

## บทที่ 2

### ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

ในการปกครองประชาธิปไตยแทบทุกระบบ มักจะมีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ออกเป็นสามอำนาจ คืออำนาจนิติบัญญัติ (Legislature) ซึ่งทำหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย อำนาจบริหาร (Executive) ซึ่งทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจตุลาการ (Judiciary) ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางกฎหมาย เช่น การพิจารณาพิพากษาคดี โดยอำนาจทั้งสามนี้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ของตนเอง โดยปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางของอุดมการณ์ทางการเมืองที่ประเทศตนยึดถือ ซึ่งโดยปกติข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย การแบ่งแยกอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจที่แบ่งแยกนี้ จะปรากฏให้เห็นในรูปของกฎหมายสูงสุดที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษร (written) หรือเป็นความเชื่อที่ฝังรากลึกสืบต่อกันมาในจิตใจของประชาชนส่วนใหญ่จนกลายเป็นจารีตประเพณี (customary) ก็ได้<sup>1</sup>

นอกจากองค์ประกอบของประเทศทั้งหลายจะมีบางสิ่งบางอย่างคล้ายคลึงกันแล้ว ส่วนที่แตกต่างกันก็มีอยู่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิด ความเชื่อ และอุปนิสัยใจคอ ซึ่งประกอบขึ้นเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ระบบการปกครองที่ใช้ปกครองประเทศจึงแตกต่างกันออกไป แม้แต่ในประเทศประชาธิปไตยที่เชื่อในหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) ว่าจะสามารถปกครองตนเองได้ โดยการเลือกตั้งรัฐบาลที่อยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาและมีอำนาจจำกัด ก็มีการปกครองหลายระบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีระบบการปกครองแตกต่างกัน แต่การดำเนินงานของรัฐบาลตามระบบการปกครองต่าง ๆ ก็เป็นไปตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยเสมอ การมีระบบการปกครองแตกต่างกันจึงมิใช่อุปสรรคแต่อย่างใด ตรงกันข้าม กลับเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้ความเป็นประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ มีอยู่ในอัตราที่สูงยิ่งขึ้น

---

<sup>1</sup> ดูสาระสำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้จาก หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), ภาค 1, หน้า 1-190.

ในปัจจุบัน การปกครองมีอยู่ 3 ระบบใหญ่ ๆ คือ

1. การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary democracy)
2. การปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential democracy)
3. การปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi – presidential democracy)

การปกครองทั้ง 3 ระบบข้างต้น ถือว่าอังกฤษเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองระบบรัฐสภา สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองระบบประธานาธิบดี และฝรั่งเศสเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี

## 1. ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

### 1.1 ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาทั่วไป

#### 1.1.1 โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

ในการปกครองระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา (Parliament) ซึ่งอาจจะประกอบด้วยสภาเดียว (Unicameralism) คือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) หรือประกอบด้วยสองสภา (Bicameralism) คือสภาล่าง (Lower House) ซึ่งอาจเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร หรือชื่ออื่น เช่น เรียกว่าสภาสามัญ (House of Commons) อย่างในอังกฤษ กับสภาสูง (Upper House) ซึ่งอาจเรียกว่าวุฒิสภา (Senate) หรือชื่ออื่น เช่น เรียกว่าสภาขุนนาง (House of Lords) อย่างในอังกฤษ เป็นต้น

การที่รัฐสภาของประเทศใดประเทศหนึ่งจะมีสภาเดียวหรือสองสภา ขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เนื่องจากโครงสร้างและสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศแตกต่างกัน

ตัวอย่างของประเทศที่มีสภาเดียว เช่น นิวซีแลนด์ (House of Representatives) เดนมาร์ก (Folketing) ฟินแลนด์ (Eduskunta) สวีเดน (Riksdag) ส่วนประเทศที่มีสองสภาซึ่งมีอยู่จำนวนมาก เช่น อังกฤษ (House of Commons และ House of Lords) ออสเตรเลีย (House of Representatives และ Senate) แคนาดา (House of Commons และ Senate) อินเดีย (Lok Sabha หรือ People's Council และ Rajya Sabha หรือ Council of States) ญี่ปุ่น (House of Representatives และ House of Councillors) เยอรมัน (Bundestag และ Bundesrat)

เป็นต้น<sup>2</sup>

### 1.1.2 อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

ในทางทฤษฎี รัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุดเพราะถือว่าเป็นตัวแทนเจตจำนงของประชาชนโดยตรง โดยความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Parliamentary supremacy) นี้ ได้รับอิทธิพลสำคัญมาจากแนวความคิดของ จอห์น ล็อก (John Locke) ที่เขียนไว้ในหนังสือ An Essay concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1679 โดยในทัศนะของล็อกนั้น รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งประชาชนทุกคนต้องเชื่อฟัง<sup>3</sup>

ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้ จะเห็นได้จากคำพูดของเชอเนอวว์ เดอ ลอล์ม (Genevois de Lolme) ที่อ้างถึงรัฐสภาของอังกฤษที่ว่า "รัฐสภาแห่งอังกฤษจะทำอะไรก็ได้ นอกจากเปลี่ยนหญิงเป็นชายและชายเป็นหญิง" (Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman)<sup>4</sup> แต่ในทางปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักอุดมการณ์ประชาธิปไตย การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) ในการปกครองระบบรัฐสภา ก็ทำให้รัฐสภาที่มีอำนาจจำกัดเช่นเดียวกับองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ๆ

<sup>2</sup> ดูโครงสร้างของระบบรัฐสภาของประเทศเหล่านี้ได้จาก อัครเมศวร์ ทองนวล, ระบบรัฐสภาของนานาประเทศ (จุลสารเฉพาะกรณี, ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2535) หรือ World of Parliaments หรือ Almanac หรือ Handbook ที่พิมพ์เผยแพร่เป็นประจำในแต่ละปี.

<sup>3</sup> John Locke, Two Treatises of Government. Compiled with Introduction by Peter Laslett (New York : A Mentor Book, 1965), pp. 401-409.

<sup>4</sup> อ้างใน A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (London : Macmillan, 1961), p. 43 และ Andrae Mathiot, The British Political System. Translated by Jennifer S. Hines (California : Stanford University Press, 1968), p. 208.

โดยทั่วไป รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>5</sup>

- 1) ออกกฎหมาย และขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- 2) เลือกลงและให้ความเห็นชอบตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี
- 3) ควบคุมฝ่ายบริหารให้บริหารงานไปตามกฎหมาย และตามเจตจำนงของประชาชน
- 4) รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและสะท้อนความทุกข์ยากของประชาชนให้ฝ่ายบริหารได้รับรู้และดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง
- 5) ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ผ่านทางสมาชิกสภาซึ่งต้องพบปะกับประชาชนอยู่เสมอ โดยสมาชิกสภาสามารถบอกกล่าวให้ประชาชนเข้าใจถึงหลักเกณฑ์การดำเนินงานทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย
- 6) บอกกล่าวเรื่องราวที่เป็นประโยชน์หรือที่อาจเป็นโทษต่อประชาชน โดยสมาชิกสภาอาจรวมตัวกันเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาเรื่องราวบางประการที่เป็นประเด็นปัญหาถกเถียงกันอยู่ในหมู่ประชาชนให้ได้ข้อมูลกระจ่าง แล้วบอกกล่าวให้ประชาชนทราบถึงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสียของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น

## 1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาของอังกฤษ

ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาของอังกฤษหรือรัฐสภา ประกอบด้วยสภาสามัญและสภาขุนนาง นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

<sup>5</sup> สรุปลงมาจาก G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science (New York : Barnes & Noble, 1970), pp. 112-114, James Hadfield, Basic Politics (London : University of London Press, 1970), pp. 68-77, Roger H. Saltau, An Introduction to Politics (London : Longmans, 1960), pp. 189-190, Walter Bagehot, The English Constitution (New York : Cornell University Press, 1963), pp. 150-154, B.B. Gupta, Comparative Study of Six Living Constitutions (New Delhi : Sterling Publishers, 1974), Chapter 1, pp. 30-37, 39 และ L.F. Crisp, Australian National Government (Victoria : Longmans of Australia, 1962), p.239.

## 1.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

### 1.2.1.1 ที่มาของรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญของอังกฤษ รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยรัฐสภาของอังกฤษมีพัฒนาการมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 ในสมัยนั้น พระมหากษัตริย์ได้ทรงจัดตั้งมหาสภา (Great Council) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ สมาชิกส่วนใหญ่จะเป็นขุนนาง ส่วนชนชั้นกลางและประชาชนทั่วไปยังมิได้เป็นตัวแทนในสภา ในสมัยต่อมา พระมหากษัตริย์เริ่มมีบทบาทในสภามากขึ้น จนเกิดความขัดแย้งกับขุนนางในรัฐสภา ต่อมาชนชั้นต่างๆเริ่มที่จะมีบทบาทในสภามากขึ้น แต่มิได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ขุนนางยังเป็นผู้ที่มีบทบาทในสภาอยู่ ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางมีมากขึ้น รวมทั้งการต่อสู้ระหว่างชนชั้นก็มีมากขึ้นด้วย ชนชั้นกลางและชาวเมืองได้เข้ามามีบทบาทในสภาในโอกาสต่อมามากขึ้น อำนาจของพระมหากษัตริย์เริ่มถูกจำกัดลง จนกระทั่งในศตวรรษที่ 17 รัฐสภาจึงมีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง (Sovereignty of Parliament)

การปกครองโดยรัฐสภาในระยะแรกนี้ ประชาชนยังไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนเข้าสู่สภา ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปฏิรูปการเมือง (Reform Act) ทำให้ประชาชนได้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปฏิรูปการเมืองหลายครั้ง เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง

ในปัจจุบัน เมื่อก้าวถึงรัฐสภาจะมีความหมายถึงพระมหากษัตริย์ สภาสมาชิก และสภาขุนนาง แต่พระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงเหมือนในอดีต เนื่องจากพระราชบัญญัติรัฐสภาระบุถึงการจำกัดบทบาทของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจน

### 1.2.1.2 โครงสร้างของรัฐสภา

รัฐสภาของอังกฤษเป็นระบบสองสภา (Two Chambers System) ประกอบด้วยสภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง ต่างก็มีประธานสภาคนหนึ่ง เรียกว่า Speaker ซึ่งในสภาสามัญ ประธานสภาได้รับเลือกจากสมาชิกและโดยสมาชิก ส่วนในสภาขุนนางนั้น ประธานสภาโดยตำแหน่งคือ Lord Chancellor ซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางตุลาการ นอกจาก Lord Chancellor จะทำหน้าที่เป็นประธานสภาขุนนางแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นประมุขของฝ่ายตุลาการ พร้อมกับเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี ด้วย

### 1.2.1.3 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

อำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภาของอังกฤษ คือ การตรวจสอบร่างกฎหมาย การตรวจสอบนโยบายและการบริหารงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายด้วย<sup>6</sup>

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ที่สภาสามัญ เนื่องจากสภาสามัญเป็น สภาที่สร้างรัฐบาล (House of Commons makes the Government) โดยสภาสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มกฎหมาย ออกกฎหมาย และควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา ส่วนสภาขุนนางในปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่จำกัดมาก กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบและกลั่นกรองร่างกฎหมาย (House of Review) ที่ผ่านสภาสามัญแล้ว และอาจยับยั้งร่างกฎหมายธรรมดาได้ไม่เกิน 1 ปี แต่ไม่มีอำนาจริเริ่มกฎหมายหรือยับยั้งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน อีกทั้งไม่อาจจะใช้อำนาจหน้าที่ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้ สภาขุนนางยังอาจทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์สูงสุดในคดีสำคัญบางประเภทตามที่กฎหมายระบุไว้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท มีขั้นตอนการพิจารณาดังนี้<sup>7</sup>

1) ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ และมีผลใช้บังคับทั่วประเทศ (General law of the land) มีขั้นตอนการพิจารณาดังนี้<sup>8</sup>

(1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง (First Reading) เป็นขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะไม่มีการอภิปราย เป็นขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติอย่างเป็นทางการ จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติและเสนอเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง

(2) การพิจารณาในวาระที่สอง (Second Reading) เป็นการอภิปรายถึงหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะต้องสรุปหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จากนั้นจึงลงความเห็นว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ ถ้ามีความเห็นจากสมาชิกรัฐสภาว่าสมควรรับ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะถูกส่งไปยัง

<sup>6</sup> UK Parliament, 1998 และดูสาระสำคัญเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของอังกฤษได้จาก Glyn Perry, British Government (London : Edward Arnold, 1979).

<sup>7</sup> UK Parliament, 1998.

<sup>8</sup> UK Parliament, 1998 และ Dennis Kavanagh, British Politics : Continuities and Change (New York : Oxford University Press Inc., 1996), p.288.

คณะกรรมการประจำ เพื่อพิจารณารายละเอียด โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิก 16 – 50 คน ในบางกรณีร่างพระราชบัญญัติอาจส่งไปยังคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) เพื่อพิจารณาก็ได้ ส่วนมากแล้วร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการกลั่นกรอง เพื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละมาตรา และพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้ จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว จะทำการรายงานให้สภาทราบถึงการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ

(3) การพิจารณาในวาระที่สาม(Third Reading) เป็นการพิจารณาขั้นสุดท้าย มีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการอภิปรายสั้น ๆ หากสภาสภาสามัญให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม ร่างพระราชบัญญัตินี้จะถูกลงนามและส่งไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติส่วนมากจะเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้นจะมีโอกาสผ่านรัฐสภาเกือบทั้งหมด ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอจะรู้จักกันทั่วไปว่า “ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภา” (Private Member's Bill)

2) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคล คณะบุคคล หรือวิสาหกิจ (body of person or corporation) มีขั้นตอนการพิจารณา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอต่อสำนักงานร่างพระราชบัญญัติเอกชน จากนั้นร่างพระราชบัญญัติจะถูกเสนอสองส่วน โดยส่วนหนึ่งเสนอต่อสภาสามัญ และอีกส่วนหนึ่งเสนอต่อสภาขุนนาง แต่ละสภาจะมีผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Examiner of Petition for Private Bill) เป็นผู้พิจารณา<sup>9</sup>

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเอกชน มักจะมีผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบ และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องคัดค้านหรือโต้แย้งได้ จึงต้องมีการพิมพ์ข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับลงใน “ราชกิจจานุเบกษากรุงลอนดอน” (London Gazette) และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Gwendolen M. Carter, The Government of United Kingdom (Harcourt : Brace & Wored Inc.,1967),p.95.

<sup>10</sup> R.J.Barnes, Central Government in Britain (London : Butterworths, 1969), p.37.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน จะมีขั้นตอนในการพิจารณาคัดค้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน ยกเว้นในชั้นคณะกรรมการธิการ ซึ่งจะอยู่ที่ว่าร่างพระราชบัญญัติถูกโต้แย้งหรือไม่ ถ้ามีการโต้แย้งก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยัง “คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน” (Private-Bill Committee)<sup>11</sup>

ถ้าไม่มีการโต้แย้ง ร่างพระราชบัญญัติเอกชนจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการธิการ ซึ่งประกอบด้วยประธานและรองประธานคณะกรรมการระเบียบวิธีของรัฐสภา (Ways and Means Committee) และสมาชิกอีก 3 คน คณะกรรมการจะตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติขัดกับผลประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ส่วนขั้นตอนในสภานั้นไม่แตกต่างกัน หากมีการแปรญัตติยอมรับ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ผ่านโดยไม่มีกรแก้ไข<sup>12</sup>

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเอกชน รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้เสนอก็ได้

3) ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid Bill) ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะบุคคล หรือวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ มีขั้นตอนการพิจารณา คือ ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาชนและร่างพระราชบัญญัติเอกชน) จะถูกส่งไปยังสำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Office) จากนั้นสำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชน จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติเอกชน

ขั้นตอนที่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน คือ ในชั้นคณะกรรมการธิการ ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการกลั่นกรองเป็นผู้พิจารณา จากนั้นร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) เป็นผู้พิจารณา เหมือนกับร่างพระราชบัญญัติมหาชน<sup>13</sup>

การเสนอร่างพระราชบัญญัติไฮบริด รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอ

## 1.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ

### 1.2.2.1 ที่มาของสภาสามัญ

รัฐสภาของอังกฤษมีจุดกำเนิดย้อนไปตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 ในช่วงนั้น พระมหากษัตริย์มีอำนาจและแต่งตั้งมหาสภา ซึ่งประกอบด้วย พระ และขุนนาง ซึ่งในขณะนั้นมี 2

<sup>11</sup> Ibid., p.37.

<sup>12</sup> Ibid., p.37.

<sup>13</sup> Ibid., p.38.

ชนชั้นเป็นที่ปรึกษา เมื่อพระมหากษัตริย์ต้องการเงินทำสงครามจะเรียกประชุมสภาเพื่อให้สภาสนับสนุนเงินในการทำสงคราม ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 (Henry III) ได้มีการเรียกประชุมสภาซึ่งมหาสภามีสมาชิกเพิ่มขึ้นคือ อัศวินจากเมืองใหญ่ และชาวเมือง ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (Edward I) ได้เรียกประชุมในปี ค.ศ. 1295 ซึ่งสมาชิกในรัฐสภาเหมือนกับในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ต่อมาในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 (Edward II) รัฐสภาเริ่มต้นแบ่งเป็น 2 สภา คือ ขุนนางฝ่ายสงฆ์และฆราวาสซึ่งมาจากมหาสภาซึ่งเป็นรูปแบบของสภาขุนนาง (House of Lords) ส่วนอีกสภาประกอบด้วยอัศวิน และชาวเมืองซึ่งเป็นรูปแบบของสภาสามัญ (House of Commons) ในช่วงสงครามดอกกุหลาบ (Wars of the Roses) ทำให้ขุนนางมีความอ่อนแอและทำให้อำนาจไปรวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์มากกว่าสมัยอื่น<sup>14</sup>

ในศตวรรษที่ 16 พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor Dynasty) มีอำนาจควบคุมสภาได้ เนื่องจากเป็นผู้ปกครองที่มีความสามารถในการขอความช่วยเหลือหรือเป็นพันธมิตรกับรัฐสภา ต่อมาในศตวรรษที่ 17 เป็นช่วงที่มีความขัดแย้งและต่อสู้กันเพื่ออำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ในศตวรรษที่ 18 เป็นช่วงที่รัฐสภามีอำนาจ แต่ตัวแทนในรัฐสภามีได้รบัเลือกตั้งมาจากประชาชนอย่างแท้จริง แต่เป็นตัวแทนของเมืองต่างๆ ในช่วงนี้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้เมืองเจริญเติบโตขึ้น และผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เกิดชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงาน ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกในรัฐสภามีตัวแทนของชนชั้นกลางเข้าร่วมในสภาด้วย แต่ชนชั้นแรงงานไม่มีตัวแทนเข้าไปในสภา<sup>15</sup>

ในศตวรรษที่ 19 ได้มีพระราชบัญญัติปฏิรูปการเมือง (Reform Act) เพื่อปรับปรุงการปกครองในอังกฤษให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น พระราชบัญญัติปฏิรูปการเมือง ค.ศ. 1832 เป็นพระราชบัญญัติที่เพิ่มจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจาก 500,000 คน เป็น 1,000,000 คน และพระราชบัญญัติ ปี ค.ศ. 1867 และ ค.ศ. 1884 ได้กำหนดสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งให้แก่คนงานในเมืองและชนบทขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาพระราชบัญญัติการเลือกผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ. 1918 (Representation of People Act, 1918) กำหนดสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้แก่ชายอายุเกิน 21 ปี และหญิงอายุเกินกว่า 30 ปี ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1928 ผู้หญิงได้รับสิทธิเลือกตั้งเท่าเทียมกับผู้ชาย<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Michael Stewart, *The British Approach to Politics* (London : George Allen & Unwin Ltd., 1967), pp. 109-110.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.111.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p.111.

จะเห็นได้ว่ารัฐสภามีการพัฒนามาตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 ในศตวรรษที่ 15 รัฐสภาดำรงอยู่แต่ไม่มีบทบาทที่แน่นอน ในศตวรรษที่ 16 รัฐสภาถูกปกครองหรือครอบงำโดยพระมหากษัตริย์ ในศตวรรษที่ 17 เป็นการต่อสู้เพื่อชัยชนะในอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ในศตวรรษที่ 18 รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และในศตวรรษที่ 19 รัฐสภาได้พัฒนาให้มีความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งในแต่ละศตวรรษจะสะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตและการต่อสู้ของชนชั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครอง

ในปัจจุบัน รัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง โดยสภาสามัญหรือสภาล่างเป็นสภาที่มีบทบาทมากที่สุดในรัฐสภา และเป็นสภาที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็นสภาที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน โดยวิธีการจัดการเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน (Single-member constituency) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

#### 1.2.2.2 โครงสร้างของสภาสามัญ

ในปัจจุบัน สภาสามัญประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 659 คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากอังกฤษ 529 คน เวลส์ 40 คน สกอตแลนด์ 72 คน และไอร์แลนด์เหนือ 18 คน<sup>17</sup>

#### 1.2.2.3 อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ

##### 1.2.2.3.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

สภาสามัญ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ร่างกฎหมายที่พิจารณาในสภาสามัญนั้นเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ โดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ และส่งให้คณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน แล้วจึงส่งให้สภาสามัญ

##### 1.2.2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาสามัญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับความต้องการของประชาชนหรือบริหารงานผิดพลาด สภาสามัญจะทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการคัดค้านและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือบีบบังคับให้รัฐบาลลาออก สภาสามัญจะมีวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารหลายวิธีได้แก่

<sup>17</sup> UK Parliament, 1998.

## (ก.) การตั้งกระทู้ถาม (Questions)

เมื่อมีเรื่องใดที่สมาชิกสภาสามัญไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล สมาชิกสภาสามัญมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งสมาชิกสภาสามัญที่ตั้งกระทู้ถาม จะต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าเป็นเวลา 2 วัน เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีเวลาในการเตรียมข้อมูลเพื่ออภิปรายชี้แจงให้สมาชิกสภาสามัญทราบ

## (ข.) การขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม (Adjournment Debate)

ถ้าสมาชิกสภาสามัญที่ตั้งกระทู้ถามไม่พอใจคำตอบของคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อาจเสนอให้แปรญัตติเรื่องนั้นเพื่อนำมาอภิปราย โดยใช้เวลาการอภิปรายครึ่งชั่วโมงหรือก่อนปิดประชุมประจำวัน การขอเสนอแปรญัตติต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา และประธานสภาเป็นผู้คัดเลือกเรื่องที่สำคัญ แล้วจึงส่งให้ที่ประชุมคัดเลือกอีกครั้ง ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก สมาชิกสภาสามารถขอแปรญัตติฉุกเฉินได้ ถ้าประธานสภาเห็นด้วยก็จะจัดให้มีการอภิปรายเป็นเวลา 3 ชั่วโมงก่อนปิดประชุม

## (ค.) การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Vote of No Confidence)

ผู้ที่เสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล คือฝ่ายค้านซึ่งพิจารณาแล้ว เห็นว่าคำตอบของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ตอบจากการถูกตั้งกระทู้ถามนั้นไม่ชัดเจนและยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ฝ่ายค้านจะประชุมปรึกษาเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และรัฐบาลไม่ปฏิเสธในการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

## (ง.) การตั้งคณะกรรมการรัฐสภา (Parliament Commissioner)

คณะกรรมการรัฐสภาตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการรัฐสภา ปี ค.ศ. 1967 (Parliamentary Commissioner Act, 1967) ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญ มีหน้าที่สอบสวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติมิชอบ และการทุจริตในสวนราชการของรัฐบาล การร้องเรียนนี้กระทำผ่านมายังรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของรัฐสภาจะเป็นผู้ทำการสอบสวนให้ข้อความจริงปรากฏ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจึงรายงานข้อเท็จจริงให้สมาชิกรัฐสภาทราบ

## 1.2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง

### 1.2.3.1 ที่มาของสภาขุนนาง

สภาขุนนาง เป็นสภาที่สองของรัฐสภาของอังกฤษ สภาขุนนางมี พัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่สมัยนอร์มัน และได้พัฒนาการมาโดยตลอดจนเป็นสถาบัน ที่มีอำนาจและอิทธิพลในสังคม แต่ต่อมาเมื่อสภาสามัญมีอำนาจมากขึ้น อำนาจของสภาขุนนาง จึงถูกจำกัดให้ลดน้อยลง ในปัจจุบันสภาขุนนางมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

### 1.2.3.2 โครงสร้างของสภาขุนนาง

สภาขุนนางประกอบด้วย<sup>18</sup>

1) ขุนนางฝ่ายสงฆ์ (Lord Spiritual) ประกอบด้วยพระที่ทรงสมณศักดิ์ชั้นพระราชาคณะของศาสนาจักร ได้แก่ อาร์ชบิชอป 2 คน คือ อาร์ชบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishop of York) และอาร์ชบิชอปแห่งแคนเทอร์เบอรี (Archbishop of Canterbury) นอกจากนั้นมีบิชอปแห่งลอนดอน (Archbishop of London) บิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Archbishop of Winchester) และบิชอปแห่งเดอแฮม (Archbishop of Durham) โดยรวมบิชอปผู้อาวุโสอีก 21 คน รวมทั้งหมดเป็น 26 คน ขุนนางฝ่ายสงฆ์นี้เป็นได้ตลอดตราบเท่าที่อยู่ในตำแหน่ง สิทธิการเป็นสมาชิกสภาขุนนางนั้นมิได้สืบทอดตามทายาท

2) ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord Temporal) ประกอบด้วย

(1) เชื้อสายราชวงศ์ที่เป็นชาย (Prince of the Royal Blood) ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนน้อยและไม่มืบทบาทในสภามากนัก

(2) ขุนนางที่สืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) ได้แก่ ขุนนางอังกฤษ (English Peers) ขุนนางสกอตแลนด์ (Scottish Peers) และขุนนางสหราชอาณาจักร (Peer of the United Kingdom) ซึ่งจะมีการแบ่งตำแหน่งเป็นดยุก (Duke) มาร์ควิส (Marquesses) เอิร์ล (Earls) วิสเคาน์ (Viscounts) และบารอน (Barons) โดยขุนนางเหล่านี้เป็นขุนนางที่มีการสืบทอดตามทายาท ถ้าไม่มีทายาทที่เป็นผู้ชายสืบฐานันดรศักดิ์ ให้ผู้หญิงเป็นผู้สืบฐานันดรศักดิ์ได้ตามพระราชบัญญัติการสืบฐานันดรศักดิ์ ปี ค.ศ. 1963 ซึ่งได้มีการแก้ไขให้ขุนนางผู้หญิงมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาได้ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ ขุนนางผู้หญิงไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาแต่อย่างใด ขุนนางที่อายุต่ำกว่า 21 ปี หรือ ขุนนางที่ไร้ความสามารถไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภา

<sup>18</sup> Michael Stewart, *The British Approach to Politics*, pp. 112-113.

(3) ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal or Law Lords) มาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งจากนักกฎหมาย ซึ่งจะได้รับฐานันดรศักดิ์ชั้นบารอน มีหน้าที่ช่วยเหลือศาลยุติธรรม และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย มีจำนวนประมาณ 21 คน

(4) ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ (Life Peers) เป็นขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการสืบฐานันดรศักดิ์ตลอดชีพ ปี ค.ศ. 1958 (Life Peerage Act, 1958) โดยฐานันดรศักดิ์ไม่สืบทอดไปยังทายาท

ในปี ค.ศ. 1994 สภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกประเภทต่าง ๆ จำนวน 1194 คน คือขุนนางที่สืบฐานันดรศักดิ์ จำนวน 773 คน ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ จำนวน 374 คน ขุนนางฝ่ายสงฆ์ จำนวน 26 คน และขุนนางฝ่ายกฎหมาย จำนวน 21 คน

ในจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีผู้หญิง จำนวน 77 คน จำแนกออกเป็นขุนนางผู้หญิงที่สืบฐานันดรศักดิ์ จำนวน 17 คน และเป็นขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งตลอดชีพ จำนวน 60 คน

จะเห็นได้ว่าขุนนางที่สืบฐานันดรศักดิ์มีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขุนนาง จำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการสืบฐานันดรศักดิ์ตลอดชีพ ปี ค.ศ. 1958 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นได้ตลอดชีพ แต่ฐานันดรศักดิ์ไม่สืบทอดไปยังทายาทเมื่อบุคคลนั้นเสียชีวิต และอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติการสืบฐานันดรศักดิ์ ปี ค.ศ. 1963 (Peerage Act, 1963) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ถ้าไม่มีทายาทที่เป็นผู้ชายสืบฐานันดรศักดิ์ ให้ผู้หญิงเป็นผู้สืบฐานันดรศักดิ์ได้ แต่ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมสภาได้

### 1.2.3.3 อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง

สภาขุนนางแม้จะมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับสภาสამัญ แต่สภาขุนนางไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีและการเงิน อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง มีดังนี้

#### 1.2.3.3.1 อำนาจหน้าที่ในการเป็นศาลสูงสุดในสหราชอาณาจักร

สภาขุนนางจะพิจารณาคดีแพ่ง (Civil Case) ในสหราชอาณาจักร และพิจารณาคดีอาญา (Criminal Case) ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ผู้ที่จะพิจารณาคดี ประกอบด้วย ขุนนางฝ่ายกฎหมาย จำนวน 9 คน ประธานสภาขุนนาง (Lord

Chancellor) และสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งในศาลสูง (High Judicial Office) ประจำสภาขุนนาง<sup>19</sup>

### 1.2.3.3.2 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาสามัญ

การพิจารณาและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ในสภาขุนนาง อนุญาตให้มีการโต้เถียงแต่ละบทบัญญัติ แต่ทำได้ไม่เต็มที่เหมือนในสภาสามัญ สำหรับมาตราที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษนั้น หลังจากพิจารณาแล้ว จะมีการแนะนำให้แก้ไข<sup>20</sup> สภาขุนนางสามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้ทุกฉบับ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและภาษีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสภาสามัญเท่านั้น<sup>21</sup>

ถ้าสภาขุนนางมีความเห็นว่าควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ จะส่งร่างพระราชบัญญัติกลับไปยังสภาสามัญ ถ้าสภาสามัญเห็นด้วยกับสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบ ถ้าสภาสามัญไม่เห็นด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นมาให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้ง แต่ถ้าสภาขุนนางยังคงยืนยันที่จะให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติเช่นเดิม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะตกไป หรือสภาสามัญมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบ ภายใน 1 ปี แม้ว่าสภาขุนนางจะยังคงไม่เห็นด้วยก็ตาม

ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ภาษี หรืองบประมาณ สภาขุนนางไม่ต้องให้ความเห็นชอบ และร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้จะกลายเป็นกฎหมายภายใน 1 เดือน นับจากส่งให้สภาขุนนาง

เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้ว จะเสนอให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบ (Royal Assent) การให้ความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันนี้กระทำโดยการประกาศโดยประธานสภา และประกาศในระเบียบการประชุมรัฐสภา (Hansard) จากนั้นร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติรัฐสภา (Act of Parliament)

ในการพิจารณาร่างกฎหมายอาจรวมไปถึงการพิจารณาร่างกฎหมายจากประชา

<sup>19</sup> UK Parliament, 1998.

<sup>20</sup> Philip Norton, *The British Polity* (London : Longman Publishing Group, 1994), pp. 292-293.

<sup>21</sup> UK Parliament, 1998.

คมยุโรป (European Community) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำร่วมกับสภาสมาญ แต่สภาขุนนางจะได้รับความน่าเชื่อถือว่าทำงานได้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการการกลั่นกรอง (Select Committee) ในประชาคมยุโรป และคณะอนุกรรมการ (Sub-committee) จำนวน 5 คน ในคณะอนุกรรมการจะมีกรรมการที่แตกต่างกันหลากหลายอาชีพ ซึ่งเป็นประโยชน์มากกว่าสภาสมาญที่มีทีมที่ปรึกษาเฉพาะทางและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก สมาชิกสภาขุนนางซึ่งมิได้เป็นสมาชิกคณะกรรมการนี้ อาจเข้าร่วมเสนอความคิดที่เป็นประโยชน์จากความรู้และประสบการณ์ของตน สภาขุนนางสามารถรวบรวมความคิดทางกฎหมายและการบริหารในการร่างข้อเสนอและสามารถแสดงความคิดเห็นถึงข้อดีเหล่านั้น อาจกล่าวได้ว่าสภาขุนนางประสบความสำเร็จ และมีพลังในการดำเนินการมากกว่าสภาสมาญในการพิจารณากฎหมายประชาคมยุโรปที่เกี่ยวข้องกับอังกฤษ<sup>22</sup>

นอกจากนี้ สภาขุนนางไม่มีสิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม และวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้

#### 1.2.4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญคือ คณะกรรมการ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน และผู้คุมคะแนนเสียงในสภา ดังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

##### 1.2.4.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

###### 1.2.4.1.1 ที่มาของคณะกรรมการ

ในสภาสมาญจะทำงานในรูปของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการมีที่มาจากสัดส่วนของพรรคการเมือง

###### 1.2.4.1.2 โครงสร้างของคณะกรรมการ

สภาสมาญมีคณะกรรมการที่สำคัญดังนี้<sup>23</sup>

- 1) คณะกรรมการประจำ (Standing

<sup>22</sup> Philip Norton, *The British Polity*, p.293.

<sup>23</sup> Dennis Kavanagh, *British Politics : Continuities and Change*, p.289.

Committee) มีที่มาจากสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมาก มีสมาชิกประมาณ 16-50 คน แบ่งออกเป็นดังนี้<sup>24</sup>

(1) คณะกรรมาธิการสกอต (Scottish Grand Committee) ประกอบด้วย ชาวสกอตทั้งหมด จำนวน 72 คน

(2) คณะกรรมาธิการเวลส์ (Welsh Grand Committee) ประกอบด้วย สมาชิกรัฐสภาชาวเวลส์ จำนวน 40 คน

(3) คณะกรรมาธิการไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Grand Committee) ประกอบด้วย สมาชิกรัฐสภาชาวไอร์แลนด์เหนือ จำนวน 18 คน และสมาชิกอื่นอีก จำนวน 25 คน

2) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ประกอบด้วย สมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ยกเว้นประธานสภา

3) คณะกรรมาธิการกลั่นกรอง (Select Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจ โดยตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ เมื่อทำหน้าที่เสร็จแล้วก็จะหมดสภาพการเป็นคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการกลั่นกรองมีที่มาจากพรรคการเมืองในสภาสามัญ คณะกรรมาธิการกลั่นกรองจะมีหน่วยงานสำคัญ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee – PAC) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1861 โดยประธานจะเป็นสมาชิกของฝ่ายค้าน และสนับสนุนการทำงานโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ตรวจสอบบัญชี ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (The Comptroller – General)

#### 1.2.4.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

1) คณะกรรมาธิการประจำ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่สอง คณะกรรมาธิการประจำจะแบ่งกันตรวจร่างพระราชบัญญัติและตรวจสอบความคิดเห็นของกลุ่มนอกสภา โดยคณะกรรมาธิการประจำจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล

(1) คณะกรรมาธิการสกอต มีอำนาจหน้าที่พิจารณาลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ซึ่งจะมีการตั้งคำถามเรื่องราวและอธิบายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะในสกอตแลนด์และเรื่องราวเกี่ยวกับสกอตแลนด์

<sup>24</sup> UK Parliament, 1998.

(2) คณะกรรมาธิการเวลส์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเวลส์โดยเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมาธิการสกอต

(3) คณะกรรมาธิการไอร์แลนด์เหนือ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับไอร์แลนด์เหนือโดยเฉพาะ

2) คณะกรรมาธิการเต็มสภา มีอำนาจหน้าที่ในการ ตรวจสอบและอภิปรายร่างพระราชบัญญัติที่เป็นมาตราสั้นๆ หรือมาตราเดียว ซึ่งสามารถผ่านการพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว และร่างพระราชบัญญัติการเงินรวมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

3) คณะกรรมาธิการกลั่นกรอง มีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องต่างๆ โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือ ตรวจสอบบัญชีของกระทรวงต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่าการใช้จ่ายเงินต่างๆ เป็นไปโดยถูกต้อง

#### 1.2.4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

##### 1.2.4.2.1 ที่มาของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านเท่าเทียมกับฝ่ายรัฐบาล โดยเรียกฝ่ายรัฐบาลว่า "รัฐบาลในสมเด็จพระราชินี" และเรียกพรรคการเมืองฝ่ายค้านว่า "ฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี" โดยมีผู้นำฝ่ายค้าน เรียกว่า "ผู้นำฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี" (Leader of Her Majesty's Opposition) ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญ

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญเกิดขึ้นมาจากวิถีทางของธรรมเนียมประเพณี กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองใหญ่ๆ มักจะต่างผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะในการเลือกตั้ง ฝ่ายที่ชนะก็จะได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็จะได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่วนฝ่ายที่แพ้นั้น ในครั้งต่อไป หากสามารถชนะการเลือกตั้ง ก็จะได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่ว่าน่าจะให้หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน มีสถานภาพทางการเมืองที่ผิดแผกแตกต่างไปจากสมาชิกสภาสามัญธรรมดาทั่วไป เนื่องจากในอนาคต หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็อาจจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองนั้นได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ โดยแนวความคิดที่ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน มีสถานภาพทางการเมืองที่ผิดแผกแตกต่างไปจากสมาชิกสภาสามัญดังกล่าว ได้แสดงออกมาในรูปของการกำหนดเงินเดือนของหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่สูงกว่าเงินเดือนของสมาชิกสภาสามัญทั่วไป และนอกจากนี้ ในการเจรจาทางการเมืองที่สำคัญๆ

นายกรัฐมนตรีก็มักจะเชิญหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านให้เข้าไปร่วมเจรจาด้วย เพราะนอกจากจะเป็นการให้เกียรติแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้านแล้ว ก็ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศอีกด้วย เนื่องจากหากวันใดที่พรรคการเมืองของผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญชนะในการเลือกตั้ง และเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล จะได้เข้าใจนโยบายและสานต่อนโยบายนั้นได้<sup>25</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้นำฝ่ายค้านไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎหมายระเบียบของรัฐสภาแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติ ผู้นำฝ่ายค้านจะคอยควบคุมวิปฝ่ายค้านในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐบาล

#### 1.2.4.2.2 โครงสร้างของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

โดยทั่วไป พรรคการเมืองที่มีเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและมีได้เป็นพรรคการเมืองในฝ่ายรัฐบาล จะทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน การมีพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จึงเป็นการยอมรับความสำคัญของพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างน้อยและไม่มีโอกาสรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากเพื่อจัดตั้งรัฐบาล

#### 1.2.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

โดยทั่วไป อำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีดังนี้<sup>26</sup>

- 1) อำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการกำหนดนโยบาย และกฎหมายของรัฐบาล
- 2) อำนาจหน้าที่ในการคัดค้านข้อเสนอของรัฐบาล เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าควรคัดค้านและเสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล
- 3) อำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายของพรรคฝ่ายค้านเอง เพื่อให้มีโอกาสชนะการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งหน้า การแสดงความคิดเห็นของฝ่ายค้านจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อวิพากษ์วิจารณ์นโยบายว่าให้ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไรบ้าง หรือประชาชนคือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจะได้รับการแก้ไขปัญหอย่างไร เพื่อให้นโยบายนั้นเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างเต็มที่ และ

<sup>25</sup> โภคิน พลกุล, "ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 116", ใน กองกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 260.

<sup>26</sup> UK Parliament, 1998.

เป็นการแสดงให้เห็นถึงนโยบายและความคิดของฝ่ายค้านว่ามีนโยบายอย่างไร

ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ฝ่ายค้านสามารถเสนอข้อติการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะและเป็นรายบุคคลได้ เมื่อเห็นว่าการทำงานของรัฐบาลไม่โปร่งใส ถ้ารัฐบาลชนะในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ รัฐบาลจะนำข้อโต้แย้งของฝ่ายค้านไปพิจารณา และอาจนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายบางประการ

นอกจากนี้ ฝ่ายค้านจะตั้งรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) ขึ้นมาเพื่อคอยติดตามการทำงานของคณะรัฐมนตรีชุดจริง คณะรัฐมนตรีเงาจะได้เป็นรัฐบาลก็ต่อเมื่อรัฐบาลชุดเดิมลาออกหรือเมื่อชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไปและได้เสียงข้างมากในสภาเท่านั้น

### 1.2.4.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

#### 1.2.4.3.1 ที่มาของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

ในระบบรัฐสภาของอังกฤษ พรรคการเมืองทุกพรรคในสภาสภาสามัญจะมีผู้คุมคะแนนเสียงในสภา หรือ "วิป" (Whip) โดยหัวหน้าพรรคจะเป็นผู้แต่งตั้งวิปจากบรรดาสมาชิกพรรคที่มีอยู่ในสภา เอ็ดมันด์ เบิร์ก (Edmund Burke) เป็นผู้ใช้คำว่า "วิป" เป็นคนแรก ในปี ค.ศ. 1769 เพื่อเปรียบเทียบกับกรล่ำสุนัขจิ้งจอก ซึ่งในการล่า จะต้องรวบรวมสุนัขจิ้งจอกที่กระจัดกระจายให้รวมกันเป็นฝูง (Whippers-in)<sup>27</sup>

คำว่า "วิป" เป็นคำกริยา แปลว่า เหวี่ยงโดยเร็ว หรือเชี่ยน และเป็นคำนาม แปลว่า ไม้เรียวหรือแส้ เมื่อนำมาใช้กับบุคคล หมายถึง ผู้ที่ใช้แส้ในกิจการบางอย่าง

คำว่า "วิป" ได้ถูกนำมาใช้กับสมาชิกซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาระเบียบวินัย และคอยดูแลให้สมาชิกเข้านั่งในที่ประชุม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง "วิป" จะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมคะแนนเสียงในสภา เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับพรรคว่าการดำเนินงานในสภาจะเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่นเท่าที่จะเป็นไปได้ ในปัจจุบันคำว่า "วิป" หมายถึง

1) สมาชิกของพรรคการเมืองในสภาสามัญ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมให้สมาชิกของพรรคมาประชุมเพื่อออกเสียงลงมติ และในโอกาสที่จำเป็นอื่นๆ

2) หนังสือเวียน ซึ่งพรรคส่งไปยังสมาชิกพรรคของตน และแจ้งให้ทราบถึงกำหนดการทำงานในสภาผู้แทนราษฎร

<sup>27</sup> สนิธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์, 2529), หน้า 151-153.

หนังสือเวียนนี้ มีการนำมาใช้ในระบบรัฐสภาของอังกฤษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1621 เป็นหนังสือเวียนที่หัวหน้าวิปของแต่ละพรรคส่งให้กับสมาชิกในสังกัดโดยทางไปรษณีย์ทุกวันศุกร์ ถ้าเป็นหนังสือเวียนในกรณีพิเศษ มักจะส่งเวียนให้กับสมาชิกในระหว่างสัปดาห์ หนังสือเวียนนี้จะระบุกิจการที่มีขึ้นในสภาในสัปดาห์ต่อไป และอาจแจ้งรายละเอียดว่ารัฐมนตรีคนใดจะเป็นผู้อภิปราย

#### 1.2.4.3.2 โครงสร้างของผู้คุมคะแนเสียงในสภา

ในสภาสามัญ ผู้คุมคะแนเสียงในสภาหรือวิปของพรรคการเมือง ประกอบด้วย หัวหน้าวิป (Chief Whip) รองหัวหน้าวิป (Deputy Chief Whip) และผู้ช่วยวิป (Vary Number of Junior Whip) โดยวิปรัฐบาลจะประกอบด้วย หัวหน้าวิป รองหัวหน้าวิป วิปอาวุโส และคณะวิปผู้ที่มีความสำคัญที่สุด คือ หัวหน้าวิป ซึ่งเป็นผู้ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หัวหน้าวิปรัฐบาลจะดำรงตำแหน่ง “Parliamentary Secretary to the Treasury” โดยมีวิป จำนวน 15 คน คอยช่วยเหลือการทำงานซึ่งจะแบ่งงานกันโดยวิป จำนวน 3 คน จะดูแลเกี่ยวกับกิจการพระมหากษัตริย์ (Royal Household) วิป จำนวน 5 คน จะดูแลเกี่ยวกับคณะกรรมการการคลัง (Lord Commissioner of the Treasury) และมีผู้ช่วยวิปอีก จำนวน 7 คน หัวหน้าวิปรัฐบาลจะมีเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินและเป็นตำแหน่งที่มีบทบาททางการเมืองมาก เพราะนอกจากหน้าที่ในการสร้างความมั่นใจให้กับพรรคแล้ว ยังมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาพิเศษ ที่สามารถจะให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะแก่นายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งสมาชิกพรรคคนใดคนหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือแม้กระทั่งการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกระทรวงต่างๆ

แม้ว่าหัวหน้าวิปรัฐบาลจะไม่ใช่ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี แต่หัวหน้าวิปจะต้องเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีด้วยทุกครั้ง เพื่อรายงานให้รัฐบาลทราบเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับสภาสามัญ และเพื่อรับฟังความเป็นไปและปัญหาของกระทรวงต่างๆ รวมทั้งจะต้องพบปะกับรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษาอาวุโสของรัฐบาลอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้ เพราะถือว่าวิปจะต้องรู้เรื่องความเป็นไปทุกเรื่องที่เกิดขึ้นกับรัฐบาล และความสำคัญของหัวหน้าวิปจะเห็นได้จากการจัดที่นั่งในที่ประชุมสภา หัวหน้าวิปจะมีที่นั่งอยู่แถวเดียวกับรัฐมนตรีที่ถูกจัดไว้ใน 2 แถวหน้า ที่เรียกว่า front benchers (ในสภาสามัญของอังกฤษจะแบ่งสมาชิกสภาออกเป็น 2 ประเภท คือ “front bench MPs” หรือ “front benchers” ซึ่งได้แก่สมาชิกสภาอาวุโสและมีตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล เช่น รัฐมนตรี และสมาชิกสภาอาวุโสของฝ่ายค้านซึ่งเป็นรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) สมาชิกสภาเหล่านี้จะถูกจัดให้นั่งใน 2 แถวหน้าทั้ง 2 ข้างของห้องประชุมใกล้ที่นั่งของประธานสภา สำหรับสมาชิกสภาอีกประเภท

หนึ่ง คือ back bench MPs หรือ back benchers ได้แก่สมาชิกสภาที่ไม่มีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือตำแหน่งในฝ่ายค้าน จะถูกจัดให้นั่งในแถวหลังต่อจาก front benchers)

ตำแหน่งที่มีความสำคัญรองลงมา ได้แก่ รองหัวหน้าวิป และตำแหน่งวิปอาวุโสอีก 2 ตำแหน่ง คือ Controller of the Household และตำแหน่ง Vice-Chamberlain of the Household ซึ่งทั้ง 2 ตำแหน่งดังกล่าวนี้ จะมีหน้าที่ในสำนักพระราชวังด้วย กล่าวคือ ต้องเข้าเฝ้าสมเด็จพระราชินีอลิซาเบธ เพื่อถวายรายงานย่อหรือชี้แจงเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร และจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานระหว่างสภาสมาชิกกับองค์ประมุขแห่งรัฐ

ส่วนคณะวิป จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยหัวหน้าวิปจะเป็นผู้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งจะต้องเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นคณะวิป และโดยปกติแล้ววิปจะเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดีและสมาชิกพรรคยอมรับ การได้รับการแต่งตั้งให้เป็นวิปถือเป็นตำแหน่งที่มีความหมายสำคัญทางการเมือง เพราะหมายถึงบันไดที่จะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไป รัฐมนตรีหลายคนในรัฐบาลอังกฤษหรือแม้แต่แก่นายกรัฐมนตรี เช่น John Major ก็เคยทำหน้าที่เป็น Junior Whip มาก่อน หรือ Edward Heat ก็เคยทำหน้าที่เป็น Chief Whip มาก่อน

ส่วนวิปฝ่ายค้าน ประกอบด้วยหัวหน้าวิป รองหัวหน้าวิป และคณะวิป

#### 1.2.4.3.3 อำนาจหน้าที่ของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

ผู้คุมคะแนนเสียงในสภาหรือวิป มีอำนาจหน้าที่ต่อพรรค ดังนี้<sup>28</sup>

- 1) สร้างความมั่นใจให้กับการดำเนินงานของพรรคในสภา ว่าจะเป็นไปได้ด้วยความราบรื่นเท่าที่จะเป็นไปได้
- 2) ทำงานร่วมกับวิปของพรรคการเมืองอื่นเพื่อเตรียมการดำเนินงานในรัฐสภาตามความประสงค์ของหัวหน้าพรรค มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในขณะที่มีการตกลงกันในรายละเอียด โดยกระบวนการนี้ รวมทั้งกระบวนการอื่นๆ เรียกกันว่าเป็นการเตรียมการ “ผ่านช่องทางปกติ” (Through the usual channels) เมื่อไม่สามารถทำความตกลงผ่านช่องทางปกติ ก็หมายความว่า ไม่สามารถมีข้อตกลงใดๆ อีกต่อไป
- 3) เป็นตัวกลางระหว่างหัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคที่อยู่ในสภา โดยทำให้หัวหน้าพรรคทราบถึงความรู้สึกและปฏิกิริยาของบรรดาสมาชิกสภา พร้อมกันนั้น ก็ให้คำแนะนำแก่บรรดาสมาชิกสภาได้ทราบถึงความต้องการและปัญหาต่างๆ ของหัวหน้า

<sup>28</sup> UK Parliament, 1998.

พรรคด้วย วิปอยู่ในฐานะพิเศษที่จะประเมินความสามารถและท่าทีของสมาชิกสภา และตรวจตรา มิให้ละเลยการพิจารณาขอเลื่อนตำแหน่งของสมาชิกสภา

4) ในกรณีที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากเพียงเล็กน้อย วิปจะต้องพิจารณาว่าจะให้สมาชิกสภาของพรรครัฐบาลที่ต้องการลาประชุม สามารถจะลาประชุมได้หรือไม่ โดยใช้วิธี "pairing" (การจับคู่ระหว่างจำนวนสมาชิกสภาสังกัดพรรครัฐบาลที่ต้องการลาประชุม กับจำนวนสมาชิกสภาสังกัดพรรคฝ่ายค้านที่ขาดประชุมสภา) ทั้งนี้ เพื่อความมั่นใจว่าเสียงของรัฐบาลในสภายังคงเหนือฝ่ายค้านในจำนวนเท่าเดิม

5) ในบางกรณี วิปสามารถที่จะเตรียมให้ประธานสภาที่ตัวสมาชิกที่ต้องการจะอภิปรายในสภาได้ ดังนั้นสมาชิกสภาที่ต้องการอภิปรายจะแจ้งความจำนงดังกล่าวต่อวิป

6) ทุกๆ สัปดาห์ วิปจะส่งหนังสือเวียนที่สมาชิกสภาจะต้องพิจารณาตัดสินใจในสัปดาห์รุ่งขึ้นให้กับบรรดาสมาชิกสภา และจะขีดเส้นใต้เรื่องที่มีความสำคัญ

7) วิปจะต้องแน่ใจว่า มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุมเมื่อมีความจำเป็น และในการออกเสียงลงคะแนน วิปจะต้องรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาที่สนับสนุนแนวความคิดของพรรคให้ได้มากที่สุด

ในการทำงานของวิปนั้น นอกจากจะมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้และความถนัดของวิปแต่ละคน เช่น วิปทางด้านเศรษฐกิจ และวิปทางด้านการคมนาคม เป็นต้น และมีการแบ่งตามภูมิศาสตร์ เช่น วิปภาคเหนือ และวิปภาคใต้ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้วิปสามารถดูแลและแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้ แล้ววิปแต่ละคนจะมีบัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรคประเภท back benchers จำนวนหนึ่งที่วิปจะต้องคอยดูแลเอาใจใส่ และตรวจสอบดูปฏิกริยาของสมาชิกตลอดเวลา โดยหน้าที่แล้ว วิปจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างสมาชิกพรรคกับหัวหน้าพรรค เมื่อใดก็ตามที่ปรากฏว่าสมาชิกพรรคประเภท back benchers ไม่พอใจในมาตรการหรือนโยบายของพรรค ก็จะเป็นหน้าที่ของวิปที่จะต้องแจ้งให้พรรคทราบถึงความรู้สึกของสมาชิกพรรค และในบางครั้งอาจต้องถึงกับมีการขอร้องให้หัวหน้าพรรคทบทวนนโยบายนั้นใหม่ นอกจากนี้ วิปยังต้องทำทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งความจงรักภักดีของสมาชิกพรรคที่มีต่อพรรค และเพื่อมิให้เกิดปัญหาในภาพลบบกับผู้นำพรรค ดังนั้น จะเห็นว่าวิปต้องเอาใจใส่ดูแลและช่วยเหลือสมาชิกพรรคที่มีปัญหาส่วนตัวด้านต่างๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัยนี้ บางครั้ง วิปจะใช้มาตรการสร้างความกดดันให้กับสมาชิกพรรคที่ไม่ลงคะแนนสนับสนุนหัวหน้าพรรค โดยเสนอไม่ให้พรรคสนับสนุนสมาชิกพรรคผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรืออาจใช้มาตรการรุนแรงถึงขั้นให้หัวหน้าพรรคเลิกสนับสนุนในการลงเลือกตั้งสมัยต่อไป

ในทางปฏิบัติ วิปรัฐบาลจะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) แจ้งให้สมาชิกพรรคทราบถึงระเบียบวาระการประชุมและกิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในสภา

2) พยายามให้สมาชิกพรรคลงคะแนนสนับสนุนหัวหน้าพรรค

3) ประสานและแจ้งให้หัวหน้าพรรคทราบถึงความเป็นไป และความรู้สึกของสมาชิกพรรคประเภท back benchers

4) ทำให้การประชุมสภาเป็นไปด้วยความสำเร็จและเรียบร้อย

5) พยายามทำความเข้าใจและเอาใจใส่ความรู้สึกของสมาชิกพรรคทุกคน

6) กรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเรื่องที่สำคัญ ต้องทำให้สมาชิกพรรคทุกคนเคร่งครัดและยึดมั่นอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค

7) ลงโทษสมาชิกพรรค ถ้าไม่รักษาระเบียบวินัยของพรรค

หลักปฏิบัติดังกล่าวนี้ ถือเป็นกฎระเบียบของพรรคที่วิปและสมาชิกพรรคทุกคนจะต้องยึดมั่น การกระทำใดที่ขัดต่อระเบียบวินัยของพรรคย่อมหมายถึงอนาคตทางการเมือง เนื่องจากวิปแต่ละคนรวมทั้งหัวหน้าวิป จะเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนสมาชิกพรรคคนใดคนหนึ่งให้มีตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งในคณะกรรมการได้

ในการรักษาระเบียบวินัยของพรรค หัวหน้าวิปจะมีหน้าที่ออกหนังสือเวียนทุกสัปดาห์แจกจ่ายไปยังสมาชิกพรรคทุกคน ภายในหนังสือเวียนนี้ นอกจากจะระบุกิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในสภาแล้ว ยังเป็นหนังสือเวียนที่แจ้งให้สมาชิกทราบว่า มีเรื่องใดบ้างที่สมาชิกพรรคทุกคนจะต้องเข้าร่วมประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน โดยจะมีการขีดเส้นใต้แสดงระดับความสำคัญไว้ ดังนี้

1) การขีดเส้นใต้เส้นเดียว (One-line Whip) หมายถึง เป็นเรื่องที่สมาชิกพรรคควรเข้าประชุมตามปกติ แต่หากมีความจำเป็นไม่สามารถเข้าประชุมได้ก็ขาดประชุมได้ และจะไม่มีความยุ่งยากใดๆ เกิดขึ้น

2) การขีดเส้นใต้สองเส้น (Two-line Whip) หมายถึง เป็นการประชุมสำคัญ แต่ไม่สำคัญมากจนขาดประชุมไม่ได้ ถ้าสมาชิกใดมีความจำเป็นก็สามารถขาดประชุมได้ โดยต้องแจ้งพรรคให้ทราบก่อน หรือทำ Pairing

3) การขีดเส้นใต้สามเส้น (Three-line Whip) หมายถึง เป็นเรื่องที่สำคัญมาก สมาชิกพรรคทุกคนจะต้องเข้าประชุม การขาดประชุมโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอถือเป็นเรื่องที่จะต้องมีการพิจารณาลงโทษ

การขีดเส้นใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน Three-line Whip นี้ จะระบุเวลาที่แน่นอนลงไปด้วยเพื่อความชัดเจนว่าในเรื่องสำคัญนั้นๆ ภายในเวลาที่กำหนดไว้ เช่น บ่าย 3.30 น. สมาชิก

พรรคทุกคนจะต้องเข้าประชุม ซึ่งจะทำให้สมาชิกพรรคทุกคนสามารถจัดแบ่งเวลาตัวเอง ให้สามารถเข้าประชุมได้ตามเวลาที่ระบุไว้ในเอกสารวิปได้

ในการลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนระเบียบวินัยของพรรค วิปจะลงโทษตั้งแต่การขึ้นบัญชีดำ (blacklist) การห้ามเข้าห้องประชุมเป็นระยะเวลาหนึ่ง และการไม่ให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ<sup>29</sup>

ภายใต้แนวทางในการรักษาระเบียบวินัยของพรรคนี้ วิปจะมีการตรวจสอบและติดตามความประพฤติของสมาชิกพรรค โดยสำนักงานวิปซึ่งตั้งอยู่ที่สภาสามัญ นอกจากนี้จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างวิปกับสมาชิกพรรคแล้ว ยังทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการเข้าประชุมและการลงคะแนนสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนของสมาชิกพรรคแต่ละคน โดยบันทึกไว้ในคอมพิวเตอร์เก็บรวบรวมไว้เป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือน แล้วทำสรุปผลเพื่อรายงานต่อเลขานุการวิป และเมื่อมีกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นก็สามารถเรียกข้อมูลมาตรวจสอบได้ทันที

สำหรับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของวิปฝ่ายค้าน คือ ต้องมีความรับผิดชอบต่อพรรค และต้องพยายามทำให้พรรคฝ่ายค้าน สามารถต่อสู้ในสภาสามัญและให้ได้คะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่าพรรครัฐบาล โดยการทำงานของวิปฝ่ายค้าน จะมีรูปแบบคล้ายคลึงกันกับวิปฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ มีการออกหนังสือเวียนแจ้งรายละเอียดให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้านทราบระเบียบวาระการประชุม โดยในหนังสือเวียนนี้จะมีการขีดเส้นใต้แสดงลำดับชั้นของความสำคัญและเวลาที่จะต้องเข้าประชุมเช่นเดียวกับหนังสือเวียนของวิปฝ่ายรัฐบาล โดยลำดับชั้นของความสำคัญยังคงอยู่ที่การขีดเส้นใต้ 3 เส้นเช่นกัน (Three-line Whip) พร้อมทั้งมีการระบุชื่อสมาชิกที่จะอภิปรายในเรื่องต่างๆ ไว้ด้วย

ส่วนในสภาขุนนาง จะมีทั้งวิปฝ่ายรัฐบาลและวิปฝ่ายค้าน ทำหน้าที่ในด้านการประสานงานและมีการออกหนังสือเวียนด้วยเช่นกัน

ทุกวันศุกร์ สำนักงานวิปฝ่ายค้านจะออกหนังสือเวียนแจ้งสมาชิกพรรคทุกคน และก่อนการประชุมทุกครั้ง สำนักงานวิปจะทราบว่าใครบ้างที่มาประชุมไม่ได้ และมาตรการในการควบคุมดูแลความประพฤติของสมาชิกในสภา ยังคงเป็นเรื่องสำคัญที่วิปฝ่ายค้านจะต้องกระทำเช่นเดียวกับวิปรัฐบาล กล่าวคือ จะมีการตรวจสอบการลงคะแนนของสมาชิกว่าลงคะแนนอย่างไรในรอบ 1 เดือน และจะสรุปผลการลงคะแนนของสมาชิกเพื่อรายงานต่อสำนักงานวิป

ในบางครั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและฝ่ายค้านจะแตกหัก โดยฝ่ายค้านอาจจะจัดตั้งช่วงเวลาของความไม่ร่วมมือขึ้น ซึ่งกรณีเช่นนี้เคยเกิดขึ้นในช่วงปลายปี ค.ศ.1993 เนื่องจากรัฐบาลตัดสินใจลดเวลาในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ ซึ่งเกี่ยวกับการ

<sup>29</sup> Dennis Kavanagh, *British Politics : Continuities and Change*, p.169.

ประกันภัยแห่งชาติและการจ่ายค่ารักษาพยาบาล โดยความไม่ร่วมมือนี้เกี่ยวพันถึงการถอน Pairing Arrangement แต่ก็ไม่เป็นผล เนื่องจากรัฐบาลได้รักษาสิทธิในการลดเวลาในการอภิปราย โดยใช้เสียงข้างมาก

## 2. ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

### 2.1 ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาทั่วไป

#### 2.1.1 โครงสร้างของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

ในการปกครองระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers or Cabinet) มีนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นหัวหน้า โดยคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะมีจำนวนไม่น้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นของประเทศ

ในทางทฤษฎี ในการปกครองระบบรัฐสภาซึ่งยึดถือหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ถือว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามเจตจำนงของประชาชน ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออก ฝ่ายบริหารจึงมีหน้าที่หลักในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตจำนงนั้น ดังนั้น ผู้ที่จะกำหนดองค์ประกอบที่เป็นตัวบุคคลของฝ่ายบริหารก็คือตัวแทนเจตจำนงของประชาชนที่ประชาชนเลือกตั้งมาโดยตรง ซึ่งก็คือสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ ตามหลักการของการปกครองระบบนี้ ฝ่ายบริหารจะถูกเลือกสรรมาโดยสภาผู้แทนราษฎร ดังที่กล่าวกันว่า สภาผู้แทนราษฎรสร้างรัฐบาล (The House of Representatives makes the Government) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอย่างน้อยก็โดยเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) ของสภาตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง

ในทางปฏิบัติ ในการเลือกสรรฝ่ายบริหาร หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (Leader of the Parliamentary Majority Party) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาด้วย จะได้รับความไว้วางใจจากสภาให้เป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะคัดเลือกตัวรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร จึงจะสามารถบริหารประเทศต่อไปได้

ในประเทศที่ปกครองระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพ จะพบว่าพรรคการเมืองมีบทบาทในการสนับสนุนให้กระบวนการทางการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการเลือกสรรฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น พรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภา มักจะเรียกสมาชิกพรรคของตนในสภาว่า เป็นกลุ่มสมาชิกพรรคในสภา

(Parliamentary Party) ถ้าหากกลุ่มสมาชิกพรรคในสภาเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด หัวหน้ากลุ่มของพรรคในสภาซึ่งโดยปกติมักจะเป็นหัวหน้าพรรคนั้นด้วย จะได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ก็อาจจะมีกลุ่มสมาชิกพรรคในสภาของพรรคต่าง ๆ ปรึกษาหารือและตกลงกันจัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) โดยสนับสนุนบุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มหรือนอกกลุ่มเป็นนายกรัฐมนตรี

แต่เท่าที่เป็นอยู่ในประเทศที่ปกครองระบอบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพ แม้ว่าผู้ที่สภาเลือกสรรให้เป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาด้วย แต่ถ้าพิจารณาตามหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนแล้ว จะพบว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะไม่ใช่สมาชิกสภาก็ได้ ถ้าหากว่าสมาชิกสภาส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร เห็นพ้องต้องกันว่าผู้นั้นมีความเหมาะสม เพราะถือว่าสมาชิกสภาได้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการกำหนดตัวฝ่ายบริหาร ซึ่งเท่ากับประชาชนได้ให้ความเห็นชอบโดยอ้อมแล้วนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ สมาชิกสภามักจะเลือกสรรสมาชิกสภาด้วยกันเองเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยมักจะเลือกสรรสมาชิกสภาซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่คัดเลือกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภา ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนและของรัฐมนตรี ดังนั้น ถ้าผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีอันต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่น ตาย ลาออก หรือถูกสภาลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่ได้รับการเลือกสรรจากสภาได้คัดเลือกรัฐมนตรีใหม่ของตนเอง

### 2.1.2 อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

โดยปกติ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายส่วนรวมในการบริหารประเทศ ในขณะที่เดียวกัน รัฐมนตรีแต่ละคนหรือหลายคนจะต้องรับผิดชอบในนโยบายและการบริหารงานในกระทรวงต่าง ๆ ด้วย

ตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย มีความเจริญรุ่งเรือง และมีความผาสุก การที่จะบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงตามเจตจำนงของ

ประชาชน ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

1) กำหนดนโยบายและตัดสินใจในการบริหารประเทศซึ่งมีอยู่หลากหลาย ถ้าไม่มีการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจที่เหมาะสม การบริหารประเทศก็ไม่อาจจะบรรลุผลสมตามความมุ่งหมายได้ กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกในฐานะเป็นบทบัญญัติที่แสดงถึงเจตจำนงของประชาชนนั้น โดยปกติจะออกเป็นกฎหมายหลัก ส่วนรายละเอียดนั้น ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจเพื่อให้เกิดความเหมาะสม และสามารถปรับเข้ากับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทุกขณะได้ ดังนั้น การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของฝ่ายบริหารจึงออกมาในรูปของกฎหมายลำดับรอง และการกระทำที่เกิดจากนโยบายและการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหาร

2) ปกป้อง คุ้มครอง และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนและทรัพย์สินที่ประชาชนครอบครองโดยชอบ มีความปลอดภัยไม่ให้เกิดการล่วงละเมิด มีการกระทำที่รบกวนความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

3) สร้างและธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในสังคม โดยฝ่ายบริหารจะต้องคอยสอดส่องดูแลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความเสมอภาค และไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนใช้กฎหมายเพื่อเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นซึ่งจะทำให้สูญเสียความยุติธรรมไป

4) เสริมสร้างสวัสดิการให้แก่ประชาชนและธำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน โดยฝ่ายบริหารจะต้องสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด โดยการให้ประชาชนที่เสียเปรียบโดยธรรมชาติ (เช่น ยากจน สติปัญญาไม่ดี หรือการศึกษาน้อย) ได้รับการทดแทนสิ่งที่ขาดหายไปในรูปแบบของสวัสดิการ เพื่อสร้างความเสมอภาคในโอกาสให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้ที่เสียเปรียบเหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิมได้

5) สร้างความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ เนื่องจากในยุคปัจจุบัน ไม่มีประเทศใดสามารถที่จะอยู่โดดเดี่ยวโดยไม่สัมพันธ์กับประเทศอื่นได้ ฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการตามเจตจำนงของประชาชนจะต้องมีวิธีการในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศต่าง ๆ เพื่อธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สูงสุดของชาติ

6) ควบคุมบังคับบัญชากองทัพให้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ และมีประสิทธิภาพ ในการรักษาอธิปไตยของชาติจากการรุกรานของประเทศอื่น

7) เสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุ่งเรือง สร้างบรรยากาศที่สอดคล้องกับ

<sup>30</sup> G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science, pp. 124-126 และ Vernon A.Mund, Government and Business (New York : Harper and Brothers, 1960), pp. 3-7.

ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน และสร้างพลังทางเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้า

## 2.2 ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศต้นกำเนิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศ ซึ่งประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศในเครือจักรภพ ได้นำเอารูปแบบการปกครองของอังกฤษไปใช้ในประเทศของตนอย่างแพร่หลาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอังกฤษเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของอังกฤษ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ดังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

### 2.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

#### 2.2.1.1 ที่มาของคณะรัฐมนตรี

ในช่วงศตวรรษที่ 18-19 คณะรัฐมนตรี (Cabinet) เป็นเพียงแค่งานปรึกษาของพระมหากษัตริย์ ไม่มีวาระการประชุมอย่างเป็นทางการ ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 20 ได้มีการพัฒนารูปแบบองค์การและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจนมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1916 ได้กำหนดให้มีตำแหน่งเลขานุการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat) เกิดขึ้น เพื่อรับผิดชอบระเบียบวาระการประชุม การจัดรายงาน และการตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี

#### 2.2.1.2 โครงสร้างของคณะรัฐมนตรี

ในช่วงศตวรรษที่ 20 ตำแหน่งคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลอังกฤษเพิ่มขึ้นประมาณ 2 เท่า จากปี ค.ศ. 1914 ซึ่งมีตำแหน่งรัฐมนตรีน้อยกว่า 50 ตำแหน่ง ในปัจจุบันนี้ได้เพิ่มขึ้นกว่า 100 ตำแหน่ง ตำแหน่งที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Junior Minister) และตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี (Parliamentary Private Secretaries) เพื่อทำหน้าที่ช่วยงานของรัฐมนตรี<sup>31</sup>

ก่อนปี ค.ศ. 1914 รัฐมนตรีส่วนใหญ่ที่มีกระทรวงประจำ เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี (Cabinet) การมีกระทรวงและรัฐมนตรีที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องตัดสินใจ

<sup>31</sup> Dennis Kavanagh, *British Politics : Continuities and Change* , pp.250-251.

ว่ารัฐมนตรีคนใดควรเป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้มีการแบ่งชนชั้นระหว่างรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรีและที่ไม่ได้เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้สร้างความสมดุลระหว่างการแต่งตั้งรัฐมนตรีให้เพียงพอกับตำแหน่งในกระทรวงหลัก ซึ่งจะต้องคำนึงถึงสมาชิกพรรคที่มีความอาวุโสและสมาชิกที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในพรรค ในขณะที่เดียวกันต้องไม่ให้มีจำนวนรัฐมนตรีที่มากเกินไป จนไม่สามารถที่จะเจรจาและทำการตัดสินใจร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป คณะรัฐมนตรีไม่มีการกำหนดว่าจะต้องมีการกำหนดขนาดตายตัวว่ามีกี่คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของนายกรัฐมนตรี แต่โดยทั่วไปแล้ว ส่วนใหญ่นายกรัฐมนตรีต้องการให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดกะทัดรัดไม่ใหญ่โตเกินไป เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐบาลด้วย

### 2.2.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ในปี ค.ศ. 1918 คณะกรรมาธิการกำหนดโครงสร้างรัฐบาล (Machinery of Government Committee) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้ดังนี้<sup>32</sup>

- 1) ตัดสินใจในนโยบายขั้นสุดท้าย เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา
- 2) ควบคุมการบริหารให้มีความสอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อ

สภา

- 3) ร่วมมือในการกำหนดหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ

จากข้อกำหนดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบทั้งทางการเมืองและการบริหารงานของกระทรวง โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>33</sup>

1) เป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาทางการเมืองที่มีความสำคัญ เช่น การให้ความเห็นชอบต่อแผนนโยบายทางการศึกษา และการกำหนดรายจ่ายสาธารณะ เป็นต้น

2) เป็นผู้กำหนดแผนการทำงานของรัฐบาล โดยการให้ความเห็นชอบในรายละเอียดและระยะเวลาของกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งต้องนำมาพิจารณาในสภา ทั้งนี้ สมาชิกสภาฝ่ายค้านมีสิทธิในการอภิปรายคัดค้านและเสนอระยะเวลาตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากสภาสามัญ ซึ่งมีอิทธิพลสูง เนื่องจากได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ดังนั้นจึงมีบทบาทในรัฐสภา ทั้งในแง่การเตรียมร่างกฎหมาย และการกำหนดวาระการประชุม

<sup>32</sup> Philip Norton, *The British Polity*, p.185.

<sup>33</sup> Dennis Kavanagh, *British Politics : Continuities and Change* , pp.248-250.

3) เป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่มีความแตกต่างทางนโยบายระหว่างกระทรวง เช่น กรณี คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจ และรับผิดชอบร่วมกัน

4) เป็นผู้ดูแลและประสานนโยบายรัฐบาล งานในด้านนี้มักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะรัฐมนตรีไม่สามารถทำได้ดีนัก เนื่องจากความกดดันจากการบริหารกระทรวงที่รัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบอยู่

คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจทางการเมืองได้ ก็ด้วยการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภามัญซึ่งเป็น การแสดงถึงการผนวกรวมหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเข้าไว้ด้วย

จากอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องมีการประชุมกัน 1-2 ครั้งต่อสัปดาห์ ซึ่งในการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีจะมีหน่วยงานที่ทำให้การปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี ประสบความสำเร็จ จำนวน 2 หน่วย คือ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committee) และคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ (Full Cabinet) ซึ่งประชุมกันเป็นประจำ<sup>34</sup>

คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี มีการพัฒนามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 ในคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และรัฐมนตรีที่เป็นอิสระจากความรับผิดชอบของกระทรวง นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจในการก่อตั้งคณะกรรมการ สมาชิกและประธานคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีมีเลขานุการรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติงาน<sup>35</sup>

คณะรัฐมนตรีจะมีการประชุมทุกวันพฤหัสบดี การประชุมจะดำเนินการเป็นเวลา 1-3 ชั่วโมง ถ้ามีเรื่องด่วนที่มีความจำเป็นจะดำเนินการประชุมต่อ หรือประชุมในวันอื่น ๆ ก็ได้

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป มักจะไม่ค่อยมีการออกเสียงเพื่อลงมติ โดยเฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นที่แตกต่างกัน การออกเสียงอาจจะทำให้ความรู้สึกความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีลดลง แต่ในบางสถานการณ์ การออกเสียงเพื่อลงมติก็น่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>36</sup>

การดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่ต้องเก็บเป็นความลับ รัฐมนตรีทุกคนต้องให้สัตยาบันและลงนามในพระราชบัญญัติความลับของทางราชการ (Official Secret Act) ส่วนวาระการประชุมและบันทึกการประชุม แม้จะมีการเสนอเพื่อแจ้งให้ทราบ แต่ก็ต้องเก็บเป็นความลับ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลจะมีเพียงบันทึกการตัดสินใจเท่านั้นที่เก็บไว้ในแฟ้มของกระทรวง

<sup>34</sup> Philip Norton, *The British Polity*, p.185.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.185.

<sup>36</sup> Dennis Kavanagh, *British Politics : Continuities and Change*, p.258.

การประชุมคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการตัดสินใจในนโยบายใด นโยบายหนึ่งว่าจะมีการดำเนินนโยบายต่อไปอย่างไรหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการประชุม

โดยปกติประเด็นที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจการของรัฐสภา กิจการภายในประเทศ กิจการต่างประเทศ และความสัมพันธ์กับประชาคมยุโรป (European Community) ในหลาย ๆ ประเด็นจะผ่านการอภิปรายในชั้นคณะกรรมการเรียบร้อยแล้ว จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอเหล่านั้น แต่ในบางกรณีในประเด็นปัญหาที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองจะใช้เวลาประชุมทั้งสิ้น<sup>37</sup>

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีการอภิปรายประเด็นทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับพรรค เช่น การเตรียมการเลือกตั้งทั่วไป หรือกลยุทธ์ทางการเมือง จะไม่อนุญาตให้ข้าราชการประจำเข้าร่วมประชุมด้วย

ธรรมเนียมปฏิบัติที่สำคัญที่สุดของคณะรัฐมนตรี คือ ความรับผิดชอบร่วมกัน กล่าวคือ รัฐมนตรีจะต้องยอมรับการตัดสินใจที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน นอกจากนี้ จะต้องเก็บความลับที่จำเป็นในการอภิปรายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจจะถูกวิจารณ์หรือได้รับความนิยมน้อยลง ถ้าข้อมูลเกี่ยวกับความขัดแย้งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถูกนำมาเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยเฉพาะข้อมูลที่รัฐมนตรีบางคนแสดงความไม่เห็นด้วยในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ข้อมูลเหล่านี้อาจจะแสดงให้เห็นถึงภาพพจน์ของรัฐบาลที่ไม่เป็นเอกภาพได้<sup>38</sup>

ธรรมเนียมปฏิบัติอีกประการหนึ่งคือ เมื่อรัฐบาลเป็นฝ่ายพ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภาสამัญ รัฐบาลจะต้องลาออกหรือยุบสภา<sup>39</sup>

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างมากมาย จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานของคณะรัฐมนตรีคอยช่วยเหลือในการปฏิบัติงานกับฝ่ายต่าง ๆ โดยหน่วยงานดังกล่าวได้แก่<sup>40</sup>

#### 1) คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committee) เกิดขึ้นในช่วงสงคราม และยังคงมีความสำคัญเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่กับคณะรัฐมนตรี สมาชิกคณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีลอย (Non-Cabinet) และรัฐมนตรี

<sup>37</sup> Ibid., p.260.

<sup>38</sup> Ibid., p.261.

<sup>39</sup> Ibid., p.262.

<sup>40</sup> Ibid., pp.262-264.

ว่าการกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้น ๆ โดยมีรัฐมนตรีว่าการอาวุโส (Senior Cabinet Minister) เป็นประธานนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาวุโสจะเป็นประธานคณะกรรมการที่มีความสำคัญมาก ๆ

การทำงานของคณะกรรมการเปิดเผยต่อสาธารณะเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1992 โดยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าสมาชิกคณะกรรมการต้องรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่สภา และต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันการทำงานของคณะกรรมการคือ การกำหนดรายละเอียดของนโยบายซึ่งได้รับความเห็นชอบในหลักการแล้ว รวมทั้งการประสานงานระหว่างกระทรวง และในบางครั้ง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน คณะกรรมการก็อาจจะยกเลิกประเด็นนั้นออกไปจากการพิจารณาได้ นายกรัฐมนตรีมีสิทธิในการกำหนดกรอบในการทำงาน เพื่อจะผลักดันนโยบายใดนโยบายหนึ่ง เมื่อนโยบายได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว เป็นเรื่องที่ยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ยาก เนื่องจากมีกฎระเบียบว่าสมาชิกกรรมการไม่สามารถยื่นกระทู้ต่อการตัดสินใจใด ๆ ถ้าประธานไม่อนุญาต

คณะกรรมการมี 5 ประเภท ดังนี้<sup>41</sup>

- (1) คณะกรรมการสามัญของรัฐมนตรี (Standing Committee of Ministers)
- (2) คณะกรรมการสามัญของข้าราชการ (Standing Committee of Officials)
- (3) คณะกรรมการวิสามัญของรัฐมนตรี (Ad hoc Committee of Ministers)
- (4) คณะกรรมการวิสามัญของข้าราชการ (Ad hoc Committee of Officials)
- (5) คณะกรรมการร่วมระหว่างข้าราชการและรัฐมนตรี (Mixed Committee of Officials and Ministers)

สมาชิกคณะกรรมการสามัญส่วนใหญ่มาจากรัฐมนตรีว่าการ คณะกรรมการจะมีการตั้งชื่อตามกิจกรรมที่เกี่ยวข้องด้วย

คณะกรรมการวิสามัญเป็นกลุ่มที่มีชื่อว่า MISC (Miscellaneous) ซึ่งได้รับการมอบหมายในการดูแลปัญหาเฉพาะด้าน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล คณะกรรมการวิสามัญก็จะอยู่ในฐานะ GEN (General) และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงต่อไปจะกลับไปอยู่ในฐานะ MISC

## 2) สำนักงานคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) หรืออีกชื่อหนึ่งว่า สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1916 เพื่อให้การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวได้ว่า สำนักงานคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนสำคัญของกลไกการทำงานของรัฐบาล

<sup>41</sup> Ibid., p.263.

สำนักงานคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดเตรียมวาระการประชุม โดยมีการเวียนเอกสารให้กระทรวงต่าง ๆ ล่วงหน้า
- (2) บันทึกการทำงานและการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการบันทึกการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของข้อสรุปนายกรัฐมนตรี
- (3) ติดตามและประสานงานนโยบายที่เกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานโดยการแจ้งการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีให้แก่กระทรวงต่าง ๆ และติดตามตรวจสอบว่ากระทรวงที่เกี่ยวข้องดำเนินงานอย่างเหมาะสมหรือไม่

## 2.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

### 2.2.2.1 ที่มาของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) มาจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในสภา ตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งผู้นำพรรคที่ได้เสียงข้างมากในสภาสมาัญเป็นนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีเอง

### 2.2.2.2 โครงสร้างของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ทำหน้าที่บริหารประเทศตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา

### 2.2.2.3 อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

หลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีของอังกฤษมีอยู่หลายประการ แต่อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างเป็นทางการมิได้มีการระบุไว้ในเอกสารใดๆ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของนายกรัฐมนตรี มีดังนี้<sup>42</sup>

#### 2.2.2.3.1 อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติวาระการประชุม

อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติวาระการประชุม (Agenda) ของคณะรัฐมนตรีและของคณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ต้องได้รับการอนุมัติจาก

<sup>42</sup> Ibid., pp.269-272.

นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีที่มีความเชี่ยวชาญ สามารถใช้สิทธิในการกำหนดประเด็นในการอภิปรายในคณะรัฐมนตรี สามารถอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้ใครอภิปรายก็ได้ รวมทั้งการสรุปความเห็นที่ประชุม และการพิจารณาว่าเรื่องใดควรเข้าสู่ การพิจารณาของคณะกรรมการใด ซึ่งมีใครเป็นสมาชิกและมีเงื่อนไขในการทำงาน (Term of Reference) อย่างไร วาระการประชุมหลายเรื่องสามารถคาดการณ์ได้ เช่น การพิจารณารายงาน จากกระทรวงการต่างประเทศ รายงานเกี่ยวกับกิจการสภาในสัปดาห์ต่อไป และความเห็นจาก คณะอนุกรรมการต่าง ๆ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังอาจมีเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องพิจารณาด้วย

#### 2.2.2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งรัฐมนตรีและข้าราชการ ระดับสูง

อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูง (Appointment) เป็นอำนาจที่แสดงให้เห็นถึงสถานะของนายกรัฐมนตรีที่อยู่เหนือกว่าสมาชิกอื่น ๆ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีลอย และรัฐมนตรีช่วยว่าการ แต่การแต่งตั้งนั้น นายกรัฐมนตรีมิได้มีอำนาจเลือกตามความพอใจของตนเองทั้งหมด แต่มีข้อจำกัดในการ แต่งตั้งบางประการ เช่น การเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองต่าง ๆ ความคาดหวังจากสมาชิก อาวุโส และความจงรักภักดีส่วนตัวของสมาชิกที่มีต่อนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งปลัดกระทรวง ด้วย เมื่อมีตำแหน่งปลัดกระทรวงใดว่างลง ถึงแม้ว่าโดยระเบียบวิธีปฏิบัติ อำนาจในการแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงจะเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงอาวุโส แต่ในทางปฏิบัติ ปลัดกระทรวงอาวุโสจะ ต้องเสนอรายชื่อเพื่อขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อนเสมอ

#### 2.2.2.3.3 อำนาจหน้าที่ในการยุบสภา

อำนาจหน้าที่ในการยุบสภา (Dissolution) เป็นอำนาจหน้าที่ที่ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถควบคุมตรวจสอบ หรือถ่วงดุลอำนาจกับสภาสมาชิกได้อย่างเต็มที่ การยุบสภาของนายกรัฐมนตรีนั้น อาจทำเพื่อกำราบรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แข็งข้อหรือที่มีความคิดเห็นแตกแยก แต่อาจไม่เป็นผลดีต่อรัฐบาลเอง เนื่องจากรัฐบาลที่มีความแตกแยกมักมีแนวโน้มที่จะพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งเสมอ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจะต้องมีเหตุผลที่ดีในการ ยุบสภาแต่ละครั้ง

เหตุผลในการยุบสภา อาจมาจากการที่รัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสมาชิกอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลเอง ดังนั้นเมื่อมีการลงคะแนนเสียงและรัฐบาลเป็นฝ่าย พ่ายแพ้ นายกรัฐมนตรีจะต้องยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

เมื่อยุบสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะหารือกับสมาชิกก่อนทำการตัดสินใจกำหนดวันเลือกตั้ง การยุบสภานั้นเป็นดาบสองคมสำหรับนายกรัฐมนตรี เนื่องจากถ้านายกรัฐมนตรีเลือกช่วงเวลาในการยุบสภาผิดพลาด อาจทำให้พ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง และส่งผลถึงตำแหน่งในพรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรีเองด้วย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าอำนาจในการยุบสภาที่แท้จริงจะเป็นของนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่อำนาจที่เป็นทางการนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นการยุบสภาทุกครั้ง นายกรัฐมนตรีต้องเสนอแนะต่อพระมหากษัตริย์เพื่อให้ประกาศยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

กล่าวโดยสรุป นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>43</sup>

- 1) เป็นผู้นำพรรคการเมือง
- 2) เป็นประธานคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการบริหารรัฐบาลบางชุด
- 3) รับผิดชอบงานความมั่นคงของประเทศ
- 4) เข้าร่วมประชุมระดับชาติ
- 5) ตอบข้อซักถามในสภาสามัญ
- 6) แต่งตั้งราชการระดับสูง
- 7) กำหนดการเลือกตั้งทั่วไป

## 2.2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

### 2.2.3.1 ที่มาของรัฐมนตรี

เมื่อมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเลือกรัฐมนตรี (Ministers) จากสมาชิกสภา ซึ่งอาจเลือกจากสภาสามัญและสภานิติบัญญัติได้ ในการเลือกรัฐมนตรีเข้าร่วมรัฐบาลนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้พิจารณาซึ่งจะต้องคำนึงถึงเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

1) คุณสมบัติของรัฐมนตรีแต่ละคนว่าเหมาะสมกับตำแหน่งต่าง ๆ หรือไม่ เนื่องจากแต่ละตำแหน่งมีความสำคัญและความรับผิดชอบแตกต่างกัน นายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรีว่าเหมาะสมหรือไม่ เพราะผู้ที่มาเป็นรัฐมนตรีต้องเป็นที่ยอมรับของสมาชิกสภาซึ่งจะส่งผลถึงเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย

<sup>43</sup> Ibid., p.268.

2) กลุ่มผลประโยชน์ในพรรคการเมือง เนื่องจากแต่ละกลุ่มมีนโยบายและความคิดแตกต่างกันไป และแต่ละกลุ่มมีตัวแทนของตนในรัฐสภาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง นายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาถึงกลุ่มผลประโยชน์ในพรรคการเมือง โดยการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้เหมาะสม เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเพื่อมิให้เกิดความแตกแยกภายในพรรคการเมืองของตนด้วย

การตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญที่สุดของกระทรวงเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงนั้น จะเป็นผู้ตัดสินใจ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีและสภาสามัญ และระหว่างรัฐมนตรีและกระทรวงที่รับผิดชอบนั้น เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญมิใช่แค่เพียงว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ แต่รวมถึงการตัดสินใจว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบอะไร คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจตามกฎหมาย อำนาจนั้นถูกมอบไว้ให้กับรัฐมนตรี เมื่อรัฐบาลจะต้องมีภาระความรับผิดชอบในเรื่องใด ตามกฎหมายกำหนดให้อำนาจความรับผิดชอบที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐมนตรีนั้นจะถูกโอนไปยังรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง รัฐมนตรีเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการบริหารงานของรัฐบาล ประเด็นสำคัญในวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีคือเรื่องงบประมาณของแต่ละกระทรวง ในประเด็นอื่นๆไม่มีการตัดสินใจในระดับกระทรวง เมื่อมีเรื่องที่ต้องเข้าประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเรื่องนั้นจะต้องเป็นผู้เสนอ<sup>44</sup>

การร่างนโยบายของกระทรวงนั้น จะมีข้าราชการเป็นผู้ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่รัฐมนตรี และรัฐมนตรีมีผู้ให้คำแนะนำเป็นที่ปรึกษาพิเศษซึ่งเสนอทางเลือกหลายทางเลือกให้แก่รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา<sup>45</sup>

รัฐมนตรีช่วยว่าการแต่ละคนจะมีที่ปรึกษาพิเศษ (รัฐมนตรีว่าการบางคนจะมีที่ปรึกษาร่วมกัน) ที่ปรึกษาคือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งทางการเมือง ที่ปรึกษาบางคนจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองรุ่นใหม่ที่มีความสามารถ (ซึ่งต่อมาจะได้เป็นสมาชิกรัฐสภา) จะมีตำแหน่งตามระยะเวลาที่ได้รับการแต่งตั้ง<sup>46</sup>

การพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งได้แก่

1) การพ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภาสามัญ ซึ่งรัฐบาลมีทางเลือกอยู่ 2 ทาง คือ ลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองอื่นมาจัดตั้งรัฐบาลแทน หรือนายกรัฐมนตรีถวายนโยบายให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะ

<sup>44</sup> Philip Norton, *The British Polity*, p.189.

<sup>45</sup> Ibid., p.190.

<sup>46</sup> Ibid., p.190.

สนับสนุนพรรคการเมืองใดเข้ามาบริหารประเทศต่อไป

2) นายกรัฐมนตรีลาออก หรือถึงแก่กรรม พรรครัฐบาลจะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นมาบริหารแทน

3) รัฐมนตรีลาออกเนื่องจากไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล

4) รัฐมนตรีผู้นั้นถึงแก่กรรม

กล่าวโดยสรุป อำนาจบริหารของอังกฤษ ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ ส่วนผู้เป็นรัฐมนตรีอื่นก็ต้องเป็นสมาชิกสภาด้วย (อาจมาจากสภาขุนนางก็ได้) พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญเป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้น นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาจะคัดเลือกรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และในการบริหารงานตามกฎหมายรัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในงานที่ตนได้รับมอบหมาย

### 2.2.3.2 โครงสร้างของรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีจะแบ่งออกเป็นสองส่วน โดยส่วนที่สำคัญที่สุดเรียกว่า Cabinet ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประมาณ 20 คน ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด และเป็นไปตามจารีตประเพณีในการปกครอง โดยปกติ นอกจากนายกรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีจะประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ผู้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนที่หนึ่งคือนายกรัฐมนตรี ส่วนคนที่สองเรียกว่า Chancellor of the Exchequer) Lord Chancellor รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและเครือจักรภพ กระทรวงกลาโหม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตร กระทรวงการค้า กระทรวงกิจการแคว้นต่าง ๆ (ซึ่งมีกระทรวงแยกไปตามแคว้นคือ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ) รวมทั้งประธานสภาสามัญ และผู้นำในสภาขุนนางที่ทำหน้าที่เป็นรองประธาน และรัฐมนตรีอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

รัฐมนตรีอื่น ๆ นอกจากนี้ ถือว่ามีความสำคัญระดับรอง เช่น อาจเป็นรัฐมนตรีลอยไม่สังกัดกระทรวงใด หรือเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ซึ่งจะไม่ถูกจัดไว้ใน Cabinet

รัฐมนตรีที่สำคัญ ส่วนใหญ่จะเรียกชื่อนำว่า Secretary of State for.... ตามประเพณี ส่วนรัฐมนตรีอื่นมักจะเรียกว่า Minister

### 2.2.3.3 อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีจะประชุมกันประมาณสัปดาห์ละ 1-2 ครั้ง เพื่อประชุมปรึกษาหารือในการกำหนดนโยบายขั้นสุดท้ายหรือร่างกฎหมายที่จะนำเสนอต่อสภา รวมทั้งพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารประเทศ ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดในทางบริหาร การประชุมคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นเรื่องลับ โดยมีกฎหมายห้ามนำสาระสำคัญของการประชุมมาเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณว่าจะรักษาความลับของการประชุม และถ้าหากลาออกจากรัฐมนตรีแล้ว ประสงค์จะเปิดเผยสาระสำคัญของการประชุม อดีตรัฐมนตรีนั้นจะต้องขออนุญาตจากพระมหากษัตริย์ผ่านทางนายกรัฐมนตรี เมื่อพระมหากษัตริย์อนุญาตแล้วจึงจะเปิดเผยสาระสำคัญของการประชุมได้

## 3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

### 3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาทั่วไป

ในส่วนของความสัมพันธ์นั้น อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านการแต่งตั้งฝ่ายบริหาร การดำเนินงานของแต่ละฝ่าย และการสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของทั้งสองฝ่าย โดยความสัมพันธ์ที่สำคัญของทั้งสองฝ่าย มีดังนี้

1) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ต้องมาจากการเลือกสรรหรือด้วยความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือในทางทฤษฎี เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปรึกษาหารือกันเพื่อเลือกสรรตัวบุคคล โดยเสนอชื่อให้ประมุขของประเทศแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะคัดเลือกบุคคลจำนวนหนึ่งโดยความเห็นชอบของผู้แทนราษฎร เสนอให้ประมุขของประเทศแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานในกระทรวงต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ โดยปกติแล้วผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย และมักจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

2) ฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ในฐานะที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยวิถีทางประชาธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นไปตามความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์ของชาติ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นสามารถกระทำได้หลายอย่าง เริ่มตั้งแต่การติดตามดูว่าฝ่ายบริหารกระทำตามอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ หรือมีสิ่งใดที่ไม่ได้ทำและควรทำเพิ่มเติม ถ้าฝ่ายบริหารไม่ได้ทำในสิ่งที่ควรทำ หรือทำในสิ่งที่ไม่ควรทำ ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติ

บัญญัติที่จะต้องบอกกล่าวให้ฝ่ายบริหารทราบหรือให้ฝ่ายบริหารทำตามอำนาจหน้าที่ โดยในการบอกกล่าว อาจจะบอกกล่าวเป็นการส่วนตัว หรือตั้งกระทู้ถามให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตอบ แต่ถ้าฝ่ายบริหารไม่ตอบ หรือตอบไม่เป็นที่พอใจ โดยเห็นว่าไม่อาจแก้ไขปัญหาของประชาชนและประเทศได้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจขอเปิดอภิปรายทั่วไปต่อคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไม่อาจตอบและแก้ไขปัญหาได้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใด ในกรณีนี้ที่เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ถ้าเป็นการไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องลาออก แต่ถ้าเป็นการไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใด รัฐมนตรีผู้นั้นก็ต้องลาออก

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีลาออก ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) ที่จะเลือกสรรและเสนอชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสม ให้ประมุขของประเทศแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ และให้ความเห็นชอบกับรัฐมนตรีใหม่ที่นายกรัฐมนตรีคนใหม่คัดเลือกมาร่วมบริหารประเทศ

3) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี เห็นว่าการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรมีความแตกแยก วุ่นวาย ขาดความเห็นพ้องต้องกันเป็นอย่างมาก หรือไม่น่าจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ หรือเป็นการอ้างประชาชนส่วนใหญ่เพื่อกระทำการอันขัดต่อประโยชน์ของชาติ นายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้ประมุขของประเทศประกาศยุบสภา (Dissolution of Parliament) เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน กล่าวคือให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายใดเป็นฝ่ายที่ทำตามความต้องการของประชาชนมากกว่ากัน ถ้าผลการเลือกตั้งครั้งใหม่ปรากฏว่า เสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่สนับสนุนฝ่ายบริหารชุดเดิม ก็น่าจะถือได้ว่าฝ่ายบริหารชุดเดิมบริหารงานตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่มากกว่า แต่ถ้าผลการเลือกตั้งออกมาในลักษณะที่เสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นพวกที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายบริหารชุดเดิม ก็ถือได้ว่าฝ่ายบริหารชุดเดิมบริหารงานไม่เป็นที่พอใจของประชาชนส่วนใหญ่ จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารชุดเดิมเป็นฝ่ายบริหารชุดใหม่ตามเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่นั้น

ในกรณีที่มีการยุบสภา สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มีการประกาศยุบสภา แต่เนื่องจากการบริหารประเทศเป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องขาดตอนไม่ได้ คณะรัฐมนตรีชุดที่ประกาศยุบสภานั้น แม้จะสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งลง แต่ก็ยังคงต้องรักษาการใน

ตำแหน่งต่อไปจนกว่าการเลือกตั้งครั้งใหม่จะสิ้นสุดลง และมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศแล้ว

### 3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของอังกฤษ

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้น สภาสมาชิกจะเป็นผู้เลือกสรรและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาสมาชิกเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของอังกฤษต้องเป็นสมาชิกสภาและมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภา พร้อมทั้งออกเสียงลงคะแนนได้ด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาจึงมีอยู่อย่างใกล้ชิด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในทางทฤษฎี ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนอังกฤษคือรัฐสภาตามหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นว่า อำนาจที่แท้จริงในการบริหารประเทศตลอดจนการตัดสินใจในการออกกฎหมายมักจะอยู่ที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจากการมีระบบสองพรรคที่เข้มแข็งในอังกฤษที่หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล ระหว่างพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) หรือเรียกตามชื่อเดิมว่า ทอริส์ (Tories) กับพรรคแรงงาน (Labour Party) จนทำให้รัฐบาลของอังกฤษเป็นรัฐบาลโดยระบบพรรค (Party Government) บุคคลสำคัญของพรรคตั้งแต่ระดับหัวหน้าพรรคลงมา ส่วนใหญ่จะสมัครรับเลือกตั้งและได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสมาชิก และถ้าได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา พรรคนั้นก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล โดยหัวหน้าพรรคจะเป็นนายกรัฐมนตรีและสมาชิกพรรคซึ่งเป็นสมาชิกสภาจะเป็นรัฐมนตรี

ในการปกครองโดยระบบพรรคนี้ จะเห็นว่าประเด็นที่จะต้องนำมาพิจารณาทั้งหลายนั้นได้มีการตัดสินใจในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคก่อนทุกครั้งแล้ว จากนั้นจึงนำมาประกาศอย่างเป็นทางการในรูปของการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี หรือนำมาประชุมอย่างเป็นทางการของสภาเพื่อดำเนินการตามแบบพิธี เพื่อให้มติที่ออกมามีผลตามกฎหมายและหรือเป็นกฎหมายต่อไป

ด้วยเหตุที่หัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี และกรรมการบริหารพรรคที่สำคัญเป็นรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีอิทธิพลอย่างสูงต่อสภา คือสามารถสั่งสมาชิกสภาส่วนใหญ่ที่เป็นสมาชิกพรรคของตนให้ปฏิบัติตามนโยบายหรือมติของพรรคได้ จึงเท่า

ก็สามารถควบคุมสภาได้ ทั้งนี้ยังเนื่องมาจากเหตุผลอย่างอื่นประกอบด้วย คือการที่สมาชิกพรรค ยึดมั่นในระเบียบวินัย รู้อำนาจหน้าที่และบทบาทของตนเองในระบบการเมือง และอีกประการหนึ่ง ก็คือ การที่อังกฤษมีกฎหมายและจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครองที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งฝ่าย บริหารจากและโดยสภาสามัญ หรือการที่สภาขุนนางมีประธานสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Lord Chancellor ซึ่งเป็นประมุขฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังเป็นสมาชิกของ Cabinet ด้วย

นอกจากนี้ ในการดำเนินงานทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ ได้มีการยอมรับ บทบาทของฝ่ายค้านโดยมีกฎหมายรับรอง และให้เกียรติฝ่ายค้านสูงเทียบเท่ากับฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ ในสภาสามัญ มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสมเด็จพระบรมราชินี (Leader of Her Majesty's Opposition) ที่มีการกำหนดเงินเดือนให้สูงกว่าสมาชิกธรรมดา โดยปกติผู้ที่ผู้นำ ฝ่ายค้านในสมเด็จพระบรมราชินี ก็คือหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างน้อยรองลงมาจากพรรคที่ได้ เป็นรัฐบาล โดยประเพณีในทางการเมืองการปกครองของอังกฤษนั้น ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ต่างก็มุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติ เพราะฉะนั้น การเป็นฝ่ายค้านก็คือการค้านนโยบาย ของรัฐบาลที่ฝ่ายค้านเห็นว่าอาจจะไม่รักษาหรืออาจไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติเท่าที่ควร และ เสนอทางเลือกที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกว่า ถ้าเรื่องใดเห็นว่าเหมาะสมแล้ว ฝ่ายค้านก็จะไม่ค้าน และ เนื่องจากความเชื่อในผลประโยชน์ของชาติดังกล่าว ถ้าหากเกิดกรณีวิกฤตที่รัฐบาลเดิมไม่อาจ บริหารประเทศต่อไปได้ ฝ่ายค้านก็พร้อมที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลทันที การเตรียมพร้อมของฝ่ายค้าน ในกรณีนี้จะเห็นได้จากการที่ฝ่ายค้านตั้งรัฐบาลเงา (Shadow Government) ไว้ตั้งแต่เริ่มเป็น ฝ่ายค้านแล้ว กล่าวคือ ทางฝ่ายค้านจะกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีเงา (ซึ่งก็คือหัวหน้าพรรคที่เป็น ผู้นำฝ่ายค้านในสภา) และรัฐมนตรีเงา เตรียมพร้อมที่จะว่าการกระทรวงต่าง ๆ ได้ทันทีถ้าได้เข้า ไปดำรงตำแหน่ง การกำหนดไว้เช่นนี้ จะทำให้ผู้ที่ป็นรัฐมนตรีเงาพยายามที่จะศึกษางานใน กระทรวงที่ตนเป็นเงาเตรียมพร้อมไว้ เพราะถ้าได้เข้าไปดำรงตำแหน่ง ตนก็สามารถที่จะรู้งานและ บริหารงานได้ทันที

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย