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 6 ในรอบ 5 ปีของประเทศญี่ปุ่น และมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทั้งสิ้น 17 คน และหัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Chief Cabinet Secretary) 1 คน⁷⁷

สำหรับองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีนั้น ในรัฐบัญญัติคณะรัฐมนตรีไม่มีการกำหนดจำนวนองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีเพียงมาตรา 4⁷⁸ กำหนดไว้ว่า

⁷⁵ THE CONSTITUTION OF JAPAN Article 66: The Cabinet shall consist of the Prime Minister, who shall be its head, and other Ministers of State, as provided for by law. 2) The Prime Minister and other Ministers of State must be civilians. 3) The Cabinet shall, in the exercise of executive power, be collectively responsible to the Diet.

⁷⁶ THE CABINET LAW (Law No.5 of 1947, as Amended) Article 2

(1) The Cabinet shall be composed of the Prime Minister, who shall be its head, and Ministers of State appointed by the Prime Minister.

(2) The number of Ministers of State provided in the preceding paragraph shall be not more than fourteen. However, if required by special circumstances, the number may be increased by not more than three, to make the total not more than seventeen.

⁷⁷ Prime Minister of Japan and His Cabinet. (2012, January 13). *The Cabinet*. Retrieved February 14, 2012, from http://www.kantei.go.jp/foreign/noda/meibo/daijin/index_e.html

⁷⁸ THE CABINET LAW (Law No.5 of 1947, as Amended) Article 4

(1) The Cabinet shall perform its functions through Cabinet Meetings.

(2) The Prime Minister shall preside over Cabinet Meetings. Upon such occasion, the Prime Minister may propose items including the basic principals concerning the important policies of the Cabinet.

คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ผ่านการประชุมคณะรัฐมนตรี ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้นที่ต้องเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงไม่ต้องเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย

คณะรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นจะมีประชุมปกติสัปดาห์ละ 2 ครั้ง คือ วันอังคาร และ วันศุกร์ ทั้งนี้เป็นประเพณีปฏิบัติมาตั้งแต่เริ่มนำระบบคณะรัฐมนตรีมาใช้ในสมัยเมจิ ในช่วงที่รัฐสภาไม่อยู่ในสมัยประชุม การประชุมจะมีขึ้นเวลา 10.00 นาฬิกา ในห้องคณะรัฐมนตรี ชั้น 2 ของตึกทำเนียบนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Official Residence) แต่เมื่อรัฐสภาอยู่ในสมัยประชุม การประชุมจะมีขึ้นเวลา 9.00 นาฬิกา ในห้องคณะรัฐมนตรีในตึกรัฐสภา งานของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะออกมาใน 3 รูปแบบ คือ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี การอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และรายงานของคณะรัฐมนตรี⁷⁹

3.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี

กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีที่ได้ทำการศึกษา คือ สหราชอาณาจักร แห้งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศนิวซีแลนด์

3.2.1 สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ

เดิมตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1801 (พุทธศักราช 2344) จนถึงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1927 (พุทธศักราช 2470) ใช้ชื่อว่า “สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์ (The United Kingdom of Great Britain and Ireland)”⁸⁰ แต่เนื่องจากในปีคริสต์ศักราช 1922 (พุทธศักราช 2465) ดินแดนที่ปัจจุบันเป็นสาธารณรัฐไอร์แลนด์ก็ได้รับอิสรภาพ เหลือแต่ไอร์แลนด์เหนือที่ยังเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร ฉะนั้นในปีคริสต์ศักราช 1927 (พุทธศักราช 2470) สหราชอาณาจักรจึงเปลี่ยนชื่อเป็น “สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)” หรือชื่อโดยย่อ คือ “สหราชอาณาจักร (United Kingdom: UK)”⁸¹ สหราชอาณาจักรไม่ใช่ประเทศๆ เดียว แต่เป็นการรวมตัวกันของหลายประเทศจนเป็น

(3) Each Minister may submit to the Prime Minister any question or matter and ask for a Cabinet Meeting therefore.

⁷⁹ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. เล่มเดิม. หน้า 9-10.

⁸⁰ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี ก (2555, 1 สิงหาคม). สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2555, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์>

⁸¹ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี ข (2555, 29 มกราคม). ประวัติศาสตร์สหราชอาณาจักร. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2555, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/ประวัติศาสตร์สหราชอาณาจักร>

ประเทศเดียว (Country of Countries) สหราชอาณาจักรประกอบไปด้วยประเทศที่เป็นเอกราช (Sovereign Nation) และเท่าเทียมกันสี่ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ (England) ประเทศสกอตแลนด์ (Scotland) ประเทศเวลส์ (Wales) ประเทศไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) โดยประชากรในสี่ประเทศนี้ถือสัญชาติเป็นชาวบริติช (British Citizen)

หมู่ประเทศที่ได้รับอิสรภาพผ่านวิธีการทางทูต แต่ยังคงยอมรับว่ากษัตริย์สหราชอาณาจักรเป็นประมุขของประเทศตนนั้น รู้จักกันในนาม “หมู่ประเทศเครือจักรภพ” (The Commonwealth Realms) (ปัจจุบัน เรียกว่า เครือจักรภพแห่งชาติ (Commonwealth of Nations)) ประเทศเหล่านี้เรียงตามลำดับจำนวนประชากรจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศปาปัวนิวกินี ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศจาไมกา ประเทศหมู่เกาะโซโลมอน ประเทศเบลีซ ประเทศบาฮามาส ประเทศบาร์เบโดส ประเทศเซนต์ลูเชีย ประเทศเซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ ประเทศเกรเนดา ประเทศแอนติกาและบาร์บูดา ประเทศเซนต์คิตส์และเนวิส และประเทศทูวาลู ประเทศทั้งหมดนี้ล้วนได้รับอิสรภาพในการปกครองตนเอง แต่ยังคงยอมรับให้กษัตริย์สหราชอาณาจักรเป็นประมุข ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริงในเขตแดนประเทศนั้นๆ ก็ตาม⁸²

นอกจากนี้ยังมีอีกสามดินแดน ซึ่งจัดเป็นดินแดนที่เป็นของราชวงศ์ เรียกว่า ดินแดนคราวน์ดีเพนเดนซี (Crown Dependencies) ตั้งอยู่ในพื้นที่ของหมู่เกาะอังกฤษและอยู่ภายใต้อำนาจของราชวงศ์ นั่นคือเกาะแมน เกาะเจอร์ซีย์ และเกาะเกิร์นซีย์ ดินแดนเหล่านี้ต่างจากหมู่ประเทศในเครือจักรภพตรงที่ไม่จัดเป็นประเทศที่มีอิสรภาพ แต่ยังคงได้รับสิทธิจากราชวงศ์ให้ปกครองตนเองได้ และประชาชนในดินแดนเหล่านี้จะถือสัญชาติเป็นชาวบริติชด้วย ดังนั้น สหราชอาณาจักรยังคงมีอำนาจในการลงนามกฎหมายท้องถิ่นของดินแดนเหล่านี้ได้⁸³

สำหรับกลุ่มที่เรียกว่า “อาณานิคมโพ้นทะเลของสหราชอาณาจักร” (British Overseas Territories) (ชื่อเดิมเรียกกันว่า “อาณานิคมแห่งราชวงศ์” (Crown Colonies)) ต่างจากประเทศเครือจักรภพแห่งชาติตรงที่ดินแดนเหล่านี้ยังไม่ได้รับอิสรภาพและยังคงต้องพึ่งพาสหราชอาณาจักรทางด้านการทหาร และในบางครั้งต้องพึ่งพาการช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจด้วย และเหมือนกับกลุ่มดินแดนคราวน์ดีเพนเดนซี ตรงที่บุคคลใดก็ตามที่เกิดในดินแดนนี้จะได้รับสัญชาติบริติช อาณานิคมโพ้นทะเลของสหราชอาณาจักร ตามลำดับจำนวนประชากรจากมากไปหาน้อยคือ เบอร์มิวดา

⁸² CGPGrey. (2554). อธิบายความแตกต่างระหว่าง สหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่ และประเทศอังกฤษ. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2555, จาก http://www.trueplookpanya.com/true/knowledge_youtube.php?youtube_id=

หมู่เกาะเคย์แมน หมู่เกาะเติกส์และหมู่เกาะเคคอส ยิบรอลตาร์ หมู่เกาะบริติชเวอร์จิน อาโกรทีรีและเดเคเรีย แองกวิลลา เซนต์เฮเลนา ทริสเทนดาคุนฮา เกาะแอสเซนชัน มอนต์เซอร์ราต บริติชอินเดียนโอเชียนเทร์ริทอรี เกาะเซาท์จอร์เจียและหมู่เกาะเซาท์แซนด์วิช หมู่เกาะฟอล์กแลนด์ บริติชแอนตาร์คติกเทร์ริทอรี และหมู่เกาะพิตแคร์น⁸⁴ โดยในอดีต ภูมิเมืองเล็กๆ ชื่อ ยิบรอลตาร์ (Gibraltar) ที่อยู่บนชายฝั่งของประเทศสเปน (Spain) เป็นต้นเหตุของความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างสหราชอาณาจักรและประเทศสเปน และยังมีกรณีหมู่เกาะฟอล์กแลนด์ ที่เป็นเหตุของความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างสหราชอาณาจักรและประเทศอาร์เจนตินา ส่งผลให้ทั้งสองประเทศนี้ทำสงครามกัน

คณะรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักรได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 เรื่อง คือ 3.2.1.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร 3.2.1.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี และ 3.2.1.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร

สหราชอาณาจักรมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ (Kingdom) สหราชอาณาจักรใช้รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสองสภา โดยฝ่ายบริหารประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรัฐบาลปกครองประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่รัฐสภาประกอบด้วย สภาสูงหรือที่เรียกว่า “สภาขุนนาง” (House of Lord) และสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกว่า “สภาสามัญชน” (House of Parliament) สหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตย โดยคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ และในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็สามารถใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ในสหราชอาณาจักรแนวความคิดเรื่องตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากกษัตริย์ของสหราชอาณาจักรจะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตรากฎหมายที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบแล้ว และทรงมีพระราชอำนาจในการคัดเลือกและแต่งตั้งเสนาบดีและข้าราชการต่างๆ ได้ แต่ในช่วงศตวรรษที่ 18 ในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 และพระเจ้าจอร์จที่ 2 มิได้เข้าประชุมพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ร่วมกับเสนาบดีของพระองค์ เมื่อเป็นเช่นนี้ พวกเสนาบดีจึงเท่ากับเป็นผู้บริหารประเทศด้วยตนเอง ยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการทหารและนโยบายการต่างประเทศเท่านั้น โดยที่พระองค์ทรงปล่อยให้เสนาบดีเป็นผู้รับภาระในการติดต่อจัดการกับรัฐสภา อีกทั้งดำเนินการ

⁸⁴ แหล่งเดิม.

เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในการพิจารณาให้ราชูปถัมภ์ และทรงปล่อยให้รัฐสภาใช้อำนาจมากขึ้น นอกเหนือจากการปล่อยให้เสนาบดีมีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้น แม้ว่าพวกเสนาบดียังคงมีสภาพเป็นเสมือนหนึ่งผู้แทนของกษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้ที่พระองค์ทรงแต่งตั้ง และอาจถูกพระองค์ถอดถอนตามพระราชประสงค์ได้ทุกเมื่อ แต่ในรัชสมัยของพระเจ้าจอร์จทั้งสองพระองค์นี้ พวกเสนาบดีต่างมีอำนาจมากกว่าที่เคยมีมาในอดีต นอกจากนี้ยังมีสิ่งแปลกใหม่ที่เริ่มก่อตัวเป็นรูปร่างในสมัยนั้น กล่าวคือเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบของอัครมหาเสนาบดีและคณะเสนาบดี ตามหลักการพวกเสนาบดีต่างมีความสำคัญทัดเทียมกัน แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติมีอยู่หลายครั้งที่เสนาบดีผู้หนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องต่างๆ เมื่อองค์กษัตริย์มิได้ทรงเข้าเป็นประธานในที่ประชุมคณะเสนาบดี เสนาบดีผู้หนึ่งจะเป็นผู้รายงานผลการประชุมให้กษัตริย์ทรงทราบเรื่องราวต่างๆ ที่ได้มีการพิจารณาและลงมติในนามของเสนาบดีทั้งหลาย โดยอาศัยการทำหน้าที่นี้ เสนาบดีผู้หนึ่งจึงมีสถานภาพเหนือกว่าเสนาบดีผู้อื่น ในขณะเดียวกันเสนาบดีซึ่งต่างมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่แก่กันและกันก็ได้แสดงความเป็นปึกแผ่นอย่างเห็นได้ชัดในบางครั้ง แต่ยังไม่ถึงกับมีการลาออกพร้อมกันทั้งคณะ เมื่อมีเสนาบดีคนใดคนหนึ่งจำเป็นต้องลงออกจากตำแหน่งไป⁸⁵

หากพิจารณาการปกครองภายใต้หลักนิติธรรม (the rule of law) หรือการปกครองโดยกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้เพราะภายใต้การปกครองโดยกฎหมายแบบของสหราชอาณาจักรนั้น ผู้ออกกฎหมายหรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่อยู่ภายใต้กฎหมายใดๆ ดังที่มีคำกล่าวว่า “สิ่งที่รัฐสภาสหราชอาณาจักรทำได้ก็คือมีเพียงแต่การเปลี่ยนผู้หญิงให้เป็นผู้ชายและเปลี่ยนผู้ชายให้เป็นผู้หญิงเท่านั้น” ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของสหราชอาณาจักรจึงมีอำนาจอันไม่จำกัดในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้รัฐบาลนำกฎหมายดังกล่าวมาเป็นพื้นฐานในการใช้อำนาจในการปกครองต่อไป ซึ่งหากพิจารณาให้ดีจะเห็นว่า ระบบดังกล่าวทำให้กฎหมายตกอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างการปกครองของสหราชอาณาจักรเป็นลักษณะเฉพาะของสหราชอาณาจักรที่เป็นการผสมผสานระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) และหลักความเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งนำไปสู่ระบบเสียงข้างมากที่ไม่ยอมรับการประนีประนอมใดๆ และไม่เปิดช่องให้มีการโต้แย้งได้

ในส่วนของรัฐสภาจะเป็นความสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุล (checks and balances) กันไปในตัว และกลไกดังกล่าวเป็นหลักประกันสำหรับการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกก้าวล่วงโดยฝ่ายอำนาจรัฐซึ่งมีศักยภาพแห่งอำนาจอันล้นเหลือ และเนื่องจากสหราชอาณาจักรไม่มีกลไกศาลรัฐธรรมนูญซึ่งคอย

⁸⁵ เจษฎา พรไชยา. (2546). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ. หน้า 26-27.

ช่วยปรับกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นภารกิจของรัฐสภาที่จะต้องทำหน้าที่ในส่วนนี้ แต่เท่าที่ผ่านมาก็เป็นที่ประจักษ์กันแล้วว่า รัฐสภาเองก็ไม่สามารถทำหน้าที่ทั้งสองด้านได้ กล่าวคือ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มีลักษณะบูรณาการ และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์หลักการพื้นฐานของการปกครอง ซึ่งหมายความว่ารวมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานพร้อมกันไปด้วย เนื่องจากดุลแห่งอำนาจในรัฐสภาของสหราชอาณาจักรมีแนวโน้มที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาล ฉะนั้นการอ้างความชอบธรรมตามแนวความคิดเดิมที่ว่า รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา จึงลดความน่าเชื่อถือลงไป และเมื่อบทบาทของรัฐสภาในการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนถูกละเลยไปภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ จึงเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า สหราชอาณาจักรกำลังพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นรัฐที่ผูกขาดอำนาจ (authoritarianism) หรือเป็นรัฐที่ใช้กำลังบังคับ (coersive state)⁸⁶

3.2.1.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

เป็นเรื่องแปลกแต่จริงที่ว่า ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) ไม่มีฐานะที่เป็นทางการในรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร ทั้งนี้เพราะตำแหน่งนี้ค่อยๆ เกิดขึ้นมาจากการที่แต่เดิมพระมหากษัตริย์ทรงมีเสนาบดีคนสำคัญ เช่น เสนาบดีกระทรวงพระคลัง (First Lord of the Treasury) โดยที่หน้า No.10, Downing Street ยังคงใช้ป้ายตามชื่อตำแหน่งนี้ ซึ่งเมื่อเปลี่ยนแปลงผู้ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ได้ควบคุมการประชุมคณะรัฐมนตรีแทนพระมหากษัตริย์ และแล้วเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาโดยการแข่งขันกันระหว่างผู้สมัครจากพรรคการเมือง จึงเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ว่าจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหัวหน้าพรรคที่ชนะการเลือกตั้ง (มีที่นั่งมากกว่ากึ่งหนึ่งในสภาสามัญชน) เป็นนายกรัฐมนตรี⁸⁷

ตามธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) มียุวกษัตริย์จะต้องตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา และในปัจจุบันสหราชอาณาจักรมีพรรคการเมืองใหญ่ๆ เพียง 2 พรรคเท่านั้น คือ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) และพรรคแรงงาน (Labour Party) ฉะนั้นการรักษาประเพณีปฏิบัติดังกล่าวจึงเป็นไปโดยราบรื่น แต่ในสมัยที่พรรคการเมืองของสหราชอาณาจักรยังไม่รวมกันเป็นปีกแผ่น คือ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1919 - 1935 กษัตริย์สหราชอาณาจักรจำต้องคัดเลือกจากหัวหน้าพรรคที่ทรงเห็นว่าเหมาะสม เช่น ในปี ค.ศ. 1931 พระเจ้าจอร์จที่ 5 ได้ทรงขอร้องให้นายแมคโดนัลเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองของนายแมคโดนัลจะแพ้การเลือกตั้งก็ตาม สำหรับการตั้งรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร เมื่อ

⁸⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ข (2555). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 6). หน้า 57.

⁸⁷ สมบัติ ช่างชัยวงศ์. (2553). การเมืองอังกฤษ (พิมพ์ครั้งที่ 9). หน้า 110.

ประมุขของรัฐตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงจะดำเนินการตั้งรัฐมนตรีเพื่อประกอบเป็นรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีต่อไป ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรีและถวายรายชื่อให้กษัตริย์ทรงตั้งและจะทรงตั้งบุคคลที่นายกรัฐมนตรีเสนอมา ฉะนั้น อำนาจตั้งรัฐมนตรีของกษัตริย์ในสหราชอาณาจักรจึงเป็นเพียงพิธีการ ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกรัฐมนตรีทั้งสิ้น⁸⁸

สัดส่วนที่มาของรัฐมนตรีนั้น ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญสามารถแต่งตั้งจากสมาชิกสภาสามัญชนได้ไม่เกิน 95 คน นอกเหนือจากนั้นต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาขุนนาง ทั้งนี้ มีธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญด้วยว่า หากนายกรัฐมนตรีต้องการเสนอให้กษัตริย์แต่งตั้งบุคคลใดๆ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยที่บุคคลดังกล่าวมิได้มีตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนาง (Lords) หรือสมาชิกสภาสามัญชน (MPs) มาก่อน นายกรัฐมนตรีต้องเสนอให้กษัตริย์แต่งตั้งบุคคลนั้นๆ ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางเสียก่อน เพื่อให้มีคุณสมบัติที่สามารถเป็นรัฐมนตรีได้⁸⁹

ในสหราชอาณาจักร คณะรัฐมนตรีมีลักษณะแปลกแตกต่างไปจากในประเทศอื่น มีประเพณีว่าเริ่มต้นเมื่อกษัตริย์แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะกราบทูลกษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นชุดหนึ่งซึ่งมีจำนวนมากอาจถึง 70-80 คน ในบางสมัยมีจำนวนมากถึง 100 คน เรียกว่า “รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” หรือ “รัฐบาลในสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ” (H.M.'s Government) รัฐบาลนี้ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการรัฐมนตรีช่วยว่าการ และผู้มีตำแหน่งเทียบเท่ารัฐมนตรีทุกคน (ในภาษาอังกฤษเรียกรัฐมนตรีบางคนว่า Minister และเรียกบางคนว่า Secretary of State For ...) ต่อจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะกำหนดให้มีคณะบุคคลจำนวนหนึ่งในรัฐบาลประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีแท้ๆ (Cabinet) มีจำนวนประมาณ 15-20 คน บางครั้งอาจมีจำนวนมากถึง 30 คน คณะรัฐมนตรีนี้มีจำนวนน้อยมีสิทธิเข้าประชุม มีอำนาจกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีแต่ละคนเรียกว่า member of the Cabinet รัฐมนตรีคนอื่นๆ ที่มิได้เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรีแม้จะเป็นสมาชิกในรัฐบาลก็ไม่มีสิทธิเข้าประชุมคณะรัฐมนตรี การกำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรีจะกระทำในรูปของประกาศนายกรัฐมนตรี และลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือของทางราชการ บุคคลในคณะรัฐมนตรีอาจเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ได้ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงบางคนอาจไม่ได้อยู่ใน

⁸⁸ มนูญ บริสุทธ์. เล่มเดิม. หน้า 14-15.

⁸⁹ Wikipedia The Free Encyclopedia. (2012, February 13). *Cabinet of the United Kingdom*. Retrieved February 15, 2012, from http://en.wikipedia.org/wiki/Cabinet_of_the_United_Kingdom

คณะรัฐมนตรี ใครจะอยู่ในคณะรัฐมนตรีบ้างขึ้นอยู่กับความเห็นของนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องพิจารณาตามเหตุการณ์⁹⁰

ในบางสมัยจำนวนคณะรัฐมนตรีแท้ๆ 15-20 คน ก็อาจมากไป จำเป็นต้องมีรัฐมนตรีที่สนิทและสำคัญ 4-5 คน ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) หรือคณะรัฐมนตรีคนสำคัญ (Key Ministers) ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเชิญมาประชุมปรึกษาหารือเรื่องสำคัญๆ เฉพาะหน้ามติของคณะรัฐมนตรีวงในผูกพันคณะรัฐมนตรีทั้งคณะและผูกพันรัฐบาลด้วย ตัวอย่างเช่น เคยมีการเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีวงในเพื่อวินิจฉัยการลดค่าเงินปอนด์ และการทำสงครามที่คลองสุเอซ เป็นต้น⁹¹

3.2.1.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

การปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีนั้น มี 2 หน่วยงานที่ทำให้การปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีประสบความสำเร็จ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีเต็มคณะ (Full Cabinet) และ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committees) ซึ่งประชุมกันเป็นประจำ⁹²

กรณีสหราชอาณาจักร ใช้รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเพียง 2 รูปแบบ คือ 1) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ และ 2) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ

การจะศึกษาเรื่องการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะนั้น ต้องทราบจำนวนของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเสียก่อน อันเป็นเรื่ององค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ในสหราชอาณาจักร นายกรัฐมนตรีสามารถกำหนดจำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีได้ ไม่ใช่รัฐมนตรีทั้งหมดที่อยู่ในคณะรัฐมนตรี เพราะถือว่าคณะรัฐมนตรีทำงานเป็นหมู่คณะ ร่วมกันพิจารณาทางเลื้อนโยบาย และประสานนโยบาย จึงต้องมีขนาดพอเหมาะ ไม่ใหญ่เกินไปจนเพอะเพอะ แต่ก็ต้องใหญ่พอที่จะประกอบด้วย รัฐมนตรีผู้ที่เป็นหัวหน้ากระทรวงสำคัญๆ ต่างๆ (Secretary of State) อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงดุลทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในพรรค โดยอาจต้องนำเอาคู่แข่งของตนในพรรคเข้ามาาร่วมด้วย เพื่อป้องกันการแตกแถวอันจะเป็นปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีมีประมาณ 20 คน และยังมีรัฐมนตรีระดับว่าการกระทรวงแต่ไม่ได้เป็นหัวหน้ากระทรวง (Minister of State) และรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Parliamentary Under – Secretary of State) อีก รวมเป็นรัฐบาลกว่า 100 คน สำหรับรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่สำคัญๆ มี

⁹⁰ วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 593.

⁹¹ แห่ลงเดิม. หน้า 594.

⁹² สมบัติ ช่างชัยวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 184-185.

รองนายกรัฐมนตรี (Deputy Prime Minister) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Lord Chancellor) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of the Exchequer) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Foreign Secretary) เป็นต้น⁹³

ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร มีเดวิด คาเมรอน (David Cameron) สังกัดพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party หรือ Tory) เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีที่มีอำนาจสั่งราชการกระทรวง (Secretary of State) และได้รับเงินเดือนในตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน 22 คน และรัฐมนตรีลอยซึ่งไม่ได้สังกัดกระทรวงใดๆ (unpaid ministers) กว่า 100 คน ซึ่งการประชุมคณะรัฐมนตรี จัดขึ้นทุกวันอังคาร ณ บ้านเลขที่ 10 ถนนดาวนิง เพื่อปรึกษาหารือกันในเรื่องที่สำคัญในทางบริหาร โดยจัดการประชุม ณ ห้องดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2399 จนถึงปัจจุบัน สถานที่ดังกล่าวจึงถูกเรียกว่า Council Chamber มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในที่ประชุม และรัฐมนตรีที่มีอำนาจสั่งราชการกระทรวง และได้รับเงินเดือนในตำแหน่งรัฐมนตรีทั้ง 22 คน กับรัฐมนตรีอื่นซึ่งได้รับเชิญอีก 6 คน ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์ประกอบของการประชุมคณะรัฐมนตรี คือ 29 คน⁹⁴

สำหรับองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีนั้น กำหนดไว้ในหนังสือคู่มือคณะรัฐมนตรี ข้อ 4.42⁹⁵ คือ ไม่มีการกำหนดองค์ประชุมไว้ สำหรับการประชุมของคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจในการดำเนินการประชุมเป็นของประธานในที่ประชุมนั้น ทั้งนี้ตามคำแนะนำของเลขาธิการรัฐมนตรี

2) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี

ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีมีภารกิจมากขึ้นเรื่อยๆ ตามการขยายตัวและความซับซ้อนของกิจการของรัฐ ระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี (Cabinet committee system) จึงเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง และได้กลายเป็นกลไกถาวรในปัจจุบัน คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีมีหลายประเภท แต่หน้าที่หลักคือ การพิจารณารายละเอียดของนโยบายซึ่งตกลงกันแล้ว หรือหากยังตกลงกันไม่ได้ก็ทำหน้าที่ให้ชัดเจนว่าขัดแย้งกันอย่างไรบ้าง รวมทั้งประสานงานกิจการของกระทรวงต่างๆ คณะกรรมการที่สำคัญจะมีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอาวุโสเป็นประธาน

⁹³ พุทธิสถาน ชุมพล ก (2544). *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ*. หน้า 101-102.

⁹⁴ 10. (2012). *The Cabinet*. Retrieved February 15, 2012, from <http://www.number10.gov.uk/the-coalition/the-cabinet/>

⁹⁵ The Cabinet Manual

4.42 There is no set quorum for Cabinet and Cabinet committee meetings. The decision to proceed with a meeting is made by the chair of the Cabinet committee, on the advice of the Cabinet Secretariat.

จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1992 หลักการรักษาความลับใช้กับคณะกรรมการเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี แต่ นายกรัฐมนตรีเมเจอร์ (Major) ได้อนุญาตให้เปิดเผยหน้าที่และรายชื่อคณะกรรมการได้ตั้งแต่นั้นมา ตามหลักการปกครองที่เปิดเผย (open government)⁹⁶ และตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าสมาชิก คณะกรรมการต้องรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรีไม่ใช่รัฐสภา และต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน

การบริหารงานของรัฐบาล มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเรื่อง เฉพาะเรื่อง ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ บทบาทของคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ในหนังสือคู่มือคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Manual) ซึ่งพิมพ์ครั้งแรกใน เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ข้อ 4.9⁹⁷ คือ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีช่วยให้แน่ใจว่าการดำเนินงาน ของรัฐบาลมีการประมวลผลที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยลดความกดดันให้กับคณะรัฐมนตรี โครงสร้างของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรียังสนับสนุนหลักความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เพื่อให้ แน่ใจว่าข้อเสนอนโยบายได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบโดยไม่มีปัญหาต้องอ้างถึงในการ ประชุมคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีสามารถทำได้เช่นเดียวกับการ ตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และ โครงสร้างของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ในข้อ 4.10⁹⁸ คือ นายกรัฐมนตรีจะตัดสินใจตามคำแนะนำของเลขานุการคณะรัฐมนตรี ในเรื่องโครงสร้างของ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี รวมทั้งประธานในที่ประชุมคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี รองประธาน ในที่ประชุมคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี(ถ้ามี) จำนวนสมาชิกของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี และข้อกำหนดที่ใช้อ้างอิงสำหรับคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด โดยนายกรัฐมนตรีไม่ต้อง เป็นสมาชิกของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีในทุกชุดเหมือนอย่างประเทศนิวซีแลนด์

⁹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 105-106.

⁹⁷ The Cabinet Manual

4.9 Cabinet committees help to ensure that government business is processed more effectively by relieving pressure on Cabinet. The committee structure also supports the principle of collective responsibility, ensuring that policy proposals receive thorough consideration without an issue having to be referred to the whole Cabinet. Cabinet committee decisions have the same authority as Cabinet decisions.

⁹⁸ The Cabinet Manual

4.10 The Prime Minister decides – with the advice of the Cabinet Secretary – the overall structure of the Cabinet committee system, including the chair, deputy chair (if any), membership and the terms of reference of each Cabinet committee. Details are usually announced biannually in a written ministerial statement in Parliament.

คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยทั้งรัฐมนตรีและข้าราชการมี 3 ประเภทหลักๆ⁹⁹ คือ

(1) คณะกรรมการประจำต่างๆ (standing committees) เช่น ในเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ (Public Expenditure Survey Committee-PESC) ในเรื่องนโยบายต่างประเทศและการป้องกันประเทศ (Overseas Policy and Defence) ในเรื่องบริการสังคมและกิจกรรมหาคนไทย (Social Service, Home Affairs) และการนิติบัญญัติในอนาคต (Future Legislation) โดยชื่อเรียกเหล่านี้เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา

(2) คณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committees) ซึ่งใช้ชื่อว่า MISC (miscellaneous-ต่างๆ) หรือ GEN (สลับกันเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรี) และมีตัวเลขตาม จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามเรื่องที่เป็นปัญหาขึ้นในขณะนั้น โดยเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล คณะกรรมการเฉพาะกิจก็จะอยู่ในฐานะ GEN (General) และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงต่อไปจะกลับไปอยู่ในฐานะ MISC อีกครั้งหนึ่ง

(3) คณะกรรมการรัฐมนตรี (Ministerial committees) ซึ่งมีแต่ข้าราชการเป็นกรรมการ อำนาจในการระบุอำนาจหน้าที่และตั้งคณะกรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการเฉพาะกิจเป็นสิ่งที่นายกรัฐมนตรีสามารถใช้เพื่อที่จะได้ผลักดันนโยบายไปในแนวทางที่เขาต้องการ เช่น เมื่อพบว่ารัฐมนตรีหลายคนไม่ชอบยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของเขอ มาร์กาเร็ต แทตเชอร์ก็ตั้งผู้สนับสนุนเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการกิจการเศรษฐกิจ (Economic Affairs Committee) ด้วยเหตุที่เมื่อผ่านคณะกรรมการแล้ว กรรมการก็ต้องยึดตามมติ ทำให้ยากที่จะเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้นในสมัยรัฐบาลของมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีมักจะหลีกเลี่ยงการตั้งคณะกรรมการ แต่ใช้วิธีการประชุมกับรัฐมนตรีและข้าราชการในกระทรวงนั้นๆ เพื่อตกลงนโยบายล่วงหน้า สรุปก็คือ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี แม้จะมีข้อดีในแง่ของการเพิ่มประสิทธิภาพ แต่ก็มีข้อเสียตรงที่ทำให้อำนาจของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีลดลง¹⁰⁰

สำหรับองค์ประชุมของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีนั้น กำหนดไว้ในหนังสือคู่มือคณะรัฐมนตรี ข้อ 4.42¹⁰¹ เช่นเดียวกับองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรี คือ ไม่มีการกำหนดองค์ประชุมไว้ สำหรับการประชุมของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจในการดำเนินการประชุมเป็นของประธานในที่ประชุม นั้น ทั้งนี้ตามคำแนะนำของเลขาธิการรัฐมนตรี

⁹⁹ พุทธิศาน ชุมพล ก เล่มเดิม. หน้า 106.

¹⁰⁰ แหล่งเดิม.

¹⁰¹ The Cabinet Manual

4.42 There is no set quorum for Cabinet and Cabinet committee meetings. The decision to proceed with a meeting is made by the chair of the Cabinet committee, on the advice of the Cabinet Secretariat.

อนึ่ง มีข้อเสนอให้แก้ไขเรื่องขาดการกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมของรัฐบาลและการประสานงานให้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีพิเศษ (Super-Cabinet) ขนาดประมาณ 6 คน ซึ่งเป็นรัฐมนตรีซึ่งไม่มีกระทรวงรับผิดชอบ ซึ่งอันที่จริงนายกรัฐมนตรีเชอร์чилล์ (Churchill) เคยนำมาใช้แต่ไม่ได้ผล จึงนำมาสู่การทำเช่นนั้นอย่างไม่เป็นทางการ โดยนายกรัฐมนตรีประชุมปรึกษากับรัฐมนตรีบางคนก่อนที่จะประชุมคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ วิธีการนี้เรียกกันทั่วไปว่า “คณะรัฐมนตรีวงใน” (Inner Cabinet) ซึ่งก็ได้นำไปสู่ข้อกังขาเรื่องการทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐมนตรีบางคนและที่ปรึกษามากเกินไป นอกจากนั้นก็มีข้อโต้แย้งต่อการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีพิเศษอยู่ 3 ด้าน คือ 1) ทางการเมือง: จะยังทำให้มีความกดดันในเรื่องดุลย์อำนาจทางการเมือง 2) เชิงรัฐธรรมนูญ: รัฐมนตรีประจำกระทรวงจะรับผิดชอบต่อรัฐสภาได้อย่างไรในเมื่อการตัดสินใจเป็นของคณะรัฐมนตรีพิเศษ และ 3) เชิงการบริหาร: รัฐมนตรีที่รู้งานกระทรวงน่าจะรู้ดีกว่ารัฐมนตรีคนอื่นที่อยู่ห่างๆ¹⁰² โดยจะถือว่าการประชุมของคณะรัฐมนตรีวงในเป็นการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้มีผู้ตัดสินใจแทนมิได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีแท้ๆ มิได้แสดงเจตนามอบอำนาจอย่างเป็นทางการให้แก่คณะรัฐมนตรีวงในแต่อย่างใด เป็นการกระทำโดยลำพังของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

ในสหราชอาณาจักร บางเรื่องนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรใช้การปรึกษากับรัฐมนตรี (และที่ปรึกษา) ไม่กี่คน ซึ่งบางครั้งถูกเรียกว่า “คณะรัฐมนตรีวงใน” (inner cabinet) หรือแม้แต่ทำการตัดสินใจในเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติแต่เพียงผู้เดียวก็ตาม แต่ “คณะรัฐมนตรีวงใน” ของสหราชอาณาจักรนั้น ไม่มีกฎหมายรองรับฐานะ¹⁰³

กรณีของสหราชอาณาจักร การตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว หรือของคณะรัฐมนตรีวงใน เป็นการตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งชุด รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีทั้งชุดดังกล่าว จึงต้องรับผิดชอบกับข้อตัดสินใจนั้นด้วย ตามธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) อันเป็นส่วนจารีตของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (cabinet collective responsibility) และตามหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (ministerial responsibility) หมายความว่า หากข้อตัดสินใจนั้นส่งผลเสียถึงขนาด นายกรัฐมนตรีก็จะถูกกดดันทางการเมืองจากพรรคของตนเองและจากรัฐสภา ให้ลาออกหรือสละตำแหน่ง เป็นการแสดงความ

¹⁰² พุทธิสถาน ชุมพล ก เล่มเดิม. หน้า 108.

¹⁰³ พุทธิสถาน ชุมพล ข (2548, 18 มีนาคม). ข้อถกเรื่อง พ.ร.ฎ.: พรการการเมืองไทยกับพรรคการเมืองอังกฤษไม่เหมือนกัน. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2553, จาก http://www.thaiworld.org/th/include/answer_search.php?question_id=110

รับผิดชอบ หรือถูกตรวจสอบได้ (accountable) ทางการเมือง โดยในสหราชอาณาจักรไม่เกี่ยวกับกฎหมายบัญญัติใด¹⁰⁴

จากกรณีดังกล่าวจึงเกิดคำถามว่า สหราชอาณาจักรมีการปกครองโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยนายกรัฐมนตรีกันแน่ สำหรับคำตอบของคำถามนี้ มีทั้งนักวิชาการและนักการเมืองสหราชอาณาจักรซึ่งเห็นว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรีได้ค่อยๆ เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเปรียบเทียบกับของคณะรัฐมนตรี จนอาจกล่าวได้ว่า สหราชอาณาจักรถูกปกครองโดยนายกรัฐมนตรี (Prime ministerial government) มากกว่าโดยคณะรัฐมนตรี (Cabinet government) กล่าวคือ อำนาจที่เป็นจริง (“efficient” power) ในระบบอยู่ที่นายกรัฐมนตรี ในขณะที่คณะรัฐมนตรีกำลังกลายเป็นเพียง “สัญลักษณ์อันศักดิ์สิทธิ์” ของอำนาจในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐสภา (“dignified” part of the constitution) โดยมีการวิเคราะห์ว่าเหตุปัจจัยที่เอื้อต่อการนี้คือ 1) การเติบโตขึ้นของพรรคการเมืองที่มีวินัยทำให้สภาสามัญชนยอมตามฝ่ายบริหารมากขึ้น และ 2) การรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการอาวุโส ในท้ายที่สุดนายกรัฐมนตรีจึงอยู่ที่ยอดของกลไกทางการเมืองและการบริหารที่มีอำนาจมากและรวมศูนย์ จนกระทั่งกลายเป็นว่า “มีระบบของการปกครองโดยบุคคลคนเดียว ณ ใจกลางระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา” ตามคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ (Tony Blair)¹⁰⁵

การปกครองโดยนายกรัฐมนตรีต่างจากการปกครองโดยประธานาธิบดี แม้จะลงความเห็นกันว่าสหราชอาณาจักรมีการปกครองโดยนายกรัฐมนตรีก็ตาม พึงเข้าใจว่า การปกครองโดยนายกรัฐมนตรีก็ยังไม่เหมือนกับการปกครองโดยประธานาธิบดี (Presidential government) ด้วยเหตุที่ว่าระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เหมือนกัน ความแตกต่างที่สำคัญคือ ตำแหน่งประธานาธิบดีแยกออกจากสภาองเกรสโดยสิ้นเชิง เพราะได้รับเลือกตั้งในระบบที่เป็นต่างหากออกไป ส่วนนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกสภาสามัญชนโดยการเลือกตั้งก่อน และยังคงเป็นอยู่แม้จะเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว กล่าวคือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสามัญชนไม่สิ้นสุดลงด้วยสาเหตุการได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี อีกทั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกามีหน่วยงานเฉพาะตำแหน่งช่วยงานที่มีขนาดใหญ่และทำงานได้มาก ในขณะที่นายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรมีหน่วยงานที่เล็กกว่ามาก และยังถือว่าเป็นส่วนงานสำนักงานคณะรัฐมนตรีด้วย ด้วยเหตุเหล่านี้ นายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรจึงไม่มีความมั่นคงในตำแหน่งเหมือนประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และไม่อาจปลดรัฐมนตรีของตนออกได้ตามอำเภอใจอย่างแท้จริงเหมือนประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา แต่ในขณะเดียวกัน นายกรัฐมนตรีแห่ง

¹⁰⁴ แหล่งเดิม.

¹⁰⁵ พฤทธิสถาน ชุมพล ก เล่มเดิม. หน้า 112.

สหราชอาณาจักรโดยอาศัยอำนาจจากคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการให้มีกฎหมายต่างๆ ออกมาได้อย่างสะดวกกว่าประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เพราะสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกามีอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งมีที่มามากกว่าหากออกไป และจึงทำการขัดขวางข้อเสนอกฎหมายของประธานาธิบดีอยู่เนืองๆ¹⁰⁶

แต่หากพิจารณาจากอีกแง่มุมหนึ่ง คือ เปรียบเทียบอำนาจของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งริชาร์ด โรส (Richard Rose) พบว่า ในช่วงทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลสหราชอาณาจักรมีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เพราะงบประมาณของรัฐบาลสหราชอาณาจักรเป็นสัดส่วนของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (gross national product) ที่สูงกว่าของสหรัฐอเมริกา คือ เป็นร้อยละ 45 เมื่อเทียบกับร้อยละ 37 ของสหรัฐอเมริกา อีกทั้งรัฐบาลสหราชอาณาจักรควบคุมบุคลากรของรัฐ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 31 ของผู้ทำงานทั้งหมดในประเทศ โดยที่ตัวเลขของสหรัฐอเมริกา คือ ร้อยละ 18¹⁰⁷

ในสหราชอาณาจักรนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีทำการตัดสินใจแต่ผู้เดียว หรือโดยใช้อำนาจรัฐมนตรีวงใน หรือโดยดำเนินการประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างไม่ฟังเสียงรัฐมนตรีเท่าใดนัก ความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีมีทางส่งผลให้นายกรัฐมนตรีต้องสละตำแหน่งได้ในที่สุด เห็นได้ชัดในกรณีของมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ นายกรัฐมนตรี “หญิงเหล็ก” ผู้มั่นใจในตนเองมาก ต้องเข้ามาแล้ว เพราะเผชิญกับการที่รัฐมนตรีสำคัญๆ หลายคน ไม่สนับสนุนให้เธอเป็นหัวหน้าพรรคต่อไป ซึ่งหมายถึงว่า เธอต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยปริยาย เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2533

3.2.2 ประเทศนิวซีแลนด์

คณะรัฐมนตรีของประเทศนิวซีแลนด์ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 เรื่อง คือ 3.2.2.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร 3.2.2.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี และ 3.2.2.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.2.1 ลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร

ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศอยู่ในเครือจักรภพแห่งชาติ (Commonwealth of Nations)¹⁰⁸ จึงมีผู้สำเร็จราชการแทน (Governor General) ซึ่งเป็นตัวแทนของพระราชินีสหราชอาณาจักร

¹⁰⁶ แหล่งเดิม. หน้า 114.

¹⁰⁷ แหล่งเดิม.

¹⁰⁸ สมัยก่อนถูกเรียกว่าเครือจักรภพของอังกฤษ (British Commonwealth) หมายถึง กลุ่มประเทศอธิปไตยซึ่งแสวงหาซึ่งอิสรภาพและเสรีภาพโดยถือว่าประเทศอังกฤษเป็นผู้นำ เมื่อก่อนเครือจักรภพถูกตั้งขึ้นมาเพื่อรวบรวมอาณานิคมเข้ารวมกับจักรวรรดิอังกฤษ แต่ในปัจจุบันนี้เครือจักรภพอังกฤษถือว่าเป็นองค์กรระหว่างประเทศ และมีสมาชิกทั้งหมด 53 ประเทศ

อาณาจักร คือ พระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 2 (Queen Elizabeth II) ปกครองประเทศ ผู้สำเร็จราชการแทน ได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของประเทศ ตามมาตรา 2¹⁰⁹ แห่งรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2529 ผู้สำเร็จราชการแทนทำหน้าที่ด้านพิธีการในการเปิดและปิดสมัยประชุมรัฐสภา มีวาระ 5 ปี โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ผู้สำเร็จราชการแทนคนปัจจุบัน คือ พลโทเจริมี อาห์ มาเทพาเร ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2554 สหราชอาณาจักรได้ยินยอมให้ประเทศนิวซีแลนด์ปกครองตนเองตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2450 ประเทศนิวซีแลนด์มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเหมือนสหราชอาณาจักร แต่ใช้รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาแบบสภาเดี่ยว คือ มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากสหราชอาณาจักรที่ใช้รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาแบบสองสภา และใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีเช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร

ฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 120 คน โดยจะมีการเลือกตั้งทุกๆ 3 ปี สำหรับชาวนิวซีแลนด์ ได้มีการจัดสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ให้ผู้แทนชาวนิวซีแลนด์จำนวน 7 ที่นั่ง

รัฐธรรมนูญของนิวซีแลนด์เป็นแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร คือไม่มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่บัญญัติถึงระบบการเมืองการปกครอง แต่จะมีกฎหมายอื่นๆ หลายฉบับมาประกอบกัน เช่น Constitution Act 1986 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รวบรวมเอาหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กระจัดกระจายอยู่มาบัญญัติไว้ด้วยกัน และรัฐธรรมนูญการเลือกตั้ง เป็นต้น แต่รัฐธรรมนูญเหล่านี้ไม่มีบทบัญญัติที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับมิได้ นอกจากนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญของนิวซีแลนด์ยังรวมเอากฎหมายของสหราชอาณาจักร บางฉบับที่บังคับใช้ในนิวซีแลนด์ด้วย เช่น Act of Settlement 1701 ซึ่งเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ของกษัตริย์สหราชอาณาจักร คำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ เป็นต้น¹¹⁰

¹⁰⁹ Constitution Act 1986

2. Head of State

(1) The Sovereign in right of New Zealand is the head of State of New Zealand, and shall be known by the royal style and titles proclaimed from time to time.

(2) The Governor-General appointed by the Sovereign is the Sovereign's representative in New Zealand.

¹¹⁰ กระทรวงการต่างประเทศ. (2554, 25 มีนาคม). นิวซีแลนด์. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2555, จาก <http://www.mfa.go.th/web/2392.php?id=187>

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีไม่เกิน 24 คน ทำหน้าที่รายงานและให้คำปรึกษาแก่ผู้สำเร็จราชการแทนในด้านนโยบายสำคัญๆ สมาชิกคณะรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการบริหารงานคณะรัฐมนตรีกระทำผ่านคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี กระบวนการกำหนดนโยบายสำคัญภายในคณะรัฐมนตรี กระทำโดยการหารืออย่างไม่เป็นทางการ และอย่างมีชั้นความลับ เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปโดยอย่างมีนัยทามติ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีนั้นรับผิดชอบร่วมกันและควรต้องมีทำให้อันเป็นเอกภาพ เพื่อจะได้เป็นฐานสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป¹¹¹

3.2.2.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมาจากสมาชิกของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งมีอยู่เพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องเป็นสมาชิกของรัฐสภา ผู้สำเร็จราชการแทนมีอำนาจจัดตั้งคณะรัฐมนตรี กำหนดสมัยประชุมหรือให้ยุบรัฐสภา แต่ทั้งนี้ต้องด้วยความยินยอมของสภาบริหาร (Executive Council) อันประกอบด้วยรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาซึ่งผู้สำเร็จราชการแทนพิจารณาเลือกเฟ้นแต่งตั้งขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษา ในหนังสือคู่มือคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2551 ข้อ 2.2¹¹² กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และข้อ 2.6¹¹³ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวมีสิทธิให้คำแนะนำแก่ผู้สำเร็จราชการแทนเพื่อแต่งตั้ง ถอดถอน หรือยอมรับการลาออกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือเพื่อยุบ

¹¹¹ แหล่งเดิม.

¹¹² Cabinet Manual 2008

2.2 The Prime Minister is appointed by warrant by the Governor-General. In making this appointment, constitutional convention requires the Governor-General to:

a. act on the outcome of the electoral process and subsequent discussions between political parties. These discussions ascertain which party or group of parties appears able to command the confidence of the House of Representatives and therefore has a mandate to govern the country; and

b. act on the outcome of the political process by which the individual who will lead the government as Prime Minister is identified.

¹¹³ Cabinet Manual 2008

2.6 The Prime Minister alone has the right to advise the Governor-General to:

a. appoint, dismiss, or accept the resignation of Ministers;

b. dissolve Parliament and call a general election.

สภาและให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และข้อ 2.7¹¹⁴ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีหน้าที่จัดสรรบุคคลเพื่อจัดตั้งและรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล ตามสัดส่วนของระบบการเป็นตัวแทน นายกรัฐมนตรีต้องจัดสรรและจัดอันดับรัฐมนตรี โดยคำนึงถึงบัญชีตามความเป็นจริงและผลกระทบทางการเมือง และข้อ 2.9¹¹⁵ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี มีอำนาจอนุมัติวาระการประชุมเพื่อนำไปสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ตัดสินขั้นสุดท้ายของกระบวนการดังกล่าว

ผู้สำเร็จราชการแทนมีอำนาจทำให้เกิดผลอย่างเป็นทางการ ในกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องออกจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากการลาออกหรือถอดถอนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เช่นเดียวกับการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ตามข้อ 2.18¹¹⁶ และนายกรัฐมนตรีต้องให้คำแนะนำในการถอดถอนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพร้อมด้วยเหตุผล นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการของผู้สำเร็จราชการแทน และนายกรัฐมนตรีไม่ต้องให้เหตุผลสำหรับการถอดถอนนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามข้อ 2.19¹¹⁷

¹¹⁴ Cabinet Manual 2008

2.7 The Prime Minister is also the head of executive government. This role includes the task of forming and maintaining a government, which, in a proportional representation system, will often involve working with other parties. The Prime Minister determines portfolio allocations and ministerial rankings, taking into account practical and political considerations.

¹¹⁵ Cabinet Manual 2008

2.9 As the chair of Cabinet, the Prime Minister approves the agenda, leads the meetings, and is the final arbiter of Cabinet procedure. The Prime Minister determines the terms of reference and membership of Cabinet committees.

¹¹⁶ Cabinet Manual 2008

2.18 The Governor-General formally effects a Minister's departure from office by accepting the Prime Minister's advice on the Minister's resignation or dismissal, both from individual portfolios and from the Executive Council. As with the appointment of Ministers, it is a constitutional convention that the Governor-General acts on the advice of the Prime Minister in dismissing Ministers or accepting their resignations.

¹¹⁷ Cabinet Manual 2008

2.19 Prime Ministers have advised the dismissal of Ministers for a range of reasons. Procedurally, all that is required is for the Governor-General to execute an advice sheet that has been signed by the Prime Minister. The Prime Minister is not legally required to give grounds for dismissing a Minister.

3.2.2.3 รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

กรณีประเทศนิวซีแลนด์ ใช้รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 รูปแบบ คือ 1) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ 2) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี และ 3) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้มีผู้ตัดสินใจแทน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ

การจะศึกษาเรื่องการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะนั้น ต้องทราบจำนวนของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเสียก่อน อันเป็นเรื่ององค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี โดยองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ในหนังสือคู่มือคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2551 ข้อ 5.5¹¹⁸ คือ คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนอกคณะรัฐมนตรี และเลขาธิการของรัฐบาล

ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีของประเทศนิวซีแลนด์ มีจอห์น คีย์ (John Key) สังกัดพรรคชาตินิยม (National Party) เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในคณะรัฐมนตรี (The Cabinet) จำนวน 20 คน (รวมตัวนายกรัฐมนตรีด้วย) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนอกคณะรัฐมนตรี (Ministers Outside Cabinet) จำนวน 4 คน และผู้สนับสนุนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Support Party Ministers) จำนวน 4 คน¹¹⁹ แต่ผู้สนับสนุนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไม่นับรวมอยู่ในคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในปัจจุบัน องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี คือ 24 คน

สำหรับองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีนั้น กำหนดไว้ในข้อ 5.60¹²⁰ คือ องค์ประชุมสำหรับการประชุมคณะรัฐมนตรีมีจำนวนเท่ากับครึ่งหนึ่งของสมาชิกเต็มรูปแบบของคณะรัฐมนตรีบวกหนึ่ง แต่กรณีจำเป็น องค์ประชุมสำหรับการประชุมคณะรัฐมนตรีอาจแตกต่างจากนี้

การประชุมคณะรัฐมนตรี จัดขึ้นในห้องคณะรัฐมนตรีทุกวันจันทร์ของสัปดาห์ การประชุมคณะรัฐมนตรีพิเศษอาจจัดขึ้นในเวลาอื่น และสถานที่อื่น ถ้าจำเป็น ตามข้อ 5.52¹²¹ โดยการ

¹¹⁸ Cabinet Manual 2008

5.5 Cabinet comprises Ministers in Cabinet. Ministers outside Cabinet and Parliamentary Under-Secretaries, however, may on occasion attend Cabinet for discussion on particular items with the express prior permission of the Prime Minister.

¹¹⁹ Department of the Prime Minister and Cabinet. (2011, December 14). *Cabinet Committees*. Retrieved February 17, 2012, from <http://www.dPMC.govt.nz/cabinet/ministers/ministerial-list>

¹²⁰ Cabinet Manual 2008

5.60 A quorum for Cabinet meetings is half the full membership of Cabinet, plus one. The chair of a Cabinet meeting may vary the quorum requirements, if necessary.

ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเป็นประธานโดยนายกรัฐมนตรี (หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอาวุโสสูงสุดลำดับถัดไป ถ้านายกรัฐมนตรีไม่อยู่) ตามข้อ 5.54¹²² และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในคณะรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีทุกคน เว้นแต่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรในแบบฟอร์มตามที่กำหนดไว้ในคู่มือสำนักงานคณะรัฐมนตรี ตามข้อ 5.55¹²³

2) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี

คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องเฉพาะเรื่อง โดยลงลึกในรายละเอียดของเรื่องดังกล่าว ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีมีจำนวนสมาชิกแล้วแต่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด และนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีทุกชุด แต่ประธานในคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดอาจไม่ใช่ตัวนายกรัฐมนตรีเอง ยกตัวอย่างเช่น ในปัจจุบัน คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Economic Growth and Infrastructure หรือ EGI) มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด คือ 18 คน มีนายบิล อิงลิช (Bill English) ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Deputy Prime Minister, Minister of Finance) เป็นประธาน คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดนี้ ในขณะที่คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดความสัมพันธ์ภายนอกและการป้องกันประเทศ (External Relations and Defence หรือ ERD) มีจำนวนสมาชิกน้อยที่สุด คือ 9 คน มีนายเมอร์รีย์ แมคคูลีย์ (Murray McCully) ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกีฬาและนันทนาการ (Minister of Foreign Affairs, Minister for Sport and Recreation) เป็นประธานคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดนี้ เป็นต้น โดยปัจจุบันมีคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีทั้งหมด 11 ชุด ทั้งนี้ สมาชิกของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีล้วนเป็นบุคคลภายในรัฐบาลทั้งสิ้น คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในคณะรัฐมนตรี (The Cabinet)

¹²¹ Cabinet Manual 2008

5.52 Cabinet usually meets in the Cabinet room on Mondays for most weeks of the year. Special Cabinet meetings may be held at other times and other places, if necessary.

¹²² Cabinet Manual 2008

5.54 Meetings of Cabinet are chaired by the Prime Minister (or the next most senior Minister present, if the Prime Minister is absent). Cabinet committees are chaired by the designated chair (or, in the chair's absence, the most senior committee member present).

¹²³ Cabinet Manual 2008

5.55 Ministers in Cabinet must attend every meeting of Cabinet, unless the Prime Minister has granted prior written approval on the required form in the *Ministerial Office Handbook*.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนอกคณะรัฐมนตรี (Ministers Outside Cabinet) และผู้สนับสนุนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Support Party Ministers)¹²⁴

สำหรับองค์ประชุมของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีนั้น กำหนดไว้ในข้อ 5.61¹²⁵ คือ ไม่มีองค์ประชุมอย่างเป็นทางการสำหรับการประชุมคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี องค์ประชุมตัดสินใจโดยประธานของที่ประชุมคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีนั้นๆ โดยคำนึงถึงความสำคัญของรายการที่อยู่ระหว่างการพิจารณา การแสดงตนของรัฐมนตรีที่เหมาะสมและสมควร

การประชุมคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี จัดขึ้นเป็นประจำทุกสัปดาห์หรือรายปักษ์ ในวันพุธและวันพฤหัสบดีตามแต่ละกำหนด ตามข้อ 5.53¹²⁶ โดยการประชุมคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ให้ประธานคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดนั้นๆ เป็นประธาน (หรือในกรณีประธานคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดนั้นๆ ไม่อยู่ ให้สมาชิกในคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดนั้นๆ ที่มีอาวุโสสูงสุด) ตามข้อ 5.54¹²⁷ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดใดต้องเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ เลขานุการส่วนตัวอาวุโสต้องให้คำแนะนำแก่เลขานุการ

¹²⁴ Department of the Prime Minister and Cabinet. (n.d.). *Cabinet Committees*. Retrieved February 17, 2012, from <http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/committees>

¹²⁵ Cabinet Manual 2008

5.61 There is no formal quorum for Cabinet committee meetings, although it is usually regarded as being three members. The quorum is decided by the chair of the meeting, taking into account the importance of the items under consideration, the presence of appropriate Ministers, and the advisability of taking decisions if few Ministers are present.

¹²⁶ Cabinet Manual 2008

5.53 Cabinet committees meet on a weekly or fortnightly basis, usually on Wednesdays and Thursdays. Ad hoc committees meet as required. The Cabinet Office provides information about Cabinet committee meeting times to Ministers' offices and the public service.

¹²⁷ Cabinet Manual 2008

5.54 Meetings of Cabinet are chaired by the Prime Minister (or the next most senior Minister present, if the Prime Minister is absent). Cabinet committees are chaired by the designated chair (or, in the chair's absence, the most senior committee member present).

คณะกรรมการก่อนการประชุม กระบวนการนี้ช่วยให้ประธานในที่ประชุมให้คำแนะนำและปรับเปลี่ยนวาระได้ตามแต่จำเป็น ตามข้อ 5.56¹²⁸

คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีทั้งหมดต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และคณะรัฐมนตรียังคงมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ การตัดสินใจของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีอาจไม่ได้รับการดำเนินการจนกว่าจะได้รับการให้ความเห็นชอบ (หรือแก้ไขเพิ่มเติม) ตามมติคณะรัฐมนตรี (ยกเว้นกรณีที่กำหนดในข้อ 5.9) คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาการตัดสินใจของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีทั้งหมด และบ่อยครั้งมีการแก้ไขการตัดสินใจของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี หรือขอให้คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ตามหนังสือคู่มือคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2551 ข้อ 5.8¹²⁹

3) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้มีผู้ตัดสินใจแทน

กรณีนี้เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มอบอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้กับคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำหนดเป็นผู้ตัดสินใจแทน อันเกี่ยวกับรายการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ซึ่งถือเป็นเพียงข้อยกเว้นของข้อ 5.8 คือ ในบางกรณีคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำหนดให้มี “อำนาจกระทำการ” (คือ อำนาจตัดสินใจเด็ดขาด) อันเกี่ยวกับรายการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในกรณีนี้คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ระบุสามารถตัดสินใจภายใต้อำนาจกระทำการ โดยตัดสินใจกระทำการนั้นได้ทันที การอนุมัติอำนาจกระทำการต้องร้องขอต่อคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจดำเนินการโดยคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีภายใต้อำนาจกระทำการต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีในทางปกติ

¹²⁸ Cabinet Manual 2008

5.56 Ministers are expected to attend all meetings of the Cabinet committees of which they are members. If Ministers (including those who are not members of the committee but have papers on an agenda) are unable to attend, their senior private secretaries must advise the committee secretary before the meeting. This process enables the chair to be advised, and necessary adjustments to be made to the agenda.

¹²⁹ Cabinet Manual 2008

5.8 Cabinet committees derive their powers from Cabinet. All Cabinet committee decisions are reported to Cabinet for confirmation, and Cabinet retains the ultimate power of decision. Cabinet committee decisions may not be acted on until they have been confirmed (or amended) by Cabinet (except as set out in paragraph 5.9). Cabinet considers all committee decisions and frequently amends a committee decision or asks a committee to consider a matter further.

เมื่อมีการตัดสินใจโดยรัฐมนตรีที่ระบุภายใต้อำนาจกระทำการ คณะรัฐมนตรีอาจร้องขอให้รัฐมนตรีนั้นๆ รายงานกลับไปยังคณะรัฐมนตรีได้ ตามข้อ 5.9¹³⁰

¹³⁰ Cabinet Manual 2008

5.9 Occasionally, Cabinet will authorise a Cabinet committee or specified Ministers to have “power to act” (that is, power to take a final decision) on a clearly defined item. Where a committee or specified Ministers take a decision under power to act, that decision can be acted on immediately. Approval for power to act is usually sought by way of an oral item at Cabinet. Decisions taken by a Cabinet committee under power to act are reported to Cabinet in the usual way. When authorising decisions to be taken by a specified group of Ministers under power to act, Cabinet may request that the Ministers report back to Cabinet.