

# บทที่ 3 :

## ระบบนิติบุคคลมหาชน ในกฎหมายอังกฤษ

### 3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการปกครองและระบบกฎหมาย

การศึกษาระบบนิติบุคคลในกฎหมายอังกฤษจำเป็นต้องเข้าใจถึงความเป็นมาเกี่ยวกับการปกครองและระบบกฎหมายเสียก่อนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในด้านการปกครองนั้น อังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ซึ่งประกอบด้วยอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ และกฎหมายอังกฤษ (English Law) ก็มีได้ใช้บังคับตลอดทั้ง สหราชอาณาจักร การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบนิติบุคคลมหาชนในกฎหมายอังกฤษ จะศึกษาเฉพาะในบริบทของกฎหมายอังกฤษที่ใช้บังคับในอังกฤษและเวลส์เท่านั้น เนื่องจากโดยปกติแล้วสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือมีหลักกฎหมายที่ค่อนข้างจะแตกต่างจากอังกฤษและเวลส์ โดยเหตุที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนา

### 3.1.1 ภูมิหลังเกี่ยวกับการปกครอง

แต่เดิมพื้นที่ซึ่งประกอบเป็นสหราชอาณาจักรในปัจจุบันแบ่งออกเป็นประเทศเอกเทศ คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์ การรวมตัวกันกับอังกฤษจนกลายเป็นสหราชอาณาจักรได้ก่อตัวขึ้นเป็นระยะ โดยเวลส์ได้รวมกับอังกฤษอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 1536 และต่อมากฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาของอังกฤษก็ใช้บังคับในเวลส์ด้วย

ส่วนการรวมสกอตแลนด์กับอังกฤษนั้นเกิดขึ้นโดยผลของ Acts of Union 1707 ซึ่งรวมรัฐสภาของสกอตแลนด์กับรัฐสภาอังกฤษ (ซึ่งรวมเวลส์ไว้ด้วยแล้ว) จนเกิดเป็น Great Britain แต่โดยที่วัฒนธรรมทางกฎหมายของสกอตแลนด์ต่างจากของอังกฤษมาก กล่าวคือกฎหมายของสกอตแลนด์มีรากฐานจากกฎหมายโรมัน (Roman Law) มากกว่าคอมมอนลอว์ (Common Law) ของอังกฤษ ร่างกฎหมายที่รัฐสภาจะตราขึ้นโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับในสกอตแลนด์จึงต้องส่งให้คณะกรรมการกิจการสกอตแลนด์ (Scottish Grand Committee) และกรรมาธิการสามัญกิจการสกอตแลนด์ (Scottish Standing Committee) พิจารณา ดังนั้น ในความเป็นจริงแล้วบทบาทของรัฐสภาอังกฤษในด้านการตรากฎหมายบังคับกับสกอตแลนด์จึงมีน้อยมาก ด้วยเหตุที่มีความแตกต่างกันในด้านพื้นแพทางกฎหมาย พระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับอังกฤษและเวลส์จึงมักไม่ใช้บังคับกับสกอตแลนด์ ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินั้นๆ จะมีบทบัญญัติระบุอย่างชัดเจนว่า “พระราชบัญญัติใช้บังคับกับอังกฤษและเวลส์” กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จะใช้บังคับกับสกอตแลนด์จึงมักตราเป็นพระราชบัญญัติส่วนของสกอตแลนด์เป็นเอกเทศ

สำหรับไอร์แลนด์นั้นได้ผนวกกับ Great Britain (อันประกอบด้วยอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์) ในปี 1801 ทั้งนี้ ไอร์แลนด์ก็มีรัฐสภาของตนเอง แต่หลังจากที่ได้ผนวกกับ Great Britain แล้ว รัฐสภาของไอร์แลนด์ก็ต้องอยู่ภายใต้รัฐสภาของ Great Britain แต่โดยที่ชนชาวไอร์แลนด์เองก็มีปัญหาความขัดแย้งทางศาสนาระหว่างกันเอง จึงมีการแบ่งแยกกันเองระหว่างไอร์แลนด์ตอนเหนือและตอนใต้ จนในที่สุดมีการตรา Government of Ireland Act 1920 ขึ้นโดยไอร์แลนด์เหนือและไอร์แลนด์ใต้ต่างก็มีรัฐสภาเป็นของตนเองแยกจากกัน และต่อมาในปี 1922 ก็ได้มีการตรา Irish Free State (Agreement) Act โดยให้เฉพาะไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) เท่านั้นที่ผนวกเข้ากับ Great Britain และขึ้นกับรัฐสภาของ Great Britain จนเกิดเป็นประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom) แต่ด้วยเหตุที่ไอร์แลนด์เหนือมีความแตกต่างทางวัฒนธรรมนั่นเอง ในทางปฏิบัติรัฐสภาของสหราชอาณาจักรจึงก้าวล่วงไปในกิจการของไอร์แลนด์เหนืออย่างมาก กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับไอร์แลนด์เหนือจึงตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเอกเทศ (ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับสกอตแลนด์)

งานวิจัยนี้ศึกษากฎหมายผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักรเฉพาะในส่วนของอังกฤษและเวลส์เท่านั้น

### 3.1.2 ระบบกฎหมาย

อังกฤษและเวลส์มีระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) กล่าวคือ ยอมรับคำพิพากษาเป็นกฎหมาย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้น (judge-made law) คอมมอนลอว์มีประวัติความเป็นมาหลายร้อยปี และก่อตัวขึ้นที่เกาะอังกฤษก่อนที่จะแพร่ไปสู่ประเทศอาณานิคม ทั้งนี้ กษัตริย์ได้ก่อตั้งศาลหลวง (Royal Courts) ขึ้นในเมืองหลวง (ซึ่งอยู่ใน Westminster) นอกจากศาลหลวงจะตัดสินความ ณ Westminster แล้ว กษัตริย์ยังส่งผู้พิพากษาศาลหลวงออกไปชำระคดีในท้องถิ่นทั่วประเทศด้วย ผู้พิพากษาศาลหลวงก็นำเอาหลักกฎหมายที่ศาลหลวงสร้างขึ้นนั้นไปใช้กับคดีในท้องถิ่นที่ตนตัดสินความด้วย จนในที่สุดกฎหมายของศาลหลวงจึงใช้แทนที่กฎหมายท้องถิ่น (ซึ่งมักเป็นจารีตของท้องถิ่น) จนเกิดเป็นกฎหมายอันเดียวกัน (common) ที่ใช้ทั่วเกาะอังกฤษ กฎหมาย common law ที่ศาลสร้างขึ้นนั้นมักเป็นหลักกฎหมายใหญ่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับชีวิตประจำวันของคนในสังคม เช่น หลักกฎหมายสัญญา หลักกฎหมายละเมิด (Tort) หลักกฎหมายเรื่องทรัพย์สิน หลักกฎหมายอาญา เป็นต้น ส่วนหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับในสังคมสมัยใหม่นั้นโดยปกติจะตราขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งจะกล่าวต่อไป

นอกจากกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยศาล (common law) แล้ว อังกฤษและเวลส์ยังมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (Acts of Parliament) อีกด้วย ประเทศสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร และยอมรับหลัก “ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (Sovereignty of Parliament) กฎหมายทุกฉบับที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาจึงถือเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) บุคคลใดก็ตามไม่สามารถโต้แย้งว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ (unconstitutional) โดยปกติกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นในเรื่องต่างๆ เป็นกฎหมายที่ศาลไม่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ common law ไปไม่ถึงเรื่องนั้นๆ ทั้งนี้ ท่ามกลางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาซึ่งไม่สามารถรอให้ศาลสร้างหลักกฎหมายสมัยใหม่ให้ทันกับสภาพการณ์ทางสังคมได้ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นใช้ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจของรัฐและองค์กรต่างๆ ของรัฐมีที่มาจาก common law เป็นหลัก แต่ในระยะหลังรัฐสภาก็ตราพระราชบัญญัติหลายฉบับซึ่งวางหลักหรือแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้

### 3.2 ระบบบริหารราชการส่วนกลาง

ในระบบกฎหมายอังกฤษ กฎหมาย common law มิได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นบุคคลอย่างเด่นชัด และกฎหมายหรือศาลก็ได้แบ่งประเภทของบุคคลออกเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลดังเช่นในระบบกฎหมาย civil law ทั้งนี้เนื่องจากศาลได้ยอมรับเป็นการทั่วไปว่าทุกคนที่เกิดมามีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้โดยไม่ต้องสร้าง

หลักกฎหมายขึ้นมารองรับความเป็นบุคคล (personality) ของมนุษย์ การยอมรับดังกล่าวเทียบได้กับแนวความคิดเรื่อง “บุคคลธรรมดา” ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย civil law นั้นเอง

ส่วนนิติบุคคลนั้นแม้ว่ากฎหมาย common law จะได้วางหลักเกี่ยวกับความเป็นบุคคลในทางกฎหมาย (นิติบุคคล) อยู่บ้างแต่ก็เป็นหลักกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้นเพื่อใช้กับการเกิดขึ้นของบริษัทซึ่งเป็นการสนองตอบความจำเป็นทางธุรกิจ ศาลได้สร้างหลักกฎหมายดังกล่าวในคดี *Salomons v. Salomon* ว่าเมื่อบริษัทได้จัดตั้งขึ้นถูกต้องตามกฎหมาย (Companies Act) แล้วบริษัทก็มีสถานะเป็นบุคคลแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้น (Separate corporate personality) เจ้าหนี้จึงไม่สามารถฟ้องร้องผู้ถือหุ้นให้รับผิดชอบหนี้ของบริษัทได้ หลักกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลที่ศาลสร้างขึ้นจึงเป็นหลักกฎหมายเรื่องนิติบุคคลเอกชนเท่านั้น ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรของรัฐหรือองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชน (นิติบุคคลมหาชน) จึงมิได้เกิดขึ้นโดย common law หากแต่เกิดขึ้นโดยกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา (Acts of Parliament) รัฐสภาได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐหลายองค์กรโดยกำหนดให้เป็นบุคคล (ซึ่งมักเรียกว่า Corporation) ตัวอย่างเช่น

- องค์กรพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation : UDCs) จัดตั้งขึ้นตาม Local Government, Planning and Land Act 1980
- องค์กรพัฒนา (Development Corporation) จัดตั้งขึ้นตาม New Towns Act 1981 เป็นองค์กรพิเศษที่ดูแลการพัฒนาเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล

การจัดตั้งองค์กรของรัฐให้เป็นนิติบุคคลไม่ได้มีการจัดประเภทให้เป็นระบบ นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาต่อไปว่านอกเหนือจากองค์กรพิเศษที่รัฐสภาตรากฎหมายจัดตั้งขึ้นมาเป็นกรณีๆ องค์กรของรัฐในระดับบน กล่าวคือ รัฐ และกระทรวง หรือหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงต่างๆ นั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ และสามารถใช้อำนาจโดยมีฐานทางกฎหมายเป็นประการใด ในการทำความเข้าใจประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องทราบเกี่ยวกับลักษณะของการบริหารราชการของอังกฤษเสียก่อน

การบริหารราชการของสหราชอาณาจักรประกอบด้วยการบริหารราชการเพียง 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง (Central Government) และราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) เท่านั้น แต่ในที่นี้จะกล่าวเพียงการบริหารราชการส่วนกลาง

### 3.2.1 รัฐมนตรี (ministers)

รัฐมนตรีเป็นหัวใจสำคัญของราชการส่วนกลางเนื่องจากอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลางอยู่ในมือของรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ

สหราชอาณาจักรนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิได้หมายความว่าบุคคลซึ่งเข้าร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรี (หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง) เสมอไป ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหลายคนมิได้อยู่ในคณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางราชการ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีได้ไม่เกิน 95 ตำแหน่ง<sup>1</sup> โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (ministerial office) โดยต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) หรือสมาชิกของสภาสูง (House of Lords) เท่านั้น รัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงซึ่งเป็นกระทรวงที่สำคัญจะเรียกกันว่า Secretary of State

รัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามกฎหมาย ในบางกรณีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น s. 1 (1) ของ National Health Service Act 1977 บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการส่งเสริมบริการสาธารณสุขให้ครอบคลุมในด้านต่างๆ<sup>2</sup> เป็นต้น ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะ รัฐมนตรีแต่ละคนสามารถใช้อำนาจบริหารราชการได้ โดยถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ (Prerogative powers) แทนกษัตริย์ในฐานะที่เป็นข้าราชการของกษัตริย์

### 3.2.2 คณะรัฐมนตรี (Cabinet)

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีอาวุโสที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้าร่วมคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) มากกว่ากฎหมาย<sup>3</sup> โดยปกติคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยรัฐมนตรีประมาณ 20 คน โดยประชุมร่วมกันสัปดาห์ละครั้ง ณ ที่ทำการของนายกรัฐมนตรี (10 Downing Street) โดยมี The Cabinet Office เป็นสำนักงานเลขานุการ

เช่นเดียวกับอำนาจของรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายหรือตามพระราชอำนาจของกษัตริย์ รัฐมนตรีที่ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอีกด้วย (accountability to Parliament)

<sup>1</sup> House of Commons Disqualification Act 1975, s. 2, Sch 2.

<sup>2</sup> "It is the Secretary of State's duty to continue the promotion in England and Wales of a comprehensive health service designed to secure improvement – (a) in the physical and mental health of the people of those countries, and (b) in the prevention, diagnosis and treatment of illness, and for that purpose to secure the effective provision of services in accordance with this Act."

<sup>3</sup> สำหรับรายละเอียด ดู Peter Hennessey, **Cabinet** (Oxford: Basil Blackwell, 1996).

### 3.2.3 คณะองคมนตรี (Privy Council)

คณะองคมนตรี (Privy Council) เป็นองค์กรที่เก่าแก่และมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน หน้าที่สำคัญ คือ ให้คำปรึกษาต่อกษัตริย์ (Crown) กษัตริย์แต่งตั้งองคมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จำนวนประมาณ 400 คน รัฐมนตรีที่เข้าร่วมคณะรัฐมนตรีก็เป็นองคมนตรีโดยตำแหน่งด้วย ในทางปฏิบัติการประชุมองคมนตรีมักเป็นการประชุมระหว่างกษัตริย์และองคมนตรีที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีเพียงไม่กี่คนเท่านั้น การประชุมระหว่างกษัตริย์และคณะองคมนตรีเรียกกันว่า Queen in Council องคมนตรีกระทำการต่างๆ โดยอาศัยพระราชอำนาจของกษัตริย์ ในบางกรณีพระราชบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองกำหนดการบางอย่างโดยวิธีการให้กษัตริย์หรือในการประชุมองคมนตรี กฎหมายลำดับรองในรูปนี้เรียกว่า Order in Council

องคมนตรีส่วนหนึ่งทำหน้าที่ตุลาการ (Judicial Committee of the Privy Council) โดยจะตัดสินคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลในประเทศหลายประเทศที่เป็นเครือจักรภพของอังกฤษ

### 3.2.4 กระทรวง (Departments)

นับเป็นเวลาร่วม 150 ปีมาแล้วที่กระทรวง (Departments) เป็นกลไกหลักของการนำเอานโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผล ในแต่ละสมัยของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดว่างานใดหรือภารกิจใดอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใด จำนวนของกระทรวงจึงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาในรัฐบาลแต่ละสมัย โดยนายกรัฐมนตรีสามารถจัดตั้งและยุบรวมกระทรวงได้อย่างสะดวกและคล่องตัวโดยเพียงออกกฎหมายลำดับรอง (ในรูปของ Order) ตาม Ministers of the Crown Act 1975 เช่น ในปี ค.ศ. 2002 ได้มีการออก Order ยุบเลิกกระทรวงเกษตร ประมงและอาหาร (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) โดยโอนอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่ยุบเลิกนี้ไปยังกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for the Environment, Food and Rural Affairs)<sup>4</sup>

ด้วยเหตุที่อำนาจในการกระจายภาระงานระหว่างกระทรวงและรัฐมนตรีเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยแท้ ดังนั้น ในกฎหมายพิเศษที่รัฐสภาตราขึ้นโดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจเกี่ยวกับการใดเป็นการเฉพาะนั้นจึงไม่มีการระบุว่าอำนาจนั้นเป็นของรัฐมนตรีกระทรวงใด กฎหมายเพียงแต่ใช้คำว่า “รัฐมนตรี” (Secretary of State) เท่านั้น นายกรัฐมนตรีจะกำหนดเองว่าจะให้รัฐมนตรีกระทรวงใด (ไม่ว่ากระทรวงที่มีอยู่ หรือกระทรวงที่จะตั้งขึ้นใหม่) ใช้อำนาจดังกล่าว

<sup>4</sup> Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Dissolution) Order 2002, SI 2002/794

อนึ่ง กระทรวงส่วนใหญ่มิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลการใช้อำนาจของกระทรวงในการดำเนินกิจการทางแพ่ง เช่น การทำสัญญากับเอกชน เป็นการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ ส่วนการดำเนินการทางมหาชนนั้นก็เป็นการกระทำในนามของรัฐมนตรี<sup>5</sup> (ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว รัฐมนตรีก็ใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์นั่นเอง ดังที่ได้อธิบายข้างต้น)

ในปัจจุบัน (ค.ศ. 2004) กระทรวงที่มีอยู่มีดังนี้

1. กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา (Department for Culture, Media and Sport : DCMS)
2. กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence)
3. กระทรวงการศึกษาและทักษะ (Department for Education and Skills : DfES)
4. กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for the Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA)
5. กระทรวงการต่างประเทศและเครือจักรภพ (Foreign and Commonwealth Office : FCO) (ซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวงแม้จะมีชื่อว่า Office)
6. กระทรวงสาธารณสุข (Department of Health)
7. กระทรวงมหาดไทย (Home Office)
8. กระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศ (Department for International Development : DFID)
9. กระทรวงกิจการรัฐธรรมนูญ (Department for Constitutional Affairs : DCA)<sup>6</sup>
10. กระทรวงองคมนตรี (Privy Council Office) รับผิดชอบร่วมกับกับผู้นำของสภาผู้แทนราษฎร ในกิจการของรัฐสภา ตลอดจนระเบียบวินัยทางวิชาชีพ (professional discipline)
11. กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry : DTI) รับผิดชอบด้านทรัพยากรทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมและเทคโนโลยี พลังงาน การคุ้มครองผู้บริโภค นโยบายการแข่งขันทางการค้า การค้าต่างประเทศ การควบคุมสาธารณสุขและการและอุตสาหกรรมของชาติ สิทธิสตรีและความเท่าเทียมกัน

<sup>5</sup> David Feldman et al (ed.), **English Public Law**, (Oxford University Press: Oxford, 2004)

<sup>6</sup> จัดตั้งขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2003 เพื่อทำหน้าที่แทน Lord Chancellor's Department กระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่นี้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายการศาลในอังกฤษและเวลส์และไอร์แลนด์เหนือ เสรีภาพด้านข่าวสาร การคุ้มครองข้อมูล กิจการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การปฏิรูปการปกครอง การเลือกตั้ง การลงประชามติ การควบคุมการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง สำหรับประเด็นการยุบเลิกตำแหน่ง Lord Chancellor ดู Andrew Le Sueur, **New Labour's next (surprisingly quick) steps in constitutional reform**, [2003] PL 368.

12.กระทรวงการขนส่ง (Department of Transport)

13.กระทรวงการงานและบำนาญ (Department for Work and Pensions)

14.กระทรวงการคลัง (Her Majesty's Treasury)

15. สำนักงานรองนายกรัฐมนตรี (Office of the Deputy Prime Minister) ตั้งขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 เพื่อดูแลเกี่ยวกับนโยบายระดับภาค การปกครองท้องถิ่น การผังเมือง การเคหะ และนโยบายเมือง (urban policy)

16. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนนายกรัฐมนตรีในการนำรัฐบาลและกิจการต่างๆ ตลอดจนประสานงานด้านความมั่นคงและการข่าว

แม้การกระจายภารกิจระหว่างกระทรวงมีความคล่องตัวแต่การที่แต่ละกระทรวงยังทำงานในลักษณะแยกกระทรวงโดยไม่ได้ประสานกันก็ก่อให้เกิดปัญหา รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน (Tony Blair) จึงมุ่งเน้นและส่งเสริมให้เกิด “รัฐบาลร่วมพลัง” (“joined-up government”) โดยจัดตั้งหน่วยงานเชี่ยวชาญพิเศษ (specialist units) ขึ้นมาหลายหน่วยเพื่อประสานระหว่างกระทรวงและหน่วยงานที่มีสถานะในระดับกระทรวง เช่น หน่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (Social Exclusion Unit) หน่วยนโยบายและการริเริ่ม (Policy and Innovation Unit) หน่วยการสื่อสารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Communications Unit) เป็นต้น

### 3.2.5 องค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies)

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยปัจจุบันได้มีความมุ่งเน้นในเรื่อง “การบริหารรัฐกิจแบบใหม่” (New public management) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งของแนวความคิดการบริหารรัฐกิจแบบใหม่ดังกล่าวได้มุ่งแยกงานราชการด้านนโยบายออกจากงานราชการด้านการให้บริการ โดยให้กระทรวงดำเนินงานด้านนโยบายเป็นหลักและจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติหรือองค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies หรือเรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า Next Steps agencies) ขึ้นมาสังกัดกระทรวงต่างๆ เพื่อดำเนินงานระดับปฏิบัติการ (operational matters) ของกระทรวงนั้น ๆ เช่น งานทำและแจกจ่ายหนังสือเดินทาง หรืองานการจ่ายเงินค่าประกันสังคม เป็นต้น อันส่งผลให้งานระดับปฏิบัติการของกระทรวงถูกแบ่งเบาไปได้มากเป็นอย่างยิ่ง หน่วยงานลักษณะนี้หลายหน่วยงานมีผู้บริหารที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกระบบราชการ<sup>7</sup>

<sup>7</sup> P.P. Craig, *Administrative Law*, fifth edn., London: Sweet & Maxwell, 2003, pp. 91 – 95.



### 3.2.6 องค์กรมหาชนอิสระ (Non-departmental public bodies)

นอกจากการตั้งองค์กรบริหารจัดการมาแบ่งเบางานในทางปฏิบัติการของกระทรวงหลักแล้ว รัฐบาลของสหราชอาณาจักรในระลอกก็ได้จัดตั้งองค์กรในลักษณะที่มีได้สังกัดกระทรวง (Non-departmental public bodies : NDPBs) มากมาย หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นองค์กรมหาชนอิสระก็ว่าได้ ซึ่งแต่เดิมหน่วยงานลักษณะนี้เรียกกันว่า quangos (Quasi-non-governmental organisations) NDPBs จึงมีความคล่องตัวกว่าองค์กรที่สังกัดกระทรวงโดยตรง ปัจจุบันมี NDPBs อยู่กว่า 1,000 องค์กร<sup>8</sup> NDPBs บางองค์กรก็ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แต่ NDPBs บางองค์กรก็ทำหน้าที่การปฏิบัติการ (Operation works) ทำนองเดียวกับ Executive agencies เช่น การจัดสรรเงินแผ่นดิน การออกไปอนุญาต ตัวอย่างของ NDPBs เช่น

- Advisory Council on Libraries
- Animal Welfare Advisory Committee
- Arts Council for England
- English Heritage
- Environment Agency
- Equal Opportunities Commission
- Commission for Racial Equality
- Regional Development Agencies
- Civil Aviation Authorities
- Competition Commission
- Countryside Agency
- Criminal Cases Review Commission
- Commissioners of Inland Revenue

### 3.3 ระบบบริหารงานบุคคล

กองกำลังที่ขับเคลื่อนราชการส่วนกลางก็คือราชการพลเรือน (Civil Service) สถิติในปลายปี ค.ศ. 2002 (ตุลาคม 2002) มีข้าราชการพลเรือนอยู่ประมาณ 500,000 คน ซึ่งร้อยละ 75 เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies) ส่วนที่เหลือเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในกระทรวงต่างๆ โดยตรง

<sup>8</sup> สำหรับรายชื่อของ NDPBs ทั้งหมด ดู [www.cabinet-office.gov.uk](http://www.cabinet-office.gov.uk)

ข้าราชการพลเรือนจะรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยผ่านรัฐมนตรีที่กำกับดูแล การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนมิได้เป็นไปตามกฎหมายพิเศษโดยเฉพาะ หากแต่เป็นไปโดยอาศัยกลไกทางสัญญาเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานในภาคเอกชน โดยผู้บังคับบัญชาของกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ มีอำนาจจัดจ้างโดยถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจ (prerogative) แทนกษัตริย์นั่นเอง การที่ไม่มีความหมายพิเศษรองรับระบบการแต่งตั้งข้าราชการโดยเฉพาะทำให้มีความพยายามในการผลักดันให้มีกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการอภิปรายในสภาสูง (House of Lords) เกี่ยวกับเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีกฎหมายพิเศษในเรื่องราชการพลเรือนโดยตรง แต่ก็มีกรตั้งกรรมาธิการอิสระขึ้นมาดูแลราชการพลเรือน คือ Civil Service Commissioners ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1855 กรรมาธิการดังกล่าวตรวจสอบการแต่งตั้งและการเลื่อนตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม (merit)

สำหรับอำนาจของข้าราชการในการดำเนินการต่างๆ นั้นโดยปกติแล้วก็ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ common law ได้ยอมรับว่าข้าราชการของกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ โดยถือว่าเป็นการทำหน้าที่แทนรัฐมนตรี (ซึ่งใช้อำนาจตามพระราชอำนาจหรือตามกฎหมายพิเศษ ดังได้อธิบายแล้ว) โดยรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องทราบถึงการทำหน้าที่นั้นๆ เป็นการเฉพาะราย กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมาย common law ถือว่ารัฐมนตรีได้มอบอำนาจโดยปริยายให้ข้าราชการดำเนินการต่างๆ ในการปฏิบัติราชการ และการมอบอำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นโดยความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดิน

### 3.4 ระบบงบประมาณ

เงินงบประมาณสำหรับการบริหารราชการส่วนกลางมาจากภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนและองค์กรธุรกิจ (ไม่ว่าจะเป็นภาษีทางตรงหรือภาษีทางอ้อม) เป็นหลัก นอกจากนี้รัฐบาลอาจนำเงินงบประมาณมาจากเงินกู้ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of the Exchequer) จะต้องจัดทำแถลงการณ์เศรษฐกิจและการคลังประจำปี (“งบประมาณประจำปี” หรือ The Budget) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรประมาณช่วงฤดูใบไม้ผลิ โดยแนบประมาณการใช้จ่าย (Estimates) ของทุกกระทรวงสำหรับปีถัดไปมาให้สภาพิจารณา การอนุมัติงบประมาณให้กับกระทรวงแต่ละกระทรวงจะตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (Appropriation Act) ฉบับเดียวหรือหลายฉบับโดยระบุจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กระทรวงต่างๆ

<sup>9</sup> ดู Hansard, HL, col. 691 (1 May 2002) นอกจากนี้ ดู Jack Beatson, Crown Service: Contract or Status?, (1988) 104 LQR 182; Mark Freedland, Contracting the Employment of Civil Services – a Transparent Exercise?, [1995] PL 224.

ประเทศสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งบัญชีรายได้แผ่นดินไว้ เรียกว่า Consolidated Fund ซึ่งเก็บไว้ ณ ธนาคารชาติแห่งอังกฤษ (Bank of England) รายได้ของรัฐบาลกลางทุกรายการจะถูกนำไปรวมไว้ในบัญชีรายได้แผ่นดินดังกล่าว เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณให้กระทรวงและองค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies) ที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ แล้ว การเบิกจ่ายเงินก็เบิกจากบัญชีรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่การเงิน (accounting officer) ของแต่ละกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบรวมทั้งรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการบัญชีแผ่นดินแห่งสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons' Public Accounts Committee) ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1861 และมีมาจนถึงปัจจุบัน) จะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกระทรวงว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และคุ้มค่า (value for money) หรือไม่ ในกรณีนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติ (The National Audit Office) จะทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับกรรมการบัญชีแผ่นดินฯ ดังกล่าว