

## บทที่ ๒

องค์กรและพื้นฐานอำนาจทางการเมืองการปกครองของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

๒.๑ ประเภทและจำนวนบุคคลในคณะรัฐบาลอังกฤษ

สิ่งแรกที่ต้อศึกษาเพื่อเข้าใจระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ได้แก่ประเภทและจำนวนบุคคลในคณะรัฐบาลของอังกฤษ เพราะจะทำให้เห็นลักษณะพื้นฐานของบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลอังกฤษได้ชัดเจนในเบื้องต้น กล่าวคือประเทศอังกฤษมีบุคคลอยู่ในองค์การซึ่งเกี่ยวข้องกับคณะรัฐบาลมีถึง ๔ อย่างคือ องคมนตรี (Privy Councillors) เจ้ากระทรวง (Ministers) รัฐมนตรี (Cabinet Ministers) และรัฐบาล (Government)

๑. องคมนตรี คือผู้ที่เคยเป็นรัฐมนตรีมาแล้ว รัฐมนตรีปัจจุบันทุกท่าน รวมทั้งสังฆราชแห่งแคนเตอเบอรี แห่งยอร์ก และองค์อื่น ๆ อีกหลายองค์ กับผู้ที่เคยเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อีกมาก องคมนตรีมีจำนวน ๓๒๐ ถึง ๓๕๐ นาย ผู้ที่เป็นองคมนตรีแล้วจะดำรงตำแหน่งดังกล่าวตลอดชีวิต แม้จะขาดจากตำแหน่งในราชการไปแล้ว ปีหนึ่งองคมนตรีมีการประชุมประมาณ ๒๐ ครั้ง ผู้ที่มาประชุมถ้าจำนวนถึง ๓ นายก็ครบองค์ประชุม และโดยปกติจะมีผู้มาประชุมเพียง ๕-๖ นายเท่านั้น และมักจะเป็นรัฐมนตรีปัจจุบัน โดยพระมหากษัตริย์เสด็จเป็นประธานที่ประชุม มติของที่ประชุมถือว่าเป็นมติขององคมนตรีทั้งหมดซึ่งรวมทั้งสมาชิกแห่งองคมนตรีที่ไม่ได้มาประชุม เรื่องที่องคมนตรีประชุมมักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปิดสมัยประชุมซึ่งคณะรัฐมนตรีส่งมาเพื่อให้ดำเนินการหรือเกี่ยวกับการฉลองงานราชาภิเษกเป็นต้น ความจริงงานขององคมนตรีมีอยู่เป็นประเพ็ญมาเท่านั้น ไม่-

005662

๔๔ ติเรก ชัยนาม, ปรากฏการณ์รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอังกฤษ, แสวงที่กรมโฆษณาการ, พ.ศ. ๒๔๘๓ (พระนคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๒), หน้า ๓๑

๔๕  
 ผู้มีอะไรนั้ก จะมีก็แต่การออก Order in Council ซึ่งเทียบได้กับพระราชกฤษฎีกา  
 ความเกี่ยวข้องระหว่างสภาองคมนตรีและคณะรัฐมนตรีของอังกฤษในปัจจุบัน คือ รัฐมนตรี  
 ทุกคนในคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเจากระทรวงที่สำคัญ ๆ เป็นองคมนตรี ๔๖ ทั้งคณะรัฐมนตรี  
 วิวัฒนาการมาจากกลุ่มบุคคลชั้นนำของสภาองคมนตรีตามที่ได้อีกขึ้นมาแล้ว

๒. เจากระทรวง (Ministers) หมายความว่าสมาชิกแห่งรัฐสภา (สภา  
 ชุนนางและสภาสามัญ) ซึ่งดำรงตำแหน่งการ เมืองชั้นสูง ซึ่งต้องพลอยลาออกในเมื่อคณะ  
 รัฐมนตรีลาออก อีกนัยหนึ่ง เจากระทรวง คือ ข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งดำรงตำแหน่งการ เมือง  
 ตลอดเวลาที่สมาชิกส่วนมากในสภาสามัญชนไว้วางใจ จำนวนข้าราชการชั้นเจากระทรวง  
 ทั้งหมดมีประมาณ ๔๐ ถึง ๕๐ ท่าน เจากระทรวงเหล่านี้ไม่มีสิทธิเข้าประชุมในคณะรัฐ-  
 มন্ত্রী (Cabinet) ๔๗

๓. รัฐมนตรี (Cabinet Ministers) คือเจากระทรวง (Ministers)  
 ซึ่งนายกรัฐมนตรีเลือกให้มีสิทธิเข้ามาประชุมในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยมากตำแหน่ง  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ หรือเป็นเจากระทรวงที่มีความสำคัญเท่านั้นที่จะได้รับ  
 แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ๔๘

๔๕ Ibid., pp. 31-32

๔๖ British Information Services; The Central Government of  
 Britain (London, Central Office of Information, R. 5564/71), p. 2

๔๗ คีเรก ชัยนาม, ปราชญ์ดาเรื่องรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอังกฤษ, Op. Cit.,  
 หน้า ๓๒

๔๘ Ibid., pp. 32-33

๔. รัฐบาล (Government) หมายถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเข้าบริหารงานโดยมีกำหนดเวลาในไขประจำ \* อีกนัยหนึ่งหมายถึงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเจ้ากระทรวงทั้งหมด ซึ่งอาจเรียกกลุ่มเหล่านี้ได้อีกชื่อว่า คณะรัฐบาล (the Ministry)<sup>๔๘</sup>

หากพิจารณาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับ รัฐมนตรี และเจ้ากระทรวงของอังกฤษ สามารถวิเคราะห์เป็นประเภทตามหน้าที่ ฐานะทางการเมือง และตำแหน่งที่ใช้เรียกได้ดังนี้<sup>๕๐</sup>

๑. เจ้ากระทรวงที่เป็นหัวหน้ากระทรวง (Departmental ministers) ได้แก่บุคคลที่เป็นหัวหน้ากระทรวงต่าง ๆ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งเช่นนี้หรือเรียกว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Secretary of State) หรือ เจ้ากระทรวง (minister) และบางตำแหน่งอาจมีชื่อเรียกเฉพาะ เช่น รัฐมนตรีว่าการคลัง (Chancellor of the Exchequer)

ในการบริหารประเทศของรัฐบาลอังกฤษ เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๗๑ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ๑๐ ตำแหน่ง และเจ้ากระทรวง ๓ ตำแหน่ง ซึ่งอยู่ในฐานะดังกล่าว นอกจากนี้ยังมี เจ้ากระทรวง (ministers) อีก ๗ ตำแหน่ง ซึ่งแม้ว่าจะว่าการกระทรวงแต่ก็ไม่ใครวมเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet)<sup>๕๑</sup> ดังนั้นจะเห็นได้ว่า มีเจ้ากระทรวงที่เป็นหัวหน้ากระทรวงบางท่านเท่านั้น ซึ่งมักได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง Secretary of state ทั้งหมด และตำแหน่ง Ministers บางท่านเท่านั้น

\* คำว่า รัฐบาล (Government) ในความหมายทางการเมืองของคนอังกฤษมีลักษณะดังกล่าว ซึ่งอาจเทียบได้กับคำว่า "the Administration" ของสหรัฐอเมริกา (โปรดดู Graeme C. Moodie, The Government of Great Britain (3rd; London Methuen, 1971), pp. 89-90

<sup>๔๘</sup> Loc. cit. และ คีเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งพิศดาร  
Op. Cit หน้า ๔๖

<sup>๕๐</sup> The Central Government of Britain, op. cit., pp. 3-4 (และดูตัวอย่างองค์ประกอบคณะรัฐบาลอังกฤษ ปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ได้จากภาคผนวก หน้า ๑๕๖-๑๕๗)

<sup>๕๑</sup> Ibid., p. 4

ที่ใคร่ความเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอังกฤษ



๒. รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงซึ่งไม่เป็นหัวหน้ากระทรวง ( Non - departmental ministers ) รวมทั้งผู้ที่อยู่ในฐานะนี้แต่มีชื่อเรียกตำแหน่งตามจารีตประเพณีหลายตำแหน่ง เช่น ประธานสภาองคมนตรี ( the Lord President of the Council ) และตำแหน่ง the Chancellor of the Duchy of Lancaster, รัฐมนตรีว่าการนุรราช ( Lord Privy Seal ) และตำแหน่ง the Paymaster General นอกจากนี้ยังรวมถึงเจ้ากระทรวงลอย ( Ministers without Portfolio ) เจ้ากระทรวงเหล่านี้ไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานกระทรวงใดโดยเฉพาะ หรืออาจจะมีบ้างก็เพียงเล็กน้อย ส่วนมากจะปฏิบัติงานพิเศษ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหรือใช้ให้เขาทำ<sup>๕๒</sup>

รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงประเภทนี้ มีบางท่านเท่านั้นที่ได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้เขารวมเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี เช่น ประธานสภาองคมนตรี ( Lord President of the Council ) และ Chancellor of the Duchy of Lancaster Privy Seal\* ซึ่งรัฐมนตรีเหล่านี้มีบทบาทในการช่วยปฏิบัติภารกิจด้านต่าง ๆ ให้แก่คณะรัฐมนตรีได้เต็มที่ เพราะไม่ต้องมีการว่าการกระทรวงใดโดยเฉพาะ

๓. รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการศาลและกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ประธานสภาขุนนาง ( the Lord Chancellor ) ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการรัฐบาล กล่าวคือเขาคำรงตำแหน่งพิเศษเหมือนเจ้ากระทรวงท่านหนึ่งโดยเป็นหัวหน้าฝ่ายตุลาการ และเป็นหัวหน้ากิจการยุติธรรมของอิงแลนด์และเวลส์ นอกจากนี้รัฐบาลอังกฤษมีเจ้าหน้าที่สำนักกฎหมาย ๔ ตำแหน่ง ( the four Law Officers of the Crown ) ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้ากระทรวงคือ Attorney General, Solicitor General, the Lord - Advocate

<sup>๕๒</sup> Loc. cit.

\* โปรดดู รัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีอังกฤษในเดือน ธันวาคม ๑๙๗๒ ได้จากภาคผนวก หน้า ๑๕๖-๑๕๗

และ Solicitor General for Scotland<sup>๕๓</sup> เจากระทรวงประเทที่มีประชาน  
สภานางแทนที่ไ้รับแตงตั้งให้เขารวมเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเสมอ

๔. เจากระทรวงแห่งรัฐ (Ministers of State) ไ้แกผู้ซึ่งไ้รับแตงตั้ง  
ให้ปกครองกระทรวงซึ่งมีภาระกิจมากและซับซ้อน หรือต้องเดินทางไปติดต่อกับต่างประเทศ  
เสมอ จึงอาจมีการแตงตั้งเจากระทรวงประเทมีมากกว่า ๑ ท่านในกระทรวงที่มีลักษณะ  
อังกฤษ<sup>๕๔</sup> เช่นในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ มีเจากระทรวงแห่งรัฐ ๒ ท่านในกระทรวง Home  
office ทั้งมีเจากระทรวงแห่งรัฐ ๓ ท่านในกระทรวงต่างประเทศและเครือจักรภพ  
(Foreign and Commonwealth Office) และกระทรวงไอร์แลนด์เหนือ (Northern  
Ireland Office) และกระทรวงละ ๑ ท่าน ในกระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข  
และประกันสังคม (Department of Health and Social Security) เป็นตน<sup>๕๕</sup>

๕. ผู้ช่วยเจากระทรวง (Junior Ministers) ไ้แกบุคคลที่ไ้รับแตงตั้งให้  
ดำรงตำแหน่งเจากระทรวงฝ่ายกิจการรัฐสภา (Parliamentary Secretary) เมื่อ  
หัวหน้ากระทรวงซึ่งผู้ช่วยเจากระทรวงสังกัดอยู่มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี (Minister)  
หรือผู้ช่วยเจากระทรวงอาจมีตำแหน่งปลัดกระทรวงฝ่ายกิจการรัฐสภา (Parliamentary  
Under-Secretary of State) หากหัวหน้ากระทรวงมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวง (Secretary of State)<sup>๕๖</sup> หน้าที่ของเจากระทรวงประเทมีคือ ช่วยเหลือ  
รัฐมนตรีหรือเจากระทรวงที่หน่วยงานของตนขึ้นอยู่กับ โดยรับภาระเกี่ยวกับอภิปรายในรัฐสภา

<sup>๕๓</sup> Loc cit.

<sup>๕๔</sup> Loc. cit.

<sup>๕๕</sup> From Reference Division, List of United Kingdom Ministers (London :  
Central Office of Information, R 5657/72/4) (และโปรดดูรายละเอียดของ  
กระทรวงที่มีเจากระทรวงประเทมี ไ้จาก ภาคผนวกหน้า ๑๕๖-๑๕๗ )

<sup>๕๖</sup> The Central Government of Britain, op. cit., เศษชาติ, Op. Cit. หน้า ๑๒๖

การตอบกระทู้ถามในรัฐสภา และช่วยในหน้าที่เกี่ยวกับกระทรวงนั้น ๆ โดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงที่ตนช่วยเหลือ<sup>๕๗</sup>

นอกจากนี้ยังมีผู้ควบคุมสมาชิกรัฐสภา คือพวกวิปส์ (Whips) ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองเกี่ยวกับรัฐบาล ใ้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งล้วนมีสถานภาพเท่าเจ้ากระทรวง เช่น the Parliamentary Secretary of the Treasury<sup>๕๘</sup> และบรรดาผู้ดำรงตำแหน่ง Lords Commissioners of the Treasury<sup>๕๙</sup> เจ้ากระทรวงประเภทนี้รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่ง Ministers of state และ Junior Ministers ตามปรกติจะไม่ได้รับแต่งตั้งให้รวมเป็นคณะรัฐมนตรี ยกเว้นหัวหน้าวิปส์ที่อาจได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องกิจการเกี่ยวกับรัฐสภา (Parliamentary Business)<sup>๕๘</sup>

หากพิจารณาตามประเภทตำแหน่งและจำนวนขององค์บุคคลที่ประกอบเป็นคณะรัฐบาลอังกฤษ ตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าอาจมีจำนวนแตกต่างกันไปตามกาลสมัย ทั้งขนาดของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) และสถานภาพของเจ้ากระทรวง ดังจะเห็นได้จากคณะรัฐบาลอังกฤษในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๗๑ ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่รวมเป็นคณะรัฐมนตรี ๑๗ ท่าน (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) เจ้ากระทรวงที่สำคัญ ๆ (senior ministers) ๒๒ ท่าน ข้าราชการฝ่ายกฎหมาย ๔ ท่าน ผู้ช่วยเจ้ากระทรวง (junior ministers) ๒๔ ท่าน และพวกวิปส์ของพรรครัฐบาล (Government Whips) ๔ ท่าน<sup>๖๐</sup> แต่พอถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๒ แม้จะเป็นรัฐบาลอังกฤษ

<sup>๕๗</sup> The Central Government of Britain, Loc cit.

<sup>๕๘</sup> Loc. Cit., (และโปรดดูตัวอย่างการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในภาคผนวก-หน้า ๑๕๗ )

<sup>๕๙</sup> Walker, op. cit., p. 104

<sup>๖๐</sup> The Central Government of Britain, op. cit., p. 5

ชุดเดียวกัน คือมี เอ็ดเวิร์ด ฮีค เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในระยะเวลาช่วงดังกล่าว อังกฤษ มีรัฐมนตรีที่รวมเป็นคณะรัฐมนตรี ๑๘ ท่าน (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) เจ้ากระทรวงที่สำคัญ ๆ ๒๘ ท่าน ข้าราชการฝ่ายกฎหมาย ๔ ท่าน ผู้ช่วยเจ้ากระทรวง ๒๒ ท่าน และพวกวิเศษ ของพรรครัฐบาลทั้งในสภาสามัญ และสภาขุนนาง ๒๐ ท่าน รวมเป็นบุคคลในคณะรัฐบาล อังกฤษถึง ๘๘ ท่าน ซึ่งแสดงถึงความยืดหยุ่นในขนาดและจำนวนองคประกอบของคณะรัฐมนตรี เจ้ากระทรวง ตลอดจนถึงคณะรัฐบาลอังกฤษ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นเพียงส่วนหนึ่งของคณะรัฐบาลอังกฤษ และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็เป็นเจ้ากระทรวงประเภทหนึ่งที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีอังกฤษจัดเป็นฝ่ายบริหารที่สำคัญที่สุดของคณะรัฐบาล อังกฤษ เพราะเป็นกลุ่มบุคคลชั้นนำของคณะรัฐบาลอังกฤษ "คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ นโยบายของชาติ"<sup>๖๒</sup>

ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีสามารถควบคุมสภาสามัญชน กล่าวคือเป็นฝ่ายพรรคข้างมากในสภาสามัญชน ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีของกระทรวงที่สำคัญ ๆ โดยมีกลไกของการบริหารราชการส่วนกลางที่ช่วยดำเนินงานให้นโยบายของคณะรัฐมนตรีบรรลุผล<sup>๖๓</sup>

๖.๒ การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีลักษณะที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten) และมีความยืดหยุ่น (flexible) ดังนั้นจึงต้องอาศัยขนบธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ซึ่งแม้มิได้เขียนเป็นกฎหมาย แต่ก็มีผลบังคับได้เหมือนกฎหมาย การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีอังกฤษก็ดำเนินการไปตามขนบธรรมเนียม

<sup>๖๑</sup> List of United Kingdom Ministers, op. cit., (และโปรดดูรายละเอียดขององค์ประกอบคณะรัฐบาลอังกฤษ ในชุดที่อ้างถึงนี้ในภาคผนวกหน้า ๑๕๖-๑๕๗)

<sup>๖๒</sup> Jennings, op. cit., p 228

<sup>๖๓</sup> Loc. cit.,

<sup>๖๔</sup> F.W.G. Benamy, Whitehall Town Hall (4th ed; New York : Taplinger Publishing, 1965), p. 26

ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาล<sup>๖๕</sup> ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

ในขั้นแรก พระมหากษัตริย์อังกฤษจะทรงโปรดเกล้าให้บุคคลหนึ่ง—

เข้าเฝ้าและจะทรงแต่งตั้งให้เขาเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งตามปกติพระ-  
มหากษัตริย์ต้องแต่งตั้งบุคคลดังกล่าว จากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา  
สามัญชน<sup>๖๖</sup> ซึ่งแม้มีบางระยะในอดีตที่พระองค์ได้แต่งตั้งผู้นำพรรคข้างมากดังกล่าว แต่เป็น  
กรณีที่เกิดขึ้นน้อยมาก<sup>\*\*</sup> ก่อนหน้าปี ค.ศ. ๑๙๐๒ นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิก  
สภาสามัญชน แต่ภายหลังปีดังกล่าว เขาต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญชนเสมอ<sup>๖๗</sup>

นายกรัฐมนตรีอังกฤษจะดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทาสเนาบัตการคลัง (First Lord  
of the Treasury) โดยอัตโนมัติ (ซึ่งแม้ว่าตำแหน่งนี้จะไม่มีหน้าที่ทางการบริหาร  
ใด ๆ)<sup>๖๘</sup> จากนั้นเขาจะดำเนินการคัดเลือกบุคคลเขารวมเป็นคณะรัฐบาลของเขาโดยเสนอ  
รายนามให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง คณะบุคคลดังกล่าวประกอบด้วย รัฐมนตรี และเจ้า-  
กระทรวงประเภทต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย ๔ ตำแหน่ง และพวกวิเศษ  
ของพรรครัฐบาล ซึ่งรวมจำนวนบุคคลทั้งหมดรวมทั้งร้อยห้าน บุคคลเหล่านี้รวมกันประกอบ  
เป็นรัฐบาล (Government)<sup>๖๙</sup>

<sup>๖๕</sup> Ibid., p. 27

<sup>๖๖</sup> Ibid., pp. 27-28

\* โปรดดูความหมายของคำว่า "รัฐบาล" (ในทางการเมืองอังกฤษ) จากหน้า ๑๗ ของ  
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

\*\* เช่น ปีค.ศ. ๑๙๒๓ - ๑๙๒๔ Ramsay Mac Donald หัวหน้าพรรคเลเบอร์ ได้จัดตั้ง  
รัฐบาลทั้งที่เป็นฝ่ายข้างน้อย แต่เขาได้รับความร่วมมือจากพรรคดิเบอรรัด (Munro, and  
Ayearst, *op. cit.*, p. 96)

<sup>๖๗</sup> Austin Ranney, *The Governing of Men* (New York : Holt, Rienhart and  
Winston, Inc., 1966), p. 446

<sup>๖๘</sup> *Loc. cit.*

<sup>๖๙</sup> Ibid., p. 447 โปรดดูประเภทของรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงของอังกฤษจากหน้า ๑๕-๒๔)  
และภาคผนวก ๑๕๖-๑๕๗ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้



อนึ่งในการเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะรัฐบาลคองกลาว นายกรัฐมนตรีต้องยึดหลักการสำคัญ ๆ คือ ประการแรกเจ้ากระทรวงทั้งหมด(ไม่ว่าจะเป็นประเภทใด) ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา (ซึ่งมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับคุณสมบัตินี้ข้อยกเว้นมาก) และเจ้ากระทรวงที่ว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ ต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญชน ประการที่สอง เจ้ากระทรวงประเภทต่าง ๆ ในคณะรัฐบาลต้องเป็นผู้นำพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน ยกเว้นในกรณีเกิดรัฐบาลผสม (coalition Government) หรือคณะรัฐบาลแห่งชาติ (national Government) ซึ่งรวมสมาชิกหลายพรรคเข้าเป็นคณะรัฐบาลซึ่งเคยปฏิบัติในช่วงระยะเวลา ค.ศ. ๑๘๘๕ - ๑๘๐๕, ค.ศ. ๑๘๑๕ - ๑๘๒๒ และ ๑๘๔๐ - ๑๘๔๕ ประการถัดมา นายกรัฐมนตรีต้องหาตำแหน่งในคณะรัฐบาลให้แก่พวกผู้นำของพวกเขาบางคน เพื่อที่นายกรัฐมนตรีจะไฉนใจว่าจะไม่มีการแบ่งเป็นพวกเป็นเหล่า (faction) ภายในพรรคของเขา

เหตุที่นายกรัฐมนตรีอังกฤษต้องปฏิบัติตามหลักการคองกลาว ก็เพราะคณะรัฐบาลของเขาจะอยู่ในอำนาจได้คราวเท่าที่ได้รับการสนับสนุนในการดำเนินงานฝ่ายบริหาร จากสภาสามัญชน ซึ่งตามปรกติจะมีพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากของคณะรัฐบาลสนับสนุนรัฐบาลอยู่เสมอ ดังนั้นการแต่งตั้งคณะบุคคลในคณะรัฐบาลโดยเนนบรรดาผู้นำของพรรคข้างมากของนายกรัฐมนตรีเอง จึงเป็นหลักประกันในการความมั่นคงของรัฐบาลที่ดีทางหนึ่ง นอกจากนี้นายกรัฐมนตรี มีความจำเป็นที่จะต้องมียุมนตรีสามหรือสี่นายในสภาขุนนาง เพื่อคอยดูแลกิจการของรัฐบาลในสภานั้น และต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติพิเศษที่จำเป็นสำหรับเจ้ากระทรวงบางกระทรวง คุณสมบัติที่สำคัญของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงประเภทต่าง ๆ ของอังกฤษอีกสองประการคือ ต้องมีความซื่อสัตย์ (honesty) และไม่

<sup>๗๐</sup> Loc. cit., (อังกฤษใช้หลักการที่ให้เจ้ากระทรวงหรือรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้ในขณะเดียวกัน)

<sup>๗๑</sup> Loc. cit.,

<sup>๗๒</sup> S.B. Chrismes, op. cit., p. 193



ทัศนคติในทางนโยบายอย่างรวดเร็วและรักษาความลับ ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งคณะบุคคลจาก  
 คณะรัฐบาลดังกล่าวอีกต่อหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า คณะรัฐมนตรี (the Cabinet) <sup>๗๕</sup> ภาย  
 เหตุนี้จึงมีผู้กล่าวว่า การปกครองในระบบรัฐสภาของอังกฤษเป็นรัฐบาลคณะรัฐมนตรี-  
 (Cabinet government) <sup>๗๖</sup> ซึ่งการปกครองแบบนี้ได้เริ่มตั้งแต่สมัยพระเจ้าจอร์จที่ ๑ <sup>๗๗</sup>  
 โดยมี เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก โดยมีรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี  
 ในสมัยเขา ๘ - ๑๐ คน <sup>๗๘</sup> ส่วนคณะรัฐมนตรีของเซอร์ โรเบิร์ต พิล (Sir Robert Peel)  
 ในปี ค.ศ. ๑๘๓๔ มีรัฐมนตรีประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ๑๔ ท่าน <sup>๗๙</sup>

### ๒.๓ การจัดองค์กรของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ\*

ขนาดและองค์ประกอบที่วาระรัฐมนตรีใดจะเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีแตกต่างกันไป  
 เป็นครั้งคราวและขึ้นอยู่กับทัศนคติของนายกรัฐมนตรี <sup>๘๐</sup> อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ.  
 ๑๘๘๖ เป็นต้นมา ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรีเสมอมา (สมาชิกที่ไม่ได้-

<sup>๗๕</sup> F.W.G. Benemy, op. cit., p. 61

<sup>๗๖</sup> วิจารณ์การของระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ไลกอลไว้ในหน้า ๑-๑๔ ของ  
 วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>๗๗</sup> Munro, and Ayearst, op. cit., p 73

<sup>๗๘</sup> Jennings, op. cit., p.62 (โปรดดูตัวอย่างตำแหน่งรัฐมนตรีที่รวมเป็น  
 คณะรัฐมนตรีอังกฤษ จากภาคผนวก หน้า ๑๕๕-๑๕๖)

\* โปรดดูองค์กรและคณะบุคคลที่ช่วยให้กิจการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ  
 ในบทที่ ๕

<sup>๗๙</sup> เกษชาติ, Op. cit., หน้า ๑๒๒,

เป็นหัวหน้ากระทรวง) ไคแก นายกรัฐมนตรี, ประธานสภาองคมนตรี (Lord President of the Council) ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) เสนาบดีมุรธาธร (Lord Privy-Seal) สมาชิกที่เป็นหัวหน้ากระทรวง ไคแกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of the Exchequer รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Minister of Defence) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Secretary of State for Foreign Affairs) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Secretary of State for Home Affairs) รัฐมนตรีว่าการสกอตแลนด์ (Secretary of State of Scotland) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ (President of the Board of Trade) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและบริการสังเคราะห์แห่งชาติ (Minister of Labour and National Service) ทั้งหมดนี้มีเพียง ๑๓ นาย และคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ เป็นต้นมา มีจำนวนสมาชิกขึ้นลงอยู่ในระหว่าง ๑๖ ถึง ๒๒ นาย โดยตำแหน่งอีกสามถึงเก้าตำแหน่ง นอกเหนือจาก ๑๓ ตำแหน่งดังกล่าว จะเอารวมไว้ในคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับความสำคัญของแต่ละตำแหน่งในสมัยหนึ่ง ๆ หรือความสำคัญของผู้ที่ดำรงตำแหน่งคนใดคนหนึ่งก่อนนายกรัฐมนตรี

ปรกติคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองพรรคเดียว แต่หากสมัยใดที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญอย่างแจ่มชัด หรือเป็นช่วงระยะเวลาที่ประเทศอังกฤษอยู่ในภาวะคับขัน (เช่นเป็นประเทศเข้าร่วมสงคราม)

\* ในบางสมัยนายกรัฐมนตรีอังกฤษจะทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วย (โปรดดูรายละเอียดจากบทที่ ๖ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

<sup>๘๒</sup> ไฟเนอร์, (ทิวส์ เพล) Op. Cit., หน้า ๑๕๓ - ๑๕๔ และโปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐมนตรีที่รวมเป็นคณะรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ - ๑๙๖๒ จากภาคผนวก หน้า ๑๕๕ และผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีอังกฤษในเดือนธันวาคม ๑๙๖๒ จากภาคผนวก หน้า ๑๕๖-๑๕๗

จะมีการรวมจัดตั้งคณะรัฐมนตรีผสม (coalition cabinet) <sup>๘๓</sup> จากรัฐมนตรีที่มาจาก  
ผู้นำคนสำคัญของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาสามัญชนในระยะ ๕๐ ปี ที่ผ่านมามีการ  
จัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition ministries) หรือรัฐบาลแห่งชาติ (national  
ministries) \* ซึ่งเคยมี ๖ ครั้ง <sup>๘๔</sup> คณะรัฐมนตรีสงคราม (war cabinet)  
จัดเป็น คณะรัฐมนตรีผสมแบบหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีจำนวนน้อยกว่าคณะรัฐมนตรี  
ตามปรกติ และมีผู้นำพรรคฝ่ายค้านเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีด้วย คณะรัฐมนตรีสงคราม  
สมัยสงครามโลกครั้งที่ ๑ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ๕ (ต่อมาเพิ่มเป็น ๖) ท่าน <sup>๘๕</sup> และในสมัย  
สงครามโลกครั้งที่สองประกอบด้วยรัฐมนตรี ๕ (ต่อมาเพิ่มเป็น ๘) ท่าน <sup>๘๖</sup> รัฐมนตรีของ  
คณะรัฐมนตรีสงครามจะไม่ทำหน้าที่บริหารกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แต่จะใช้เวลาทั้งหมด  
เกี่ยวกับการประชุม เพื่อประสานงานเกี่ยวกับนโยบายของชาติ และจะเข้าเป็นประธานใน  
ที่ประชุมของคณะกรรมการรัฐมนตรี (cabinet committees) <sup>๘๗</sup>

ข้อสังเกตในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีสงครามคือ เนื่องจากเวลานั้นประเทศ  
อังกฤษอยู่ในภาวะสงคราม ทั้งพรรคฝ่ายค้านได้เข้าร่วมเป็นรัฐบาลด้วย ฉะนั้นเวลาที่  
สงครามเกือบเรียกได้ว่าไม่มีพรรคฝ่ายค้าน จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่

<sup>๘๓</sup> Munro, and Ayearst, op. cit., p. 96

\* คำนี้ พรรคคอนเซอร์เวทีฟนิยมใช้มากกว่าคำว่า รัฐบาลผสม

<sup>๘๔</sup> Loc. cit., ได้แก่วรัฐบาลอังกฤษในสมัยที่มีบุคคลต่อไปนี้เป็นนายกรัฐมนตรี

Asquith, (๑๙๑๕ - ๑๙๑๖) Llyod George (๑๙๑๖ - ๑๙๒๒), Mac Donald  
(๑๙๒๑ - ๑๙๒๕), Baldwin (๑๙๒๕ - ๑๙๓๑), Chamberlain (๑๙๓๑-๑๙๔๐)  
Churchill (๑๙๔๐-๑๙๔๕)

<sup>๘๕</sup> Munro, and Ayearst, op. cit., p. 73

<sup>๘๖</sup> Ibid., pp. 73-74

<sup>๘๗</sup> Loc. cit.,

เพราะพรรคฝ่ายค้านทำหน้าที่เป็นรัฐบาลสำรอง (Alternate Government) คั้งนั้น  
 ในระหว่างสงคราม รัฐสภาจึงมักออกกฎหมายยี่คระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกออกไป  
 โดยการเลื่อนวันเลือกตั้งครั้งใหม่ออกไปตลอดเวลาที่ี่มีสงครามอยู่ ทั้งนี้ในระบบรัฐบาลอังกฤษ  
 มีหลักอยู่ว่า รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย เมื่อสงครามเลิก คณะรัฐบาลผสมก็เลิก  
 ไปเป็นอัตโนมัติ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกรัฐบาลใหม่ โดยการเลือกตั้ง  
 ครั้งแรกหลังสงคราม ๘๘

อนึ่ง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากองคมนตรี และประเพณีนี้ยัง  
 อยู่ คั้งนั้นรัฐมนตรีที่เข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี หากยังไม่เป็นองคมนตรีก็จะต้องปฏิบัติตนเป็น  
 สมาชิกสภาองคมนตรี ๘๘

เนื่องจากการโค่นล้มซึ่งตำแหน่งและอำนาจของคณะรัฐมนตรี มาจากผู้นำพรรคการเมือง  
 เมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาอังกฤษ (ซึ่งทางปฏิบัติคือพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน)  
 คั้งนั้นจึงมีผู้เรียกคณะรัฐมนตรีว่าเป็น "คณะกรรมการของรัฐบาล" (a select committee  
 of Parliament) แต่หากพิจารณากันในทางปฏิบัติจริง ควรเรียกคณะรัฐมนตรีอังกฤษ  
 ว่าเป็น คณะกรรมการของผู้นำพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน ๘๐

๘๘ เกษชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๓๕ - ๑๓๖

๘๘ R.E.C. Jewell, The British Constitution (London : The English University Press, 1964), p. 76

๘๐ Ranney, op. cit., p.447 (และโปรดดูความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี  
 อังกฤษ กับพรรคการเมือง ในหน้า ๖๒-๖๑ )

## ๒.๘ การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

เนื่องจากขบวนการเมืองและการปกครองของอังกฤษ ส่วนมากเป็นการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียม (conventions) ของรัฐธรรมนูญ การเข้าดำรงตำแหน่ง การอยู่ในตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ของคณะรัฐมนตรีก็เช่นกัน จะพบได้จากขนบประเพณีของรัฐธรรมนูญ<sup>๕๑</sup> การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีอังกฤษจะมีสาเหตุใดกรณีต่อไปนี้

๒.๘.๑ คณะรัฐบาลที่แพะแ่นเสียงในมติสำคัญในสภาสามัญชนต้องลาออกหรือถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา เนื่องจากตามขนบธรรมเนียมรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งให้ผู้นำพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชนเป็นนายกรัฐมนตรี และให้ดำเนินการจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้น โดยต้องได้รับการสนับสนุนในการดำเนินกิจการต่าง ๆ จากสภา ดังนั้นหากคณะรัฐบาลชุดใดที่แพะแ่นเสียงเกี่ยวกับมติที่สำคัญในสภาสามัญชน เช่นการเสนอร่างกฎหมายที่สำคัญของรัฐบาล หรือการดำเนินนโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาล รัฐบาลชุดนั้นซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าต้องลาออกทั้งคณะ หรือนายกรัฐมนตรีอาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศพระบรมราชโองการยุบสภาสามัญชน เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่<sup>๕๒</sup>

ตามแนวปฏิบัติข้างต้น วอลโพลได้ปฏิบัติโดยการตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. ๑๗๘๒ ภายหลังจากที่เขาแพะแ่นเสียงสนับสนุนในนโยบายของเขาในสภาสามัญชน ๒ ครั้งติดต่อกัน<sup>๕๓</sup> หรือในสมัยรัฐบาลของ ลอร์ด เมลเบิร์น (Lord Melbourne) เป็นนายกรัฐมนตรี ทำการบริหารประเทศไม่ราบรื่น เนื่องจากไม่ได้

<sup>๕๑</sup> เกษชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๘ - ๓๘ และ Norman Wilson, The British System of Government (Oxford : Sasil Blackwell, 1963), p.29

<sup>๕๒</sup> Harvey, and Bather, op. cit., pp. 233-234; Benemy, op. cit., p. 79; Jennings, op. cit., p. 474

<sup>๕๓</sup> Stout, op. cit., p. 72

รับการสนับสนุนจากสภาสามัญชน เขาจึงประกาศยุบสภาสามัญชนและให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชนในครั้งนั้น ปรากฏว่าสมาชิกกลุ่มการเมืองทอร์รี่ (Torry) ซึ่งเป็นพวกฝ่ายค้าน กลับได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน และหลังจากการเปิดสมัยประชุมรัฐสภา กลุ่มการเมืองที่มีเสียงข้างมากดังกล่าว ใคองนักไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาลของ หลอค เมดเบินน์ จึงทำให้คณะรัฐบาลของเขาต้องลาออกในปี ค.ศ. ๑๘๔๑

พฤติกรรมการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีในลักษณะนี้ เป็นไปตามคำกล่าวของวอร์เตอร์ เบจอต (Walter Bagehot) ที่ว่า

"...คณะรัฐมนตรีเป็นกรรมาธิการ (ของสภานิติบัญญัติ) ที่สามารถยุบสภาที่แต่งตั้งคน... (โดย) เป็นกรรมาธิการที่มีอำนาจอุทธรณ์ (a power of appeal) (โดยการยุบสภา) แม้ว่า (คณะรัฐมนตรี) จะได้รับการแต่งตั้งจากสภา (ชุด) หนึ่ง แต่ก็สามารถอุทธรณ์ต่อประชาชน (เพื่อให้ดำรงตำแหน่งต่อไป) หากได้รับเลือกจากสภา (ที่ได้รับการเลือกตั้ง) ใหม่"

การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งส่งผลถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐบาลดังกล่าวในลักษณะนี้ได้เกิดขึ้น ๑๐ ครั้ง ในช่วงเวลา ค.ศ. ๑๘๓๕ - ๑๘๕๗

<sup>๕๔</sup> Harvey, and Bather, op. cit., pp. 233-234 (และดู สุวิทธ พันธ์เศรษฐ, ชุมนุมนายกรัฐมนตรีกองทัพ (พระนคร สมัยนิยม, ๒๔๘๑), หน้า ๓๓๓ - ๓๓๕)

<sup>๕๕</sup> Loc. cit., Walter Bagehot, The English Constitution (cccxxxth ed., London : Oxford University Press, 1936), p. 13

<sup>๕๖</sup> Jennings, op. cit., p. 533



อนึ่งในปัจจุบันการพ้นจากตำแหน่ง ของคณะรัฐมนตรีในลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ยาก ทั้งนี้เพราะคณะรัฐบาลอังกฤษเป็นคณะรัฐบาลของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน ประกอบกับพรรคการเมืองของอังกฤษมีวินัยที่เคร่งครัด<sup>๕๗</sup> ดังนั้นการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีในรัฐสภาจึงได้รับการสนับสนุนจากพลัดฝ่ายพรรคข้างมากในสภาสามัญชนเสมอ ดังจะเห็นได้จากการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐบาลในลักษณะนี้ครั้งหลังสุดมีในปี ค.ศ. ๑๘๘๕<sup>๕๘</sup>

๒.๔.๒ คณะรัฐบาลอังกฤษต้องลาออก หากพรรครัฐบาลแพ้ในการเลือกตั้งทั่วไป การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นแกนกลางในกรณีเช่นนี้ ก็เพราะอังกฤษใช้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา\* (Democratic Parliamentary System) ซึ่งมีรัฐสภาเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในรัฐสภาเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาล ดังนั้นเมื่อผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า ผู้สมัครรับการเลือกตั้งซึ่งสังกัดพรรคฝ่ายค้านได้รับการเลือกตั้ง เข้ามามากกว่าพรรคฝ่ายรัฐบาล คณะรัฐบาลชุดเดิมก็ต้องลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคที่มีเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งทั่วไปดำเนินการจัดตั้งคณะรัฐบาล ในระยะเวลาก่อนปี ค.ศ. ๑๘๖๘ หากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น คณะรัฐบาลชุดเดิมจะรอจนกระทั่งมีการเปิดประชุมสภาสามัญชน ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ และให้สภาดังกล่าวลงมติไม่ไว้วางใจ (Vote of no confidence) รัฐบาลชุดเดิมจึงจะลาออก แต่ในปีดังกล่าว คณะรัฐบาลของดิสราเวลล์ (Disraeli) ได้ลาออกทันที

<sup>๕๗</sup> Harvey, and Bather, op. cit., p. 234

<sup>๕๘</sup> Jennings, op. cit., p 533

\* ระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษ ได้ชื่อว่าเป็นแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Munro, and Ayeast, op. cit., p. 15)



เมื่อปรากฏผลการเลือกตั้งทั่วไปว่าพรรคฝ่ายค้านได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมาก<sup>๘๘</sup> ในสภา  
สามัญชน และเป็นหลักปฏิบัติสืบมา

การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐบาลตามลักษณะนี้ ย่อมทำให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็น  
กลุ่มรัฐมนตรีชั้นนำของคณะรัฐบาลต้องสิ้นสุดลงไปด้วย ซึ่งในช่วง ค.ศ. ๑๘๓๕ ถึง ๑๘๗๐  
คณะรัฐมนตรี (คณะรัฐบาลอังกฤษ) ต้องลาออกเพราะสาเหตุข้างต้น ๑๔ ครั้ง<sup>๑๐๐</sup> ซึ่งรวม  
ทั้งสาเหตุการลาออกของคณะรัฐบาลพรรคกรรมกรของนายฮาโรลด์ วิลสัน และทำให้พรรค  
คอนเซอร์เวทีฟ ซึ่งมีนาย เอ็ดเวิร์ด ฮีต เป็นผู้นำได้มีโอกาสจัดตั้งคณะรัฐบาลในปี ค.ศ.  
๑๘๗๐<sup>๑๐๑</sup> และเป็นรัฐบาลอังกฤษชุดปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๗๒)

๒.๔.๓ คณะรัฐมนตรีอังกฤษต้องลาออก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีลาออก หรือ  
ถึงแก่กรรม เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย  
เขาเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษ ดังนั้นเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก คณะ-  
รัฐมนตรีก็ต้องลาออกตามด้วย และเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก เขาก็มีสิทธิที่จะกวาดล้าง  
แนะนำตอกบัตรियाว่า ใครควรเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป พฤติกรรมนี้จัดเป็นส่วนหนึ่งของ  
ขนบประเพณีของรัฐธรรมนูญอังกฤษ<sup>๑๐๒</sup> ดังเคยปรากฏในจดหมายที่เขียนในปี ค.ศ.  
๑๘๔๖ ของ ลอร์ด จอน รัสเซล (Lord John Russell) ที่เขียนไปถึง ลอร์ด  
เมลเบิร์น (ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีอังกฤษ ในสมัยนั้น) ว่า "....คณะรัฐมนตรีมีความ-

<sup>๘๘</sup> Havey, and Bather, op. cit., p. 234 ; Jennings, op. cit., p.7

<sup>๑๐๐</sup> Jennings, op. cit., p. 533; Keesing's Contemporary Archives,  
1963-1964, p. 20349 Keesing's, 1969-1970, p. 24037

<sup>๑๐๑</sup> Keesing's, 1969-1970, Loc. cit.,

<sup>๑๐๒</sup> เกษชาติ, Op. Cit., หน้า ๒๑

รับผิดชอบในการตัดสินใจลาออก ตามขอเสนอของท่าน (นายกรัฐมนตรี) แต่ท่าน (นายกรัฐมนตรี) ตัดสินใจลาออก..... (คณะรัฐมนตรี) ต้องทำเช่นนั้นด้วย การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ในทำนองนี้ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๓๕ - ๑๘๕๗ มี ๕ ครั้ง<sup>๑๐๔</sup>

สาเหตุการลาออกของนายกรัฐมนตรีส่วนมากเนื่องมาจากสุขภาพไม่ดี หรือเป็นช่วงเวลาที่ดีที่สุดที่เขาจะลาออก เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในระยะเวลาที่พรรครัฐบาลเป็นที่นิยมของมวลชน หรือนายกรัฐมนตรีอาจจะลาออก เพราะมีปรากฏการณ์ที่แสดงว่า สภาสามัญชนไม่สนับสนุนนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลยังไม่แพะแ่นเสี่ยงในสภา อันจะเป็นเหตุทำให้คณะรัฐบาลต้องลาออกตามลักษณะในข้อแรก เหตุการณ์เช่นนี้ได้เกิดในปี ค.ศ. ๑๘๔๐ กรณีที่ นายกรัฐมนตรี เนวิลล์แชมเบอร์เลน (Neville Chamberlain) ได้ตัดสินใจลาออก<sup>๑๐๕</sup> แม้ว่าสภาสามัญชนจะลงมติเสียงข้างมากขณะปลายคาน ๔๑ คะแนนเสียง ในการสนับสนุนนโยบายการถอนทหารอังกฤษจากประเทศนอร์เว (ในเดือนพฤษภาคม ๑๘๔๐) แต่การลงมติดังนั้นมีสมาชิกพรรคคอนเซอร์เวตฟซึ่ง เป็นพรรครัฐบาลออกเสียงเพียง ๓๓ ท่าน ส่วนอีก ๖๐ ท่าน ลงคะแนนไม่ออกเสียง<sup>๑๐๖</sup> ซึ่งหมายถึงสมาชิกสภาส่วนใหญ่ไม่สนับสนุนนโยบายดังกล่าวของเขา

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษอาจลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีผลให้คณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีชุดของเขาต้องสิ้นสุดลง เนื่องจากการแตกแยกภายในคณะรัฐบาลระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๓๕ - ๑๘๕๗ มีเหตุการณ์ทำนองนี้เกิดรวม ๔ ครั้ง<sup>๑๐๗</sup> หรือนายกรัฐมนตรีอาจลาออกเพื่อให้มีการจัดตั้งคณะรัฐบาลผสม (coalition Government)

<sup>๑๐๓</sup> Jennings, op. cit., p. 85

<sup>๑๐๔</sup> Ibid., p. 533

<sup>๑๐๕</sup> Ibid., pp. 515-516, 533

<sup>๑๐๖</sup> Ibid., pp. 530-531

<sup>๑๐๗</sup> Ibid., p. 533

ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลอังกฤษ เนื่องจากสาเหตุนี้ ๓ ครั้ง  
ก็ในปี ค.ศ. ๑๘๑๕ ๑๘๓๑ และ ๑๘๓๕<sup>๑๐๘</sup> ทั้งการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี  
สงคราม (war cabinet) ซึ่ง เป็นรัฐบาลผสมรูปหนึ่ง เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้ง  
ทั่วไปเพื่อจัดตั้งรัฐบาลใหม่<sup>๑๐๙</sup>

การถึงแก่อนิจกรรมของนายกรัฐมนตรีคณะที่ดำรงตำแหน่ง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้  
ให้คณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง เหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นปี ค.ศ.  
๑๘๖๕<sup>๑๑๐</sup> แต่การ เปลี่ยนคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีในสาเหตุนี้ จะเป็นเพียงการสับ  
เปลี่ยน (reshuffle) รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงบางตำแหน่งเท่านั้น  
ทั้งนี้เพราะผู้นำระบอบของพรรคการเมืองเดียวกันกับอดีตนายกรัฐมนตรีจะเข้าดำรง  
ตำแหน่งเป็น นายกรัฐมนตรีแทน<sup>๑๑๑</sup>

อนึ่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ไม่เห็นชอบและไม่อาจยอมรับนโยบายของคณะรัฐ-  
มนตรี ต้องลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ดังเช่น ลอร์ด ซอลสเมอรี (Lord Salisbury )  
ซึ่งมีอิทธิพลมากคนหนึ่ง ในพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ลาออกจากคณะรัฐมนตรีของแมคมิลแลน  
เพราะไม่เห็นด้วยกับนโยบายให้อิสราเอลกับไซปรัส ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงการคลัง (นายฮอนนี ครอฟท์) และรัฐมนตรีช่วยว่าการของเขาสองคน เรียก  
ไควว่ากระทรวงการคลังทั้งคณะลาออก เหตุผลก็เพียงว่านโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล  
นั้นล้มเหลวมากเกินไป<sup>๑๑๒</sup>

<sup>๑๐๘</sup> Loc. cit.,

<sup>๑๐๙</sup> Loc. cit., และโปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๒๖-๒๘

<sup>๑๑๐</sup> Ibid., p. 516-533

<sup>๑๑๑</sup> Ibid., p. 516

<sup>๑๑๒</sup> ไฟเนอร์, (จวงส์ แพล) Op. Cit., หน้า ๑๖

ในทำนองเดียวกัน นายกรัฐมนตรีอังกฤษมีอำนาจในการปลดรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะ เขาเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี ดังนั้นตามหลักการแล้วนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสิทธิขาดผู้เดียว ในการปลดรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่ามีนายกรัฐมนตรีคนและบ่อยครั้งที่ปลดรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ดูเหมือนในประวัติศาสตร์อังกฤษมีอยู่ครั้งเดียวเท่านั้น คือว่าในสมัยที่ Lord John Russell เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นได้สั่งปลด Lord Palmerston ออกจาก ตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศโดยกล่าวหาว่า Lord Palmerston ดำเนินนโยบาย- ทางการเมือง "ของตนเอง" ตั้งแต่นั้นมาปรากฏว่า ไม่เคยมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นอีกเลย เพราะ ความปรกตินายกรัฐมนตรีมักจะขอร้องให้รัฐมนตรีผู้ใดที่ตนเห็นไม่เหมาะสมให้ลาออก และเมื่อได้ รับใบลาแล้วก็มีมติทันที<sup>๑๑๓</sup>

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอาจขอมรับใบลาออกของรัฐมนตรีคนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสับเปลี่ยน (Reshuffle) รัฐมนตรีในคณะ<sup>๑๑๔</sup> การสับเปลี่ยนแบบนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทั้งนี้ก็เพื่อให้รัฐมนตรีได้รับความชำนาญงาน และรู้จักกับข้าราชการหลายกระทรวง อันจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหาร ดูเหมือนจะมีแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับการ- ทางการเมืองเท่านั้นที่ไม่ค่อยถูกย้ายไปประจำกระทรวงอื่น เพราะปัญหาการคลังกับการ- ทางการเมืองสับสนและยุ่งยากมากกว่าปัญหาอื่น ๆ<sup>๑๑๕</sup> รัฐมนตรีในตำแหน่งทั้งสองจึง ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญและมีความสามารถเป็นพิเศษ

นอกจากนี้ รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีจะลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว หากว่ารัฐมนตรี ท่านนั้นไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน เช่น กรณีรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ

<sup>๑๑๓</sup> เคนซาลี, Op. Cit., หน้า ๒๑

<sup>๑๑๔</sup> Loc. cit.

<sup>๑๑๕</sup> Loc. cit.

โกดคอน วอร์เคอ (Gordon Walker) <sup>๑๑๖</sup> ต้องลาออกจากตำแหน่งคิงส์ลาว เมื่อตนแพ้การเลือกตั้งซ่อมในต้นปี ค.ศ. ๑๙๖๕

จากการศึกษาพบจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ จะพบว่ามีส่วนใหญ่ เนื่องจากการขาดรากฐานแห่งอำนาจจากรัฐสภา กล่าวคือคณะรัฐมนตรีต้องลาออกหากไม่ได้รับความไว้วางใจตลอดจนการสนับสนุนในการบริหารประเทศจากรัฐสภา หรือเพราะพรรครัฐบาลไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน ดังนั้นหนทางที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะปฏิบัติงานและอยู่ในตำแหน่งได้นานเพียงไร จึงต้องพึ่งระบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาโดยเฉพาะกับสภาสามัญ ระบบความสัมพันธ์คิงส์ลาวได้แก่ระบบพรรคการเมืองมวลชน ๒ พรรค ซึ่งระบบพรรคการเมืองคิงส์ลาวได้วิวัฒนาการขึ้นมาจากการมีอำนาจมากขึ้นของสภาสามัญ และการขยายสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง และการที่พรรคการเมืองแข่งขันกันเพื่อควบคุมคณะรัฐมนตรี ทำให้เกิดระบบสองพรรคการเมืองในอังกฤษ <sup>๑๑๗</sup> ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ระบบพรรคมวลชน ๒ พรรคของอังกฤษ ส่วนหนึ่งมาจากการที่พรรคการเมืองสามารถมีอำนาจในการจัดตั้งหรือควบคุมรัฐบาลได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกันการไต่ถามและดำรงอยู่ในอำนาจของคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีอังกฤษก็อาศัยพลังสนับสนุนของพรรครัฐบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้เป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน

#### ๒.๕ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภามันการ เมืองการปกครองที่สำคัญ ๆ ของอังกฤษ

การศึกษาถึงพื้นฐานอำนาจทางการเมืองและการปกครองของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ต้องพิจารณารวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีอังกฤษกับสภามันการ เมืองและการปกครองอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อจะพิสูจน์ให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นเหมือนแกนกลาง (core)

<sup>๑๑๖</sup> Keesing's Contemporary Archives, 1965-1966, p. 20535

<sup>๑๑๗</sup> Walker, op. cit., pp. 11-20

ของระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งสามารถศึกษาและวิเคราะห์ให้เห็นได้ดังนี้

๒.๕.๑ คณะรัฐมนตรีกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามขนบธรรมเนียมรัฐธรรมนูญอังกฤษ สถาบันพระมหากษัตริย์ (the Crown) มีอำนาจมาก ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐบาลอังกฤษทำไปในนามของกษัตริย์<sup>๑๑๘</sup> และกษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งถอดถอนข้าราชการ ให้ความเห็นชอบในการออกกฎหมาย การเจรจาทำสนธิสัญญาและการบังคับบัญชาข้าราชการทหาร ซึ่งหากจะกล่าวกันในกฎหมายอย่างแท้จริงแล้วรัฐมนตรีอังกฤษทุกคน ได้รับอำนาจจากสถาบันกษัตริย์<sup>๑๑๙</sup> แต่ในปัจจุบันองค์พระมหากษัตริย์ (the King or Queen) ทรงปฏิบัติภารกิจไปตามที่กล่าวข้างต้น จะมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมืองและการบริหารงานดังกล่าวต่อรัฐสภา และต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง<sup>๑๒๐</sup>

หากพิจารณาถึงกำเนิดของคณะรัฐมนตรีอังกฤษตามที่ศึกษามาแล้ว จะพบว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษวิวัฒนาการมาจาก คณะที่ปรึกษาคนสำคัญ ๆ ของพระมหากษัตริย์อังกฤษ โดยพระองค์เป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อพระองค์ แต่ในระยะต่อมา รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจมากขึ้น จนกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองและการปกครองสูงสุด ทั้งนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๓๒ คณะรัฐมนตรีจึงต้องจากรัฐสภาและรับผิดชอบต่อการทำงานต่าง ๆ ต่อรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสภาสามัญชน<sup>๑๒๑</sup> ดังนั้นในอดีตคณะรัฐมนตรีอังกฤษ จึงมีฐานะเป็น "ข้าราชการของกษัตริย์" (His Majesty servants) ซึ่งปัจจุบันสาระของหลักการดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป แต่การใช้สรรพนามดังกล่าวยังคงใช้กับคณะรัฐมนตรีอังกฤษอยู่<sup>๑๒๒</sup>

<sup>๑๑๘</sup> เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๘

<sup>๑๑๙</sup> Loc. cit.

<sup>๑๒๐</sup> Loc. cit.

<sup>๑๒๑</sup> ไพรคควิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๕-๑๘ และ Daalder, op.cit., p. 17

Karl Loewenstein, British Cabinet Government (New York : Oxford University Press, 1967), p. 110

<sup>๑๒๒</sup> Arthur Berriedale Keith, The British Cabinet System (2nd ed. by N.H.Gibbs; London : Stevens and Sons, 1952), p. 1

อย่างไรก็ตามหากศึกษาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี จะพบว่าพระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจที่สำคัญ ๆ ซึ่งเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีอยู่หลายประการดังนี้

๑. พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชนให้เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงและผูกรวมอยู่ในคณะรัฐบาลอังกฤษตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอแนะ<sup>๑๒๓</sup> ทั้งพระองค์ใช้อำนาจวินิจฉัยในการเลือกนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ไม่มีพรรคใดคุมเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดในสภา เช่นการตั้งให้นายแรมเซย์ แมคโดแนลด์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. ๑๙๓๑<sup>๑๒๔</sup>

นอกจากนี้พระองค์ยังทรงพระราชอำนาจอย่างเป็นทางการ ในการพระราชทานบรรดาศักดิ์และแต่งตั้งให้ขุนนางเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ตลอดจนการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และการอภัยโทษ ซึ่งพระราชอำนาจและพระราชภารกิจเหล่านี้ ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และรับผิดชอบแทนพระองค์<sup>๑๒๕</sup>

ดังนั้นในภารกิจของพระมหากษัตริย์ค่านนี้ จึงมีความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษ โดยพระองค์ช่วยให้การเข้าสู่อำนาจ และการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษในคานต่าง ๆ เป็นไปอย่างชอบมีความชอบธรรม และถูกต้องตามกฎหมายตลอดจนขนบธรรมเนียมของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

<sup>๑๒๓</sup> Harvey, and Bather, op. cit., pp. 196-198

<sup>๑๒๔</sup> ไฟเนอร์, (จิวส์ เฟล) Op. cit. หน้า ๑๔๗ - ๑๔๘ Jennings, op. cit., pp. 527-528

<sup>๑๒๕</sup> Harvey, and Bather, op. cit., pp. 201-202



อนึ่งพระมหากษัตริย์อังกฤษมีความผูกพันด้วยชนบทชน เนียมประเพณีที่จะต้อง  
ลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้ว และหากพระองค์ทรงปฏิเสธไม่ลง  
พระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย จะเกิดผลสะท้อนในทางการเมืองที่ว่า รัฐสภาซึ่งเป็น  
องค์กรสูงสุดตามหลักรัฐธรรมนูญอังกฤษ จะให้นายกรัฐมนตรีนำกฎหมายนั้นออกประกาศใช้  
โดยไม่ต้องมีพระปรมาภิไธย และการกระทำเช่นนั้นจะเป็นการเสื่อมเสียเกียรติยศต่อ  
สถาบันกษัตริย์ ทั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๐๗ พระมหากษัตริย์อังกฤษไม่ทรงยับยั้งกฎหมายฉบับ  
ใดเลย<sup>๑๒๖</sup>

๒. พระมหากษัตริย์อังกฤษมีบทบาทช่วยให้ขบวนการเมืองและการปกครองของ  
คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาดำเนินไปอย่างราบรื่น ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้จากที่พระองค์  
ทรงพระราชทานกระแสรับสั่งในพิธีเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา โดยพระองค์จะทรงมีพระราช  
คำรัสเกี่ยวกับนโยบายและโครงการร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็น  
ผู้ร่างถวายและรับผิดชอบ<sup>๑๒๗</sup> นอกจากนี้พระองค์ยังทรงมีพระราชอำนาจในการยุบสภา  
สามัญชนตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ<sup>๑๒๘</sup> พระราชอำนาจประการหลังนี้เท่ากับว่า  
พระองค์ทรงมีส่วนช่วยขจัดความชงักงัน (deadlock) ทางขบวนการเมือง ในกรณีที่เกิด  
ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างคณะรัฐบาลและสภาสามัญชน ซึ่งผลจากการยุบสภา จะทำ  
ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชนชุดใหม่ เพื่อให้พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่าย  
ข้างมากในสภาสามัญชนเป็นฝ่ายจัดตั้งคณะรัฐบาล และทำการวินิจฉัยตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหา  
ที่ทำให้เกิดความขัดแย้งดังกล่าว โดยใช้แนวนโยบายที่พรรคดังกล่าวได้เสนอในการรณรงค์  
หาเสียง อย่างไรก็ตามกรณีการยุบสภาสามัญชน เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐบาล  
และสภาในปัจจุบันเกิดขึ้นยาก ทั้งนี้เพราะคณะรัฐบาลเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก  
ในสภาสามัญชน ดังนั้นในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจึงมักถวายคำแนะนำให้กษัตริย์ยุบสภาใน-

<sup>๑๒๖</sup> เกอซาติ, Op. Cit., หน้า ๖๒ - ๖๓

<sup>๑๒๗</sup> Benemy, op. cit., pp. 105-106 (หลักการดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ปี

ค.ศ. ๑๘๘๑.) Walker, op. cit., p. 71

<sup>๑๒๘</sup> Harvey, and Bather, op. cit., pp. 200-201

ช่วงเวลาเหมาะที่พรรครัฐบาลได้เปรียบ ในการมีโอกาสรับเลือกตั้งเป็นฝ่ายมีเสียงข้าง  
 มากในสภาสามัญอีก<sup>๑๒๕</sup>

๓. พระมหากษัตริย์มีสิทธิที่จะได้รับการปรึกษา (the right to be consulted)  
 สิทธิที่จะสนับสนุน (the right to encourage) และสิทธิที่จะตักเตือน (the right  
 to warn) รัฐมนตรีของพระองค์<sup>๑๓๐</sup> กล่าวคือคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีจะขอ  
 คำแนะนำปรึกษาจากพระมหากษัตริย์ในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ และคำแนะนำ  
 ของพระองค์มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะพระองค์  
 ทรงอยู่เหนือการเมืองจึงทรงแนะนำและกระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยอาศัย  
 ประสบการณ์และความรอบรู้ที่ทรงอยู่ในตำแหน่งกษัตริย์ติดต่อกัน<sup>๑๓๑</sup> เช่นในปี ค.ศ. ๑๙๖๓  
 เมื่อนายกรัฐมนตรีแมคมิลแลน (Harold Macmillan) ได้ลาออกจากตำแหน่งเพราะ  
 สุขภาพไม่ดี และมีผู้นำในคณะรัฐบาลของเขาที่สามารถจะรับตำแหน่งดังกล่าวสืบต่อจากเขา  
 ถึง ๒ ท่าน และผลจากการให้คำปรึกษาของพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๒ ทำให้ลอร์ด ฮูม  
 (Lord Alec Frederick Douglas-Home) ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนาย-  
 กรัฐมนตรี<sup>๑๓๒</sup> ทั้ง ๆ ที่บุคคลอื่นมีโอกาสจะได้รับแต่งตั้งมากกว่า และเหตุการณ์ทำนองนี้  
 ก็เคยเกิดหลายครั้ง เช่นในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ และมีผลทำให้แมคมิลแลนได้รับแต่งตั้งเป็น  
 นายกรัฐมนตรี<sup>๑๓๓</sup> ซึ่งเป็นการแสดงถึงบทบาทในการให้คำปรึกษาของกษัตริย์อังกฤษว่า  
 ยังมีความสำคัญ

<sup>๑๒๕</sup> Punnett, op. cit., pp. 32-38

<sup>๑๓๐</sup> ไฟเนอร์, (ชวรงค์ แปล), Op. cit., หน้า ๑๔๙ (สิทธิดังกล่าว  
 Bagehot เป็นผู้ชี้ให้เห็นเป็นบุคคลแรก ดูได้จาก Bagehot, Op. Cit., p. 67)

<sup>๑๓๑</sup> อนันต์, Op. Cit., หน้า ๓๘

<sup>๑๓๒</sup> Punnett, op. cit., p. 261

<sup>๑๓๓</sup> Loc. cit.

นอกจากนี้พระมหากษัตริย์อังกฤษยังทรงมีสิทธิยกเลื่อนคณะรัฐมนตรี ถ้าพระองค์รู้สึกว่าการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะสร้างความลำบากให้แก่ประเทศชาติ และพระองค์มีสิทธิสนับสนุนคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติภารกิจใด ๆ ถ้าพระองค์ทรงทราบนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเป็นประโยชน์ต่อประเทศ ซึ่งเป็นหลักการที่ทำให้รัฐบาลมีความมั่นใจและแน่ใจในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น<sup>๑๓๔</sup> เช่นในเดือนสิงหาคม ๑๙๕๕ นายกรัฐมนตรีแอกคี คือการให้ คร.ฮิว เกลตัน เป็นนายกรัฐมนตรีต่างประเทศ แต่พระเจ้าออร์จที่ ๖ ไม่ทรงเห็นด้วย แต่ทรงแนะนำให้นาย เบวิน เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ และนายกรัฐมนตรีก็ยอมปฏิบัติตาม เป็นต้น<sup>๑๓๕</sup>

อนึ่งน่าสังเกตว่าการที่พระองค์ทรงใช้สิทธิดังกล่าวได้ เพราะในทางปฏิบัติพระองค์ทรงได้รับข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลอย่างมากและต่อเนื่อง โดยพระองค์ทรงมีสิทธิที่จะได้รับเอกสารทุกอย่างของคณะรัฐมนตรี และทรงมีสิทธิที่จะได้รับระเบียบวาระประชุมคณะรัฐมนตรีล่วงหน้า และทรงได้รับสำเนาโทรเลขจากสำนักงานในต่างประเทศทุกแห่ง ตลอดจนทรงมีสิทธิที่จะได้รับรายงานของคณะกรรมการกลาโหมของคณะรัฐมนตรีและอนุกรรมการต่าง ๆ ซึ่งล้วนทำให้พระองค์ทรงทราบเรื่องราวข่าวสารต่าง ๆ ตลอดจนอายุแห่งรัชสมัยของพระองค์ อันอาจทำให้พระองค์ทรงอิทธิพลมาก และอิทธิพลเหล่านั้นเป็นไปในรูปการให้คำปรึกษา<sup>๑๓๖</sup>

นอกจากนี้พระมหากษัตริย์อังกฤษยังมีภารกิจที่สำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ พระองค์ทรงเป็นผู้แทนของประเทศอังกฤษในการติดต่อกับประมุขของรัฐอื่น ๆ ทั้งทรงแต่งตั้งทูตไปประจำต่างประเทศ และทรงรับตราสาส์นแต่งตั้งทูตต่างประเทศที่มา-

<sup>๑๓๔</sup> อนันต์, Op. Cit., หน้า ๓๔

<sup>๑๓๕</sup> Ibid., p. 40

<sup>๑๓๖</sup> ไฟเนอร์, (ชวงค์ แบล), Op. Cit., หน้า ๕๔๗

ประจำประเทศอังกฤษ ตลอดจนการเสด็จไปต่างประเทศเพื่อส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศนั้น และสนธิสัญญาที่รัฐบาลอังกฤษทำกับต่างประเทศก็ทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ แต่กิจการทั้งหมดนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแต่ในพระนามเท่านั้น ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศจะเป็นผู้ตัดสินใจและวางนโยบาย<sup>๑๓๙</sup>

จากการศึกษาข้างต้นจะพบว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษมาก ทั้งทรงได้รับข่าวสารจากคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลอย่างใกล้ชิด จนมีผู้กล่าวว่

"...พระมหากษัตริย์เกือบมีฐานะ เป็นรัฐมนตรีท่านหนึ่งของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ทั้งเป็นรัฐมนตรีที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด พระองค์ทรงเป็นรัฐมนตรีที่ได้รับข่าวสารที่ดีที่สุด และทรงเป็นรัฐมนตรีท่านเดียวที่ไม่มีผู้ใดสามารถบังคับให้พระองค์ไม่แสดงความคิดเห็น..."<sup>๑๓๘</sup>

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๕๐ เป็นต้นมา พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางบริหารตามลำพังส่วนพระองค์ลดน้อยลงมาก เพราะพระองค์ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี อันทำให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมือง<sup>๑๓๙</sup> ซึ่งมีอดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษนายหนึ่ง คือ แกลدن สโตน (Gladstone) ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

"...ในสายตาของประชาชนชาวอังกฤษนั้น องค์พระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนในทางปฏิบัติจริงนั้น ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระองค์ปฏิบัติ และคณะรัฐมนตรีรับเอาความรับผิดชอบทางการเมืองไปทั้งหมด อันเป็นเหตุให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้..."<sup>๑๔๐</sup>

<sup>๑๓๙</sup> เกชชาติ, Op. Cit., หน้า ๖๕ - ๖๖

<sup>๑๓๘</sup> Jennings, op. cit., p. 353

<sup>๑๓๙</sup> เกชชาติ, Op. Cit., หน้า ๗๑

<sup>๑๔๐</sup> Loc. cit.

หลักการดังกล่าวนี้พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๘ ได้ยอมรับอย่างเป็นทางการ และ  
พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๕ (ซึ่งทรงครองราชย์ ค.ศ. ๑๙๑๐ - ๑๙๓๖) ได้ถือปฏิบัติตาม และนับ  
เป็นกษัตริย์อังกฤษพระองค์แรก ที่ยอมรับหลักการ "กษัตริย์ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ"  
อย่างแท้จริงในความหมายปัจจุบัน<sup>๑๔๑</sup>

อย่างไรก็ตามปัจจุบันนี้คณะรัฐบาลอังกฤษยังมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์  
อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ตามหลักการที่พระองค์ทรงปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ตามคำแนะนำของ  
นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ ขณะเดียวกันพระองค์ทรงอำนาจและสิทธิ  
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐบาลตามที่ศึกษาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐบาลอังกฤษมีชื่อ  
เรียกอย่างเป็นทางการว่า "รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" (His or Her  
Majesty's Government)<sup>๑๔๒</sup> ทั้งฝ่ายบริหารของประเทศอังกฤษ หมายความว่า  
ถึงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ (Crown) กับคณะรัฐมนตรีรวมกัน<sup>๑๔๓</sup>

๒.๕.๒ คณะรัฐมนตรีกับสภาองคมนตรี ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ คณะรัฐมนตรี  
อังกฤษได้พัฒนามาจากกลุ่มบุคคลสำคัญ ๆ ของสภาองคมนตรี ปัจจุบัน สภาองคมนตรีของ  
อังกฤษ ประกอบด้วยองคมนตรี ๓๐๐ กว่าท่าน ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นองคมนตรีตลอดชีพ  
อำนาจและหน้าที่ของสภาองคมนตรีในปัจจุบัน ได้กลายเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และ  
คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นคณะกรรมการในของสภาองคมนตรี (an inner committee  
of the Privy Council)<sup>๑๔๔</sup>

<sup>๑๔๑</sup> S. B. Chrimes, op. cit., p. 184

<sup>๑๔๒</sup> Munro, and Ayearst, op. cit., o. 54

<sup>๑๔๓</sup> เกษชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๘

<sup>๑๔๔</sup> The Central Government of Britain, op. cit., p. 2 (และ-  
โปรดดู วิทยานุกรมของระบบคณะรัฐมนตรีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๑-๑๔)

ในปัจจุบันความเกี่ยวพันระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาองคมนตรีที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แก่รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงที่สำคัญ ๆ ของอังกฤษ ล้วนดำรงตำแหน่งเป็นองคมนตรี<sup>๑๕๕</sup> ทั้งใช้ตำแหน่งดังกล่าวเป็นสถานภาพทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรี<sup>๑๕๖</sup>

๒.๕.๓ คณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา เนื่องจากรัฐบาลอังกฤษเป็นรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) กล่าวคือคณะรัฐบาลคือคณะผู้นำของพรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา (ซึ่งทางปฏิบัติคือสภาสามัญชน) และดำเนินการใช้อำนาจบริหารประเทศราบเทาที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญชน ประกอบทั้งความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรหลักของคณะรัฐบาล กับรัฐสภาซึ่งเป็นสภานั้นที่มีอำนาจสูงสุด มีลักษณะเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (Fusion of Powers) คือความเข้าใจและร่วมมือกันอย่างดีระหว่างผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษประการหนึ่ง<sup>๑๕๗</sup> ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาของอังกฤษ จึงนับเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ จนมีผู้เปรียบเทียบกับ "คณะรัฐมนตรีเป็นลักษณะสำคัญ (central feature) ของรัฐธรรมนูญของอังกฤษ"<sup>๑๕๘</sup>

<sup>๑๕๕</sup> Loc. cit. (คงเห็นได้จากรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงที่สำคัญ ๆ จะมีบรรดาศักดิ์เป็นพิเศนาว่า Right Honorable (เขียนอักษรย่อว่า Rt. Hon. ) อันเป็นสรรพนามขององคมนตรี โปรดดูตัวอย่างจากภาคผนวกหน้า ๑๕๖-๑๕๗)

<sup>๑๕๖</sup> Jacobs, and Zink, op. cit., pp. 39-40; R.K. Gooch, The Government of England (New York : D. Van Nostrand Company, 1946), p. 109

\* โปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๒๔-๓๖

<sup>๑๕๗</sup> เกษชาติ, Op. Cit., หน้า ๖

<sup>๑๕๘</sup> Walker, op. cit., p. 56

รัฐสภาอังกฤษมีสภานับเป็นองค์ประกอบรวมกันอยู่ ๓ สภานี้คือ กษัตริย์ (Queen or King) สภาขุนนาง (House of Lords) สภาสามัญ (House of Commons) <sup>๑๔๙</sup> ซึ่งหากจะเรียกสภานี้รัฐสภาอังกฤษให้ถูกต้องเคร่งครัด ตามตัวบทกฎหมายแล้ว ต้องเรียกว่า "กษัตริย์ในรัฐสภา" (the Queen (or King) in Parliament) <sup>๑๕๐</sup> สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภานี้กษัตริย์ได้ศึกษามาแล้ว ในที่นี้จะศึกษาถึงความเกี่ยวข้องระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาสามัญชนและสภาขุนนาง

ก. คณะรัฐมนตรีกับสภาสามัญชน

๑. คณะรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากของสภาสามัญชน นับตั้งแต่อังกฤษได้ใช้ "กฎหมายปฏิรูป" (Reform Act) <sup>\*\*</sup> ในปี ค.ศ. ๑๘๓๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปแก่ประชาชนชาวอังกฤษ ประกอบกับกฎหมาย Parliament Act ปี ๑๙๑๑ และปี ๑๙๔๙ ทำให้สภาขุนนางมีอำนาจลดลงมาก รากฐานของอำนาจในการออกกฎหมาย ก็เปลี่ยนจากสภาขุนนางไปสู่สภาสามัญซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน <sup>๑๕๑</sup> และเหตุการณ์ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ทำให้สภาสามัญชนกลายเป็นสภาที่มีอำนาจนิติบัญญัติอย่างแท้จริงของรัฐสภาอังกฤษ <sup>๑๕๒</sup> ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีอังกฤษซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นกลุ่มผู้นำ จึงต้องรับผิดชอบในทางการเมืองและการบริหารราชการต่อสภาสามัญชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงซึ่งรวมเป็นคณะรัฐบาลอังกฤษ จะมาจากกลุ่มผู้นำของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน <sup>๑๕๓</sup> นอกจากนี้ความสัมพันธ์ที่สำคัญอีก ๒ ประการ

<sup>๑๔๙</sup> Wilson, op. cit., p. 127

<sup>๑๕๐</sup> Loc. cit.

<sup>\*\*</sup> กฎหมายฉบับดังกล่าวให้สิทธิเลือกตั้งเฉพาะชายชาวอังกฤษเท่านั้น หญิงชาวอังกฤษมีสิทธิเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๒๘, ดิเรก ชัยนาม, ปราชญ์การเมืองรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอังกฤษ, Op. Cit., หน้า ๑๑

<sup>๑๕๑</sup> เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๘๒

<sup>๑๕๒</sup> Ibid., pp. 77-92

<sup>๑๕๓</sup> โปรรุคคูวิวัฒนาการที่ทำให้คณะรัฐบาลอังกฤษต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญเป็นส่วนใหญ่ จากหน้า ๔-๑๔ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ระหว่างคณะรัฐมนตรีและสภาสามัญชนของอังกฤษคือ การที่สภาสามัญชนมีอำนาจและบทบาทในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี และการที่สภาสามัญชนมอบอำนาจนิติบัญญัติบางประการให้แก่คณะรัฐมนตรี

๒. สภาสามัญชนกับการควบคุมคณะรัฐบาล เนื่องจากอังกฤษมีรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) และสภาสามัญชนเป็นสถาบันของรัฐสภาที่มีอำนาจอย่างแท้จริงดังที่กล่าวข้างต้น ดังนั้นสภาสามัญชนจึงมีอำนาจและบทบาทที่จะควบคุมการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของคณะรัฐบาลไ้มากกว่าสภาขุนนาง<sup>๑๕๔</sup> ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเป็นกลุ่มผู้นำของรัฐบาลอังกฤษ การควบคุมคณะรัฐบาลของสภาสามัญชน จึงเท่ากับการควบคุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งอำนาจและบทบาทของสภาสามัญชนในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐบาลอังกฤษที่สำคัญ คือการควบคุมนโยบายและการปฏิบัติงานของคณะรัฐบาลอังกฤษ สภาสามัญชน (ซึ่งในทางปฏิบัติ ได้แก่พรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญชน) มีวิธีการต่าง ๆ ในการควบคุมคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษดังนี้

๒.๑ คณะกรรมาธิการสภาสามัญชนที่มีบทบาทควบคุมนโยบายและการปฏิบัติงานของคณะรัฐบาลอังกฤษ รัฐสภาอังกฤษไม่มีการจัดตั้งระบบคณะกรรมาธิการรัฐสภาในกิจการเฉพาะด้านเพื่อควบคุมรัฐบาลอย่างรัฐสภาสหรัฐอเมริกา<sup>๑๕๕</sup> แต่สภาสามัญอังกฤษมีคณะกรรมาธิการ ซึ่งมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยควบคุมผ่านกฎหมายงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายดังกล่าว

<sup>๑๕๔</sup> เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๗ และหน้า ๘๑ - ๘๒

<sup>๑๕๕</sup> แม้รัฐสภาอังกฤษจะมีคณะกรรมาธิการหลายแบบและหลายคณะ แตมิได้จัดระบบแบบคณะกรรมาธิการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาที่มีการแบ่งหน้าที่กันโดยเฉพาะ เพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร โปรดดูรายละเอียดจาก เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๑๐, Robert G. Neuman, European and Comparative Government (2d ed; New York : Mc Graw-Hill, 1955), p. 73.; Graeme C. Moodie, The Government of Great Britain (3d ed., London : Methuen, 1971) pp.150-152



งบรายได้อิงงบประมาณถูกเสนอในทุกต้นเดือนเมษายน ซึ่งเป็นเดือนแรกของปี  
งบประมาณ ในระยะเวลาตั้งแต่เดือนเมษายนถึงกรกฎาคม สภาก็จะปรึกษารื้อกับคณะ  
กรรมการ เวย์ส แอนด์ มีนส์ (Committee of Ways and Means) "แผนงสรงบประมาณ"  
หลังจากตกลงกันได้แล้วก็จะเอารายการต่าง ๆ มารวมกันเข้าเป็นร่างกฎหมาย  
ซึ่งเมื่อผ่านสภาแล้ว ก็เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งแสดงให้เห็นเป็นโครงการภาษีอากร  
สำหรับปีนั้น <sup>๑๕๖</sup>

"งบรายจ่ายของรัฐบาล" รัฐบาลกองหาเงินให้รัฐบาลใช้จ่ายและให้สิทธิในการ  
ใช้จ่าย สำหรับวัตถุประสงค์ที่ได้อนุมัติแล้ว กระทรวงการคลังรวบรวมและจ่ายนี้ ถูกเสนอ  
ต่อสภาต่างก่อนเดือนเมษายน ซึ่งเป็นเดือนที่ปีงบประมาณเริ่มต้น สภาลงพิจารณาประมาณ  
การรายจ่ายภายในสี่เดือนต่อมา หลังจากนั้นก็จะรวมเข้าด้วยกันเป็นร่างกฎหมาย ซึ่งเมื่อ  
ผ่านสภาแล้วก็จะเป็พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย อนุมัติให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ  
ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดครายละเอียดไว้ในงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ห้ามใช้จ่าย  
นอกเหนือจากนั้น <sup>๑๕๗</sup>

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายงบประมาณของสภาสามัญชน คือส่วนหนึ่ง  
ของร่างงบประมาณสำหรับปีใหม่มักได้รับอนุมัติล่วงหน้า (Voted on account) และ-

<sup>๑๕๖</sup> ไฟเนอร์, (ชวรงค์ แปล), Op. Cit., หน้า ๑๖๘

<sup>๑๕๗</sup> Loc. Cit., อนึ่งคณะกรรมการอนุมัติที่ ออฟ ซัพพลาย (committee  
of Supply) ซึ่งทำหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย และอนุมัติที่ ออฟ เวย์สแอนด์มีนส์  
ซึ่งทำหน้าที่พิจารณางบรายรับ ทั้งสองคณะกรรมการมีลักษณะเป็นกรรมการ  
ของสภาทั้งหมด (Committee of the Whole) คือสมาชิกสภาสามัญชนทั้งหมดทำ  
หน้าที่ร่วมกันเป็นคณะกรรมการของ ๒ ชุดนี้ เศรษฐาติ, op. cit., หน้า ๑๐๖

พระราชบัญญัติงบประมาณหมายเลขหนึ่ง (Consolidated Fund No. 1 Bill) จะได้รับอนุมัติในปลายเดือนมีนาคม ส่วนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจะผ่านสภาสามัญชนในราวเดือนสิงหาคม<sup>๑๕๘</sup> ส่วนวันที่ให้อภิปรายรายจ่าย เรียกว่า "ซัพพลาย เดย์ส" (Supply Days) ซึ่งมี ๒๖ วันเพื่อสำหรับอภิปรายและลงมติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งที่จริงใช้สำหรับให้พรรคฝ่ายค้านวิจารณ์การบริหารของรัฐบาล เนื่องจากพรรคฝ่ายค้านมีโอกาสที่จะเลือกหัวข้อปัญหาต่าง ๆ มาพิจารณา เช่น เรื่องที่เคียดแค้นทุกคาม หรือเรื่องที่เคยขอแปรญัตติก่อนเปิดประชุม<sup>\*</sup> มาอภิปรายได้อย่างเต็มที่ในระยะเวลาช่วงนี้<sup>๑๕๙</sup>

ในด้านการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล สภาสามัญชนของอังกฤษสามารถควบคุมได้โดยมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ๒ คณะคือ<sup>๑๖๐</sup>

๒.๑.๑ คณะกรรมการบัญชีเงินราชการ (Committee of Public Accounts) คณะกรรมการนี้ตั้งในปี ๑๘๕๐ มีอำนาจตรวจตรารายจ่ายของรัฐบาลแต่ละบัญชีว่าตรงกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณหรือไม่ คณะกรรมการชุดนี้มีผู้ช่วยเหลือคือผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (The Comptroller and Auditor General) **ปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าพนักงานไต่บัญชีบัญชี** ทั้งยังมีวิธีการอื่น ๆ ที่จะทำให้สมาชิกสภาสามัญชนทราบว่าคณะรัฐมนตรี ได้ใช้เงินในรายการงบประมาณไปอย่างไรบ้าง เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญชนตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีได้ ทั้งคณะกรรมการชุดนี้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบบริหารการเงินต่อรัฐสภา เมื่อกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งต้องการจะใช้จ่ายเงิน

<sup>๑๕๘</sup> เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๐๗

\* โปรดดูเรื่องเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม และการขอแปรญัตติก่อนเปิดประชุมได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๔๘-๕๓

<sup>๑๕๙</sup> ไฟเนอร์, (ชวรงค์ แปล), Op. Cit., หน้า ๑๗๔

<sup>๑๖๐</sup> เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๐๗ - ๑๐๘

เกินกว่าที่กำหนดไว้ในงบประมาณ จะต้องได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการชุดนี้ก่อนที่  
รัฐสภาจะลงมติผ่านให้เป็นกฎหมาย ตามปกติคณะกรรมการชุดนี้มีประธานกรรมการ  
และกรรมการหลายนายเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน และมีอำนาจที่จะขอให้หน่วยราชการ  
ส่งหลักฐานกับเอกสารต่าง ๆ นายังคณะกรรมการใด <sup>๑๖๑</sup>

๒.๑.๒ คณะกรรมการประมาณงบประมาณ (The Select Committee on  
Estimates) คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจสอบสวนการจัดเสนองานงบประมาณของ  
คณะรัฐมนตรีว่า ได้กระทำไปโดยมีหลักการกับถูกต้องตามนโยบายที่คณะรัฐบาลได้เสนอไว้  
หรือไม่ คณะกรรมการชุดนี้แบ่งออกเป็นอนุกรรมการหลายคณะ แต่ละคณะกรรมการ  
ชุดนี้ไม่มีพนักงานที่ ได้รับเงินเดือนและทำงานตามปกติ อย่างคณะกรรมการชุดแรก <sup>๑๖๒</sup>

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการ เกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่โอนเป็นของรัฐ (The  
Committee on Nationalized) คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ มีอำนาจ  
ในการตรวจสอบรายงาน และงบประมาณประจำปีของอุตสาหกรรมที่โอนเป็นของรัฐ และ  
ตรวจสอบเกี่ยวกับนโยบายการลงทุนของรัฐบาล และความคุมการบริหารและการปฏิบัติงาน  
เกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรมของรัฐ ซึ่งมีรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงรับผิดชอบ <sup>๑๖๓</sup>

๒.๒ การตั้งกระทู้ถามในสภา (Parliamentary Questions) วิธีถาม  
กระทู้เริ่มตนในปี ค.ศ. ๑๘๓๕ <sup>๑๖๔</sup> การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาทำต่อรัฐมนตรี

<sup>๑๖๑</sup> Loc. Cit.,

<sup>๑๖๒</sup> Ibid., p. 108

<sup>๑๖๓</sup> Moodie, op. cit., pp. 151-152

<sup>๑๖๔</sup> เกษชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๐๘ (อนึ่งก่อนปี ค.ศ. ๑๙๐๒ ระยะเวลาการถามกระทู้ไม่จำกัด แต่หลังจากปีดังกล่าวมีการจำกัดเวลาตอบกระทู้ไว้วันละ  
๑ ชั่วโมง, เกษชาติ, Loc. cit.)



และเจ้ากระทรวง เพื่อทราบขอเท็จจริงหรือวิพากษ์วิจารณ์ กระตุกถามมี ๒ ชนิดคือ  
 กระตุกถามประเภทเครื่องหมายดาว (starred question) ซึ่งเป็นกระตุกถาม ที่สมาชิก  
 รัฐสภาต้องการคำตอบจากรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงผู้ถูกถาม คำถามชนิดนี้  
 สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะถามได้วันละไม่เกิน ๒ คำถาม ทั้งต้องส่งคำถามล่วงหน้า ๒ วัน  
 ส่วนกระตุกถามที่ให้รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงตอบเป็นลายลักษณ์อักษรนี้เป็นกระตุกถามแบบ  
 ไม่มีเครื่องหมายดาว (unstarred question) ผู้ถามต้องส่งกระตุกถามล่วงหน้า  
 ๑๖๖ วัน ทั้งอาจถามกระตุกถามนี้ได้ไม่จำกัด ๑๖๖

การตั้งกระตุกถามเริ่มตั้งแต่เวลา ๑๔.๔๕ น. ถึง ๑๕.๓๐ น. ทุกวันที่อยู่ในสมัย  
 ประชุมสภา เว้นวันศุกร์ (และจะตั้งกระตุกถามนายกรัฐมนตรีนได้เฉพาะวันอังคารและวัน  
 พฤหัสบดีเท่านั้น) รัฐมนตรีแต่ละคนมีรอบที่ถูกถามประมาณ ๑๐ วัน ขึ้นอยู่กับเลขาธิการ  
 สภาในการที่จะวินิจฉัยว่า รัฐมนตรีคนใดเป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย และถ้าจำเป็นก็อาจ  
 ให้รัฐมนตรีคนใดรับผิดชอบนั้นเป็นผู้ตอบคำถามแทนรัฐมนตรีคนที่ถูกตั้งกระตุกถาม ไม่ใช่ว่าคำถาม  
 ทุกประเภทจะทำได้ มีหลักเกณฑ์สำหรับการตั้งกระตุกถาม ๒๔ ประการ ๑๖๗ ที่สำคัญ ๆ คือ  
 จะต้องมิว่าคฤประสงค์ในการที่จะแสวงหาข่าวสารหรือเร่งรัดการกระทำ ไม่ใช่เพียงแต่เป็น  
 ขอร้องที่จะกล่าวคำปราศรัย รัฐสภาจะต้องรับผิดชอบต่อเรื่องที่ถูกซักถาม คำถามซึ่งได้ถูก  
 ปฏิเสธคำตอบไปแล้วไม่สามารถจะหยิบยกขึ้นมาถามใหม่อีกได้ คำถามใดถูกจัดหมายเลข  
 และพิมพ์ไว้ในระเบียบวาระการประชุม ในระยะเวลาของการซักถาม สมาชิกจะลุกขึ้นแล้ว  
 กล่าวต่อประธานสภาถึงหมายเลขกระตุกของตน หลังจากนั้นรัฐมนตรีก็จะลุกขึ้นอ่านคำตอบ

๑๖๕ ไฟเนอร์, (ทวงส์ แพล), Op. Cit., หน้า ๑๗๐

๑๖๖ Frank Stacey, The Government of Modern Britain (London :  
 Oxford University Press, 1968), pp. 110-115; Jacobs, and Zink, op. cit.,  
 pp. 60-61

๑๖๗ ไฟเนอร์, (ทวงส์ แพล), Op. Cit., หน้า ๑๗๑

ในการตอบ รัฐมนตรีจะต้องคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องตอบคำถามที่เกี่ยวข้อง ไม่เพียง  
แต่จากสมาชิกผู้เริ่มคำถามแรก แต่จากสมาชิกคนอื่นด้วย ๑๖๘

อนึ่งรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงมีสิทธิที่จะปฏิเสธในการตอบคำถาม โดยมีเหตุผล  
ว่า การตอบคำถามเช่นนั้นจะเกิดผลเสียแก่ส่วนรวม ซึ่งส่วนมากเป็นข่าวสารที่ข้าศึกสามารถ  
ใช้ประโยชน์ในการทำสงคราม หรือก่อให้เกิดผลเสียในการเจรจาตกลงกับต่างประเทศ ๑๖๙  
ทั้งการตั้งกระทู้ถาม ผู้ตั้งกระทู้มีโอกาสซักไต่แต่ไม่อาจมีการอภิปราย หรือลงมติ อยางไรก็  
ตามข่าวสารหรือข้อมูลที่ได้จากการตั้งกระทู้ถามดังกล่าว อาจทำให้สมาชิกสภาารวมกลุ่มกัน  
ซึ่งหากเกิน ๔๐ ท่าน ก็จะขอให้การเปิดอภิปรายในประเด็นที่กลุ่มคนสนใจ ๑๗๐ ดังนั้นการ  
ตั้งกระทู้ถามจึง เป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลในระยะเวลาสั้น ๆ แต่สม่ำเสมอ  
โดยยั้งคี่ อันเป็นการกระตุ้นความกระตือรือร้นและความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการ  
ปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาโดยเฉพาะต่อสภาสามัญชน

๒.๓ คำขอแปรญัตติก่อนอภิปราย (Adjournment Motions) คำขอนี้ทำให้  
สมาชิกสามารถอภิปรายเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับญัตติได้ คำขอแปรญัตติเกิดขึ้นในตอนจบของทุกวัน  
รวมทั้งในโอกาสที่สภาต่างจะแยกย้ายกันไปสำหรับการพักผ่อนหรือวันหยุด สมาชิกผู้ไม่พอใจ  
ต่อคำตอบของรัฐมนตรีต่อคำถามของตนจะพยายามนำเรื่องขึ้นมาใหม่ในตอนนี้ ซึ่งถ้าทำ-  
สำเร็จก็สามารถบังคับรัฐมนตรีนั้นให้เข้าสู่การอภิปราย ซึ่งเพิ่มขึ้นอีกครั้งชั่วโมงในปัญหา  
นั้น ถึงแม้จะไม่มี การลงมติในการอภิปราย แต่ก็อาจจะเป็นประโยชน์ในการที่จะควบคุม  
การประชุมของรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น สมาชิกพรรคคอนเซอร์เวทีฟได้ยกปัญหาขึ้นมาว่า มีผู้

๑๖๘ Loc. Cit.

๑๖๙ Jacobs and Zink, op. cit., p. 61

๑๗๐ Loc. Cit. ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง-  
พิศการ, Op. Cit., หน้า ๖๘

กล่าวว่าการวิจัยที่ได้ออกของเขาและไม่ได้รับคำตอบที่พอใจ สมาชิกคนนั้นก็ยกปัญหา  
นั้นขึ้นมาตอนที่เปิดประชุม เรื่องของเขาได้รับความเห็นอกเห็นใจจากทั้งสองฝ่ายในสภา  
จึงทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการสอบสวนอย่างเปิดเผย <sup>๑๗๑</sup>

๒.๔ การขอแปรญัตติรับความกอนเปิดประชุมฉุกเฉิน (the urgency  
Adjournment motion) ระเบียบการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแปรญัตติ  
กอนเปิดประชุมโดยรับความในเรื่องที่รอช้าไม่ได้ ข้อการอภิปรายอาจทำได้ในตอนเวลา  
๑๘.๐๐ น. โดยปรกติก็จะเป็นเรื่องชวนตื่นเต้นอย่างใหญ่หลวง บ่อยครั้งที่เป็นเรื่อง  
เกี่ยวกับความไว้วางใจรัฐบาลและเนื่องจากพวกวิปส์ (Whips) ของทั้งสองฝ่ายจะ  
ต้องดำเนินการอย่างฉับพลัน โทรศัทพ์ โทรเลขไปตามตัวสมาชิกที่กระจัดกระจายอยู่  
โอกาสอันนี้จึงเป็นเรื่องตื่นเต้นอย่างสูง ในการประชุมเช่นนี้รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงที่  
เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในเวลา ๒ - ๓ ชั่วโมงเกี่ยวกับปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ซึ่งหัวหน้า  
พรรคฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอขอแปรญัตติและประธานสภายอมรับ <sup>๑๗๒</sup> ทั้งลักษณะของปัญหาต้อง  
"กระชั้นชิด รีบด่วน และมีความสำคัญต่อสาธารณชน" โดยมีประธานสภาเป็นผู้พิจารณา  
การขอแปรญัตติตามระเบียบนี้ และตัดสินว่าเขาอยู่ในลักษณะดังกล่าวหรือไม่ <sup>๑๗๓</sup>

๒.๕ การอภิปรายในตอนเปิดสมัยประชุม (Queen's Speech Debates)  
สมัยประชุมรัฐสภาทุกครั้งเปิดโดยสุนทรพจน์จากพระราชินี ซึ่งอาจอ่านโดยพระราชินี  
เองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย โดยมีพิธีการอันทรงสง่าราศรีแบบโบราณ แต่คำปราศรัยนั้น  
โดยปรกติกษัตริย์มนตรีเป็นผู้ร่างและใ้ควางโครงการนิติบัญญัติของรัฐบาลไว้สำหรับสมัย  
ประชุมนั้น เสร็จแล้วก็มีการอภิปรายตามมา ๒ วัน และพรรคฝ่ายค้านก็มักจะโจมตีรัฐบาล  
ในเรื่องการต่างประเทศ กลาโหม และเรื่องอาชญากรรม ภาวะทางการเศรษฐกิจ และเรื่อง

<sup>๑๗๑</sup> ไฟเนอร์, (ชวรงค์ แปล), Op. Cit., หน้า ๑๗๒

<sup>๑๗๒</sup> Ibid, pp. 172-173

<sup>๑๗๓</sup> Loc. Cit.

อันซึ่งพรรคฝ่ายค้านมีความสนใจ <sup>๑๗๔</sup>

๒.๖ การลงมติตำหนิติเตียนรัฐบาล (Votes of Censure) <sup>๑๗๕</sup> การลง  
มติแบบนี้ตามปกติจะเริ่มจากกลุ่มสมาชิกในสภา ซึ่งมักจะเป็นพรรคฝ่ายค้าน ที่ขอให้สภา  
ลงมติว่าจะสนับสนุน หรือไม่สนับสนุนต่อร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือนโยบายหนึ่ง  
นโยบายใดของรัฐบาล ในบางโอกาสรัฐบาลอาจเสนอร่างกฎหมายหรือนโยบายบาง-  
ประการ เพื่อขอความสนับสนุนจากสภา หากมติข้างมากของสภาไม่สนับสนุน ร่างกฎหมาย  
หรือนโยบายนั้นต้องตกไป และหากรัฐบาลเห็นว่าร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สภาลงมติไม่  
สนับสนุนนั้นมีความสำคัญต่อรัฐบาล รัฐบาลอาจลาออกหรือนายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำ  
ให้พระมหากษัตริย์ ประกาศยุบสภา เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ อันมีผลเท่ากับให้ประชาชน  
ตัดสินว่าจะสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ หากผลการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้สมัครรับ-  
เลือกตั้งที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายข้างมาก แสดงว่าประชาชน  
คัดค้านนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล รัฐบาลต้องลาออก และให้ผู้นำพรรคการเมืองที่มีเสียง  
ข้างมากในสภาสามัญชนจัดตั้งคณะรัฐบาล

๒.๗ การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Votes of No Confidence) วิธีการ  
นี้เป็นวิธีที่สภาสามัญชนใช้ควบคุมนโยบายและการบริหาร ของรัฐบาลในลักษณะที่รุนแรงที่สุด  
โดยหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านจะเป็นผู้เสนอให้มีการลงมติดังกล่าว ประเด็นที่จะอภิปรายเพื่อ  
ลงมติในลักษณะนี้ต่างจากในข้อที่แล้ว คือเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายทั่ว ๆ ไปของคณะรัฐบาล <sup>๑๗๖</sup>

<sup>๑๗๔</sup> Loc. cit.

<sup>๑๗๕</sup> Jacobs, and Zink, op. cit., p. 62

<sup>๑๗๖</sup> Loc. cit. (และโปรดดูการพนจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ  
เนื่องจากสาเหตุนี้ได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๒๘-๓๑)

ผลการลงมติหากรัฐบาลแพ้ คณะรัฐบาลก็ต้องลาออกหรือนายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาสามัญชนเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชนจัดตั้งคณะรัฐบาล

อย่างไรก็ตามอำนาจและบทบาทของสภาสามัญชนในการควบคุมคณะรัฐบาลที่สำคัญที่สุดได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายและการออกกฎหมาย แต่เนื่องจากคณะรัฐบาลมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ดังนั้นในทางปฏิบัตินโยบายและร่างกฎหมายจึงถูกริเริ่มและจัดทำโดยคณะรัฐมนตรี และมักจะผ่านสภาเสมอ <sup>๑๗๗</sup> ฉะนั้นพรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญชนจึงทำหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาลตามวิธีต่าง ๆ ข้างตน ลักษณะนี้จึงมีผู้กล่าวว่า "...หน้าที่ของสภาสามัญชนไม่ใช่วิควบคุมคณะรัฐบาล แต่มีบทบาทเป็นสภาที่ประชุมสำหรับกาวิพากษ์วิจารณ์ (a forum for criticism)....." <sup>๑๗๘</sup>

๓. สภาสามัญชนอาจมอบอำนาจนิติบัญญัติบางประการให้แก่คณะรัฐมนตรี เนื่องจากร่างกฎหมายที่ต้องผ่านรัฐสภามีมากขึ้น ทั้งเป็นการยากที่สภาจะออกกฎหมายให้มีความละเอียดจนถึงขั้นปฏิบัติงานในแขนงต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง รัฐสภาอังกฤษจึงมีการใช้ระบบมอบอำนาจนิติบัญญัติ (delegated legislation) <sup>๑๗๙</sup> ให้แก่รัฐมนตรีนายใดนายหนึ่งรับผิดชอบดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่าในปี ค.ศ. ๑๙๓๘ และปี ค.ศ. ๑๙๔๑ ได้มีกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ถึง ๑๖๖๑ ฉบับ และ ๑๙๐๖ ฉบับตามลำดับ <sup>๑๘๐</sup> และในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ - ๑๙๕๘ มีถึง ๒,๒๕๐ ฉบับ <sup>๑๘๑</sup>

<sup>๑๗๗</sup> Neumann, op. cit., p. 73

<sup>๑๗๘</sup> Jennings, op. cit., p. 19

<sup>๑๗๙</sup> เศรษฐาธิ, Op. Cit., หน้า ๑๑๑ และ อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยายวิชาการระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย (พระนคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๖๔

<sup>๑๘๐</sup> เศรษฐาธิ, Op. Cit., หน้า ๑๑๑

<sup>๑๘๑</sup> อนันต์, Op. Cit., หน้า ๖๔





อย่างไรก็ตามรัฐสภายังมีอำนาจและบทบาทในการควบคุมการออกกฎกระทรวง  
ใดเหมือนกัน เพราะปรากฏว่า ๔ ใน ๕ ของกฎกระทรวงที่ออกมาโดยรัฐมนตรีอยู่ใต้  
การควบคุมของรัฐสภาอย่างชัดเจน <sup>๑๘๒</sup> ส่วนจำนวนที่เหลือ ๑ ใน ๕ นั้น รัฐสภายังมี  
การควบคุมทางหาก คือเมื่อออกกฎข้อบังคับของกระทรวงมาแล้ว จะต้องได้รับอนุมัติ  
จากรัฐสภาเสียก่อน กฎข้อบังคับนั้นจึงจะมีผลบังคับได้อย่างกฎหมาย ทั้งเพื่อที่สภาจะ  
สามารถใช้อำนาจควบคุมในระบบนี้ได้อย่างเต็มที่ จึงมีการจัดตั้ง คณะกรรมการเกี่ยวกับ  
กฎข้อบังคับกระทรวง Committee on Statutory Instruments <sup>ซึ่งก่อตั้ง</sup> ขึ้นในปี ค.ศ.  
๑๙๔๔ โดยมีกรรมาธิการ ๑๒ คน คณะกรรมาธิการชุดนี้ประชุมกันเกือบทุกสัปดาห์ เพื่อ  
พิจารณาปัญหาในร่างกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง โดยพิจารณาเกี่ยวกับ  
(๑) ภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ประชาชนต้องเสียในการขอรับใบอนุญาตหรือการบริการ  
อื่น ๆ (๒) เวลาที่กฎหมายจะมีผลบังคับ (๓) ปัญหาความไม่แจ่มแจ้งของการใช้ถ้อย-  
คำในร่างกฎหมายนั้น คณะกรรมการชุดดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่จัดพิมพ์รายงานขอเสนอ  
และระเบียบวาระการประชุมต่อสภา ทั้งมีการให้โอกาสแก่กระทรวงที่เกี่ยวข้องอธิบาย  
ขอของใจต่าง ๆ ในกรณีที่ต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้สภาพิจารณา เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมาย  
ให้สมบูรณ์ขึ้น <sup>๑๘๓</sup> ซึ่งในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๔ - ๑๙๕๒ คณะกรรมการตรวจกฎหมาย-  
ชนิดนี้ ๖๕๐๐ ฉบับ และเสนอรายงานต่อสภาสามัญชน ๕๓ ฉบับ <sup>๑๘๔</sup>

ข. คณะรัฐมนตรีกับสภาขุนนาง ก่อนศตวรรษที่ ๑๙ สภาขุนนางมีอำนาจเท่า  
เทียมกับสภาสามัญชน <sup>๑๘๕</sup> ในระยะดังกล่าวนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ (ตั้งแต่ปี ค.ศ.  
๑๗๒๑ - ๑๙๒๒) ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๖ ท่าน ๑๙ ท่านได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขณะ-

<sup>๑๘๒</sup> เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๑๑

<sup>๑๘๓</sup> Ibid, pp. 111-112

<sup>๑๘๔</sup> ไฟเนอร์, (ชวงส์ แพล), Op. Cit., หน้า ๑๖๗

<sup>๑๘๕</sup> เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๙๑

เป็นสมาชิกสภาขุนนาง <sup>๑๘๖</sup> ขอบุคคลนี้แสดงให้เห็นว่าในอดีตสภาขุนนางเป็นที่มาของผู้นำคนสำคัญ ๆ ของคณะรัฐบาลอังกฤษ และมีอำนาจคานต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลในการควบคุม-นโยบายและการปฏิบัติงานของคณะรัฐบาลเท่าเทียมกับสภาสามัญชน แต่อำนาจคานต่าง ๆ ของสภาขุนนางได้ลดลงเรื่อยมา โดยเฉพาะหลังจากการใช้กฎหมายปฏิรูปการเลือกตั้ง Reform Act ในปี ค.ศ. ๑๘๓๒ และกฎหมาย Parliament Act ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๑๑ และ ๑๙๔๙ ทำให้อำนาจของสภาขุนนางถูกตัดทอนลงอย่างมาก อันมีผลให้รากฐานของอำนาจในการออกกฎหมายและการควบคุมรัฐบาลเปลี่ยนไปอยู่ที่สภาสามัญชนซึ่งเป็นสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน <sup>๑๘๗</sup> อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีอังกฤษยังมีความสัมพันธ์กับสภาขุนนางที่สำคัญ ๆ คือ

๑. มีสมาชิกสภาขุนนางบางท่านรวมในคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมีกฎหมาย The Ministers of the Crown Act ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๓๗ และกฎหมายที่แก้ไขกฎหมายฉบับนี้ในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ และ ค.ศ. ๑๙๖๔ ซึ่งมีสาระจำกัดจำนวนรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงในคณะรัฐบาลที่สามารถดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาล และในสภาสามัญชนได้ในขณะเดียวกัน มีจำนวนไม่เกิน ๙๑ ท่าน ดังนั้นหากนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะรัฐบาลให้มีรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงมากกว่าจำนวนดังกล่าว ก็สามารถทำได้โดยการแต่งตั้งจากสมาชิกสภาขุนนาง <sup>๑๘๘</sup> ทั้งในทางปฏิบัติตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีจะมีสมาชิกสภาขุนนางร่วมด้วยเสมอ เช่น ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) และสมาชิกสภาขุนนางที่สำคัญ ๆ เช่น คณะรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีแอสตี้ (ปี ค.ศ. ๑๙๔๕) มีสมาชิกสภาขุนนางร่วมเป็นรัฐมนตรี ๔ ท่าน ส่วนคณะรัฐมนตรีของเชอริล ในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ มีสมาชิกสภาขุนนางร่วมเป็น-

<sup>๑๘๖</sup> สุวิชช, Op. Cit., หน้า ๗๐๒ - ๗๑๒

<sup>๑๘๗</sup> เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๘๑ - ๘๒

<sup>๑๘๘</sup> Punnett, op. cit., pp. 190-191, 274

รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ๖ ท่าน และคณะรัฐมนตรีของนายแม็คมิลแลนในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ และ ๑๙๖๒ มีสมาชิกสภาขุนนางรวมในคณะรัฐมนตรีจำนวน ๕ และ ๓ ท่าน ตามลำดับ และคณะรัฐมนตรีของนายเอ็ดเวิร์ดฮีลในัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๗๒) มีสมาชิกสภาขุนนางรวมในคณะรัฐมนตรี ๓ ท่าน

นอกจากนี้สมาชิกสภาขุนนางยังได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้ากระทรวงประเภทต่าง ๆ ในคณะรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งรวมกับสมาชิกสภาขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีแล้ว จะมีจำนวนประมาณ ๑๔ ท่านในแต่ละคณะรัฐบาลนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๕

๒. รัฐบาลอาจเสนอร่างกฎหมายบางฉบับให้สภาขุนนางพิจารณาก่อนได้ ในทางปฏิบัติรัฐบาลอังกฤษ จะเสนอร่างกฎหมายหลายฉบับในสภาสูง เพื่อเสียงแรงกดดันในสภาล่าง ในระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๗ - ๑๙๕๕ มากกว่า ๑ ใน ๔ ของร่างกฎหมายรัฐบาลถูกเสนอให้สภาสูง ส่วนมากเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับฝ่ายใดและเป็นเรื่องเทคนิค เช่น พ.ร.บ.บริษัท (Companies Bill) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ และ พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ (Copyright Bill) ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ - ๑๙๕๖

๓. อำนาจพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายของสภาขุนนาง เนื่องจากสภาขุนนางมีเวลามากกว่าสภาสามัญชน เพราะไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาลทางค่านอื่น ๆ เหมือนสภาสามัญชน ประกอบกับสภาขุนนาง มีนักกฎหมายเคน ๆ และมีนักวิชาชีพแขนงต่าง ๆ อยู่มาก สภาขุนนางจึงมีบทบาทในการพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายของรัฐบาล ทั้งของพรรคเดเบออร์ และพรรคคอนเซอร์ทีฟ แต่หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เมื่อผ่านการอนุมัติ

<sup>๑๘๘</sup> Daalder, op. cit., p. 7

<sup>๑๘๙</sup> โปรดดูภาคผนวกหน้า ๑๕๖ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้.

<sup>๑๙๐</sup> Daalder, op. cit., p. 7

<sup>๑๙๑</sup> ไทเนอร์, (ชวรงค์ แปล), Op. Cit., หน้า ๑๕๕

<sup>๑๙๒</sup> Ibid., pp. 184-185

ของสภาสามัญชนแล้วจะถูกส่งให้สภาขุนนางเพื่อรับทราบโดยสภาขุนนางไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆเลย<sup>๑๕๔</sup>

นอกจากนี้สภาขุนนางยังมีอำนาจในการ "ถ่วงเวลา" (Delaying power) เพื่อชักขวางการออกกฎหมายโดยริบเร้งของรัฐบาล<sup>๑๕๕</sup> ทั้งยังมีบทบาทในการอภิปรายถึงปัญหาสำคัญ ๆ ที่สภาสามัญชนไม่มีเวลาพิจารณาอย่างเพียงพอ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์สูงสุดของประเทศอีกด้วย<sup>๑๕๖</sup>

อนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาของอังกฤษ จะดำเนินไปตามหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง คือความรับผิดชอบร่วมกัน ของคณะรัฐบาลต่อนโยบายและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงทุก ๆ ท่านในคณะรัฐบาลต้องยอมรับการตัดสินใจในคานาต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี และต้องรับผิดชอบร่วมกันในการปกป้องนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภา<sup>๑๕๗</sup> หลักการนี้ทำให้พรรครัฐบาลมีภาระต้องสนับสนุนนโยบายหรือร่างกฎหมายของรัฐบาลเสมอ เพราะคณะรัฐบาลล้วนเป็นคณะบุคคลผู้นำของพรรครัฐบาล ดังนั้นในทางปฏิบัติมีผู้กล่าวว่าคณะรัฐมนตรีจะมีอิทธิพลครอบงำรัฐสภา โดยอาศัยระบบพรรคการเมืองและวินัยของพรรคการเมือง<sup>๑๕๘</sup> ประกอบกับนายกรัฐมนตรีอังกฤษมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงประกาศยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้คณะรัฐมนตรีอังกฤษสามารถมีอิทธิพลเหนือสภาสามัญชนมาก<sup>๑๕๙</sup>

<sup>๑๕๔</sup> อนันต์, Op. Cit., หน้า ๕๕

<sup>๑๕๕</sup> ไฟเนอร์, (ชูวงส์ แพล), op. cit., หน้า ๑๕๔ (แก้ตั้งแต่ ค.ศ.

๑๕๔๕ สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้เพียง ๑ ปี)

<sup>๑๕๖</sup> Benemy, op. cit., pp. 98-99

<sup>๑๕๗</sup> โปรดดูหลักการความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐบาลอังกฤษได้จากหน้า ๔๑-๔๔ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>๑๕๘</sup> Keith, op. cit., pp. 175-198

<sup>๑๕๙</sup> Ranney, op. cit., p. 448

๒.๕.๔ คณะรัฐมนตรีกับพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา\* ระบบรัฐบาลอังกฤษยอมรับว่า พรรคฝ่ายค้านเป็นองค์การสำคัญอย่างหนึ่งของขบวนการปกครอง (Government Process) โดยรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้าน มีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศคู่เคียงไปกับพรรคฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือพรรคฝ่ายค้านของสภาสามัญชนอังกฤษ ได้ชื่อว่าเป็น "พรรคฝ่ายค้านของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" (His Majesty's Opposition) คำนี้ใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๐๐

ขณะที่พรรครัฐบาลมีคณะกรรมการวางนโยบาย (คือคณะรัฐมนตรี) พรรคฝ่ายค้านก็มีคณะกรรมการวางนโยบายเหมือนกัน คือเป็นคณะรัฐมนตรีเงา (shadow cabinet) ซึ่งคอยตามตัวคณะรัฐมนตรีฝ่ายข้างมากโดยมีหัวหน้าฝ่ายค้านเป็นผู้นำ ถ้าพรรคคอนเซิร์ฟเวตฟเป็นฝ่ายค้าน ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคที่จะเลือกตัวรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเงาในทำนองเดียวกัน ถ้าพรรคเลเบอร์เป็นฝ่ายค้าน ที่ประชุมใหญ่ของพรรคจะเลือกหัวหน้าพรรคกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของพรรคเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายค้านในสมบูรณ

พรรคฝ่ายค้านของรัฐบาลอังกฤษ จะทำหน้าที่ "พรรคฝ่ายค้านที่จงรักภักดี" (Loyal Opposition) อันเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่ง ของระบบรัฐบาลอังกฤษ โดยเฉพาะในการเป็นตัวแทนของประชาชน กลุ่มที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรี พรรคที่เป็นฝ่ายข้างมากจะต้องรับฟังและให้เกียรติความคิดเห็นกับข้อเสนอของฝ่ายค้านอย่างเต็มที่ ไม่ใช่จะไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของใครเลยเมื่อตนเป็นพรรครัฐบาล ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๒ เป็นต้นมา หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านได้รับเงินเดือน เงินจำนวนนี้รวมอยู่ในงบประมาณ

\* พรรคฝ่ายค้านในที่นี้หมายถึงพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาสามัญชน เพราะสภาสามัญชนมีอำนาจอย่างแท้ในการออกกฎหมายและควบคุมรัฐบาล (เคชชาติ, op. cit., หน้า ๘๑ - ๘๒)

๒๐๐ เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๓๕

๒๐๑ Ibid., p. 132

๒๐๒ Ibid., p. 133

ประจำปีของรัฐบาล ตำแหน่งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านนี้ เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า-  
 Leader of the Opposition to Her Majesty's Government ซึ่งศาสตราจารย์โมริส  
 ดูแวร์เชร์ (Maurice Duverger) แห่งมหาวิทยาลัยปารีสวิจารณ์ว่า "การให้เงินเดือน  
 และให้ตำแหน่งแก่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเช่นนี้ ทำให้พรรคฝ่ายค้านเป็นองค์การราชการ  
 อย่างเป็นทางการ (official body) " <sup>๒๐๓</sup>

ดังนั้นจะเห็นว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีความสัมพันธ์กับพรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญ-  
 ชนอย่างสูงและต่อเนื่อง เพราะถึงแม้ว่าตามปรกติพรรคฝ่ายค้านไม่อาจเอาชนะรัฐบาลใน  
 การลงมติต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะพรรครัฐบาลเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา แต่พรรคฝ่าย  
 ค้านสามารถสร้างความกดดันให้แก่รัฐบาลได้ <sup>๒๐๔</sup> โดยคอยเพิ่มคะแนนเสียงนอกสภาสามัญ  
 ชนโคตตลอดเวลา คือการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญในการทำหน้าที่  
 ของพรรคฝ่ายค้าน คิวเบคนี้จึงมีผู้กล่าวว่า "...คณะรัฐมนตรี (ของอังกฤษ) มีอำนาจ แต่ <sup>๒๐๕</sup>  
 เป็นอำนาจที่ไม่แน่นอน รัฐบาลต้องเผชิญกับคูปรับ ซึ่งมีสิทธิชอบธรรมและมีพวกอยู่ทั่วประเทศ."  
 ซึ่งได้แก่หลังของพรรคฝ่ายค้าน

๒.๕.๕ คณะรัฐมนตรีกับข้าราชการ คณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นองค์การการ เมือง  
 การปกครองที่เชื่อมกลางระหว่าง พรรคการเมือง รัฐสภา และข้าราชการ <sup>๒๐๖</sup> ซึ่งขา-  
 ราชการจะทำหน้าที่บริหารงานและปฏิบัติการตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นใน  
 ทางปฏิบัติฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยกระทรวงทั้งมวลของ  
 รัฐบาล รวมทั้งคณะกรรมการและองค์การที่มีอำนาจอื่น ๆ ที่อยู่ในสังกัด หัวหน้ากระทรวง

<sup>๒๐๓</sup> Maurice Duverger, Political Parties, translated by Barbara  
 and Robert North, (London : Methuen, 1955), p. 414 อ้างโดย เศรษฐาธิ,  
Op. Cit., หน้า ๑๓๓

<sup>๒๐๔</sup> โปรดดูวิธีการต่าง ๆ ที่พรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญชนใช้ควบคุมคณะรัฐบาล  
 จากที่ศึกษามาแล้ว หน้า ๔๖-๔๕ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>๒๐๕</sup> ไฟเนอร์, (จวงส์ แพล), Op. Cit., หน้า ๑๔๐

<sup>๒๐๖</sup> Ibid., p. 200

แต่ละกระทรวงซึ่งไคแก่รัฐมนตรี (หรือเจ้ากระทรวง) และอาจมีรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงชั้นรองอีกจำนวนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือ<sup>๒๐๘</sup> โดยคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีจะเป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจและวางนโยบายที่สำคัญ ๆ ซึ่งมีรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงและข้าราชการเป็นผู้นำหลักการนั้น ๆ ไปปฏิบัติ ทั้งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลและข้าราชการต่อรัฐสภา ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีอังกฤษก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐสภาในการควบคุมทางการ เมืองเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการ<sup>๒๐๘</sup>

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการของอังกฤษ จึงมีลักษณะเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีหลักการสำคัญยิ่งอีกประการก็คือ ข้าราชการอังกฤษจะมีฐานะและปฏิบัติหน้าที่โดยวางตัวเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) กล่าวคือ ข้าราชการอังกฤษจะปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างสม่ำเสมอไม่ว่าพรรคการเมืองจะได้อำนาจทำหน้าที่เป็นพรรครัฐบาล แม้ข้าราชการประจำของอังกฤษยังมีสิทธิในฐานะพลเมืองที่จะแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่บทบาทดังกล่าวมีข้อจำกัด กล่าวคือ ถ้าข้าราชการผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมัครเพื่อเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญชน ข้าราชการผู้นั้นต้องลาพักจากตำแหน่งหน้าที่ของตนก่อนที่จะมีการเสนอชื่อนั้น และหากข้าราชการผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง เขาก็จะกลับมาทำงานในหน้าที่เดิมภายใน ๑ สัปดาห์ หลังจากการประกาศผลเลือกตั้ง แต่ตาเป็นข้าราชการในระดับชั้นบริหาร (executive class) ขึ้นไป หรือข้าราชการที่ถือว่าเป็นนักวิชาชีพ นักวิทยาศาสตร์ และนักเทคนิคจะถูกห้ามไม่ให้มี "กิจกรรม" ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองระดับชาติ<sup>๒๑๐</sup> กล่าวคือ จะใช้สิทธิดังกล่าวได้ในฐานะพลเมืองธรรมดาเท่านั้น ลักษณะนี้จึงทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษปฏิบัติงานด้วยความราบรื่น เพราะข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการชั้นสูงของอังกฤษจะไม่มี การ "เลือกที่รักและเลือกที่ชัง" ในการปฏิบัติงานต่อพรรคที่มีอำนาจจัดตั้งคณะรัฐบาล โดยไม่ว่าพรรคใดเป็นรัฐบาลระบบข้าราชการที่เป็นกลางทางการเมืองของอังกฤษ จะเป็นผู้ช่วยเหลือและปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะรัฐบาลของพรรคการเมืองนั้น ๆ อย่างเต็มที่

<sup>๒๐๘</sup> Ibid., p. 201

<sup>๒๐๘</sup> Walker, op. cit., pp. 66, 70

<sup>๒๐๘</sup> British Information Service, The British Civil Service (London, Central Office of Information, R.5599/71), p. 28

<sup>๒๑๐</sup> กิจกรรมการเมืองระดับชาติในที่นี้ไคแก่ การเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา การมีตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในพรรคการเมือง การปราศรัยหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในเรื่องระดับชาติต่อสาธารณชน หนังสือพิมพ์ ตลอดจนการทำประโยชน์ช่วยเหลือผู้สมัครแข่งขันเลือกตั้ง (Loc.cit.)

๒.๕.๖ คณะรัฐมนตรีกับประชาชนอังกฤษ ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีความเกี่ยวเนื่องทางด้านพื้นฐานอำนาจการ เมืองการปกครองอย่างใกล้ชิดกับประชาชนอังกฤษ ทั้งนี้ เพราะประชาชนของประเทศอังกฤษ เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชน หากผลปรากฏว่า สมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้ง เป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน กลุ่มผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากนั้นก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะรัฐบาล และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ต่อรัฐสภา<sup>๒๑๑</sup> ลักษณะดังกล่าวประกอบกับวิวัฒนาการของการเมืองในอังกฤษ จึงมีผู้กล่าวว่า

"...ในประเทศอังกฤษนั้น (ประชาชน) ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกลายเป็นส่วนสำคัญและขาดไม่ได้ในการดำเนินการปกครองประเทศ...ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีส่วนสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่"<sup>๒๑๒</sup>

นอกจากการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ ซึ่งมีผลเท่ากับเลือกตั้งคณะรัฐบาลแล้ว ประชาชนอังกฤษยังมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี โดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลทางการเมือง สโมสรมวลชนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านระบบพรรคการเมืองมวลชนของอังกฤษ

๒.๕.๗ คณะรัฐมนตรีกับพรรคการเมืองของอังกฤษ คณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพรรคการเมืองของอังกฤษ ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๒๑ เป็นต้นมา ล้วนมาจากกลุ่มผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษเป็นคณะรัฐบาลของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาสามัญชน ดังเห็นได้จากในช่วงระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. ๑๗๒๑ - ๑๘๕๕ คณะรัฐบาลอังกฤษซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า เป็นรัฐบาลที่มาจากการผลักดันในการจัดตั้งคณะรัฐบาลระหว่างกลุ่มการเมือง วิกค (Whig) และ ทอริ (Tory)

<sup>๒๑๑</sup> ผลจากการศึกษามาแล้วในหน้า ๔๔-๔๕ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>๒๑๒</sup> เกษชาติ, Op. Cit., หน้า ๔๘



หลังจากระยะเวลาดังกล่าว จนถึงปี ค.ศ. ๑๙๒๔ คณะรัฐบาลอังกฤษมาจากการผลักดันมีอำนาจของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party) (ซึ่งวิวัฒนาการจากกลุ่มการเมืองทอรั) และพรรคลิเบอรัล (Liberal Party) (ซึ่งวิวัฒนาการจากกลุ่มการเมืองวิก) ส่วนในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๒๔ ถึงปัจจุบัน คณะรัฐบาลอังกฤษมาจากการผลักดันมีอำนาจของพรรคคอนเซอร์เวทีฟและพรรคเลเบอร์ (Labour Party) แต่มีช่วงบางระยะที่รัฐบาลอังกฤษเป็นรัฐบาลผสมระหว่างกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น ทางรัฐบาลชุดปัจจุบันของอังกฤษเป็นคณะรัฐบาลที่จัดตั้งโดยพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ซึ่งเป็นพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากของสภาสามัญชนในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๐

อนึ่งหากศึกษาวิเคราะห์ถึงฐานะและอำนาจในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ จะพบว่าเขามีรากฐานของอำนาจดังกล่าวจากการเป็นหัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน กล่าวคือ

ก. พรรคคอนเซอร์เวทีฟ พรรคคอนเซอร์เวทีฟในระบอบรัฐสภา (Parliamentary Conservative Party) ซึ่งโคแกสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคดังกล่าว จะประชุมเลือกหัวหน้าพรรค หัวหน้าพรรคในรัฐสภาของพรรคคอนเซอร์เวทีฟจะเป็นหัวหน้าของพรรคนั้นในระบอบชาติเดี่ยว และเมื่อได้รับการเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคแล้ว เขาจะอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวตลอดไป จนกว่าเขาจะลาออกหรือถึงแก่กรรมหรือหมดอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ มีปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนตัวผู้นำพรรค กล่าวคือนายกรัฐมนตรีแมคมิลแลนซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคด้วย ได้ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว

<sup>๒๑๓</sup> ไฟเนอร์, (ชวุงส์ แพล), Op. Cit., หน้า ๕๐ - ๕๔ และ Reader's Digest Almanac 1966 (1st ed : New York : The Reader's Digest Association, Inc., 1966), p. 448 (และโปรดดูการผลักดันมีอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองดังกล่าว จากภาคผนวกหน้า ๑๕๔-๑๖๑)

<sup>๒๑๔</sup> Keesing's Contemporary Archives, 1969-1970, pp. 24037-24039

<sup>๒๑๕</sup> ไฟเนอร์, (ชวุงส์ แพล), Op. Cit., หน้า ๑๐๘; Stout, op. cit.,

เพราะสุขภาพไม่ดี และมีปัญหาเรื่องผู้ที่ควรได้รับเลือกตั้งให้เป็นหัวหน้าพรรคคนต่อไปซึ่งมีหลายท่าน ซึ่งทางพรรคตกลงกันไม่ได้แน่นอน จนในที่สุดต้องฟังให้พระบรมราชินีนาถอริยวงศารมวณินฉัยและทรงคัดสรรแต่งตั้ง Sir Alec Douglas-Home เป็นหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรี เหตุการณ์นี้ทำให้พรรคดังกล่าวกำหนดวิธีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคใหม่ โดยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรค จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากและมากกว่าคู่แข่งคนถัดไป ๑๕% และหากผลการลงคะแนนรอบแรกไม่มีผู้ใดได้คะแนนดังกล่าว ก็ต้องลงคะแนนรอบสอง ซึ่งได้มีการวิธีดังกล่าวนี้ ในการเลือกตั้งผู้นำพรรคคอนเซอร์เวทีฟในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๕ โดยนายเอ็ดเวิร์ด ฮีค ได้รับการเลือกตั้งโดยวิธีดังกล่าวจากที่ประชุมของสมาชิกสภาสามัญชนซึ่งสังกัดพรรคดังกล่าว <sup>๒๑๖</sup>

หัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทีฟเป็นผู้มีอำนาจมาก เพราะนอกจากเขาจะอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวได้นาน และมีอิทธิพลสูงในการกำหนดนโยบายของพรรคแล้ว หากพรรคดังกล่าวได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน เขาก็จะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นนายกรัฐมนตรีและเขาจะเป็นผู้เลือกบุคคลที่รวมเป็นคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล และหากพรรคดังกล่าวเป็นฝ่ายข้างน้อยในสภาสามัญชน หัวหน้าพรรคจะเป็นผู้เลือกกลุ่มบุคคลของพรรคเพื่อทำหน้าที่ "คณะรัฐมนตรีเงา" (Shadow Cabinet) หรือมีชื่อเรียกว่า Consultative Committee ด้วยตัวเขาเอง ซึ่งกลุ่มบุคคลนี้ทำหน้าที่เป็นกลุ่มผู้นำของพรรคฝ่ายค้านในสภา และบุคคลเหล่านี้จะกลายเป็นรัฐมนตรี หากพรรคดังกล่าวมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล <sup>๒๑๗</sup>

ข. พรรคเลเบอร์ หัวหน้าพรรคเลเบอร์ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจากที่ประชุมพรรคเลเบอร์ในระดับรัฐสภา (Parliamentary Labour Party) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญชนที่สังกัดพรรคดังกล่าว และตำแหน่งหัวหน้าพรรคนี้จะมีการเลือกตั้งทุกปี ในการเลือกตั้งดังกล่าว ผู้ที่จะเป็นหัวหน้าพรรคจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมาก

<sup>๒๑๖</sup> Punnett, op. cit., pp. 113, 261

<sup>๒๑๗</sup> ไฟเนอร์, (ชวรงค์ แปล), Op. Cit., หน้า ๑๐๘ และ Ibid., p. 111

เกินครึ่งของผู้ลงคะแนน และหากผลการเลือกตั้งในครั้งแรกไม่มีผู้ใดลงคะแนนเสียงดังกล่าว ก็ต้องมีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในรอบสอง โดยผู้ได้รับคะแนนเสียงน้อยที่สุดจะถอนตัวออกจากการแข่งขัน เพื่อให้ผู้ใดลงคะแนนเสียงมากเป็นอันดับต้นและถัดมาแข่งขันกัน ซึ่งการจะเกิดการเลือกตั้งรอบสองมักเกิดไม่บ่อยนัก เพราะผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรค มักได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งชั่วเสมอ เช่น ลอร์ด แอสตี้ ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวติดต่อกันถึง ๒๐ ปี ยกเว้นกรณีเปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรคใหม่ จึงจะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว และในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ นายฮาโรลด์ วิลสัน ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคเลเบอร์โดยการเลือกตั้งสองรอบ<sup>๒๑๘</sup>

เมื่อสมาชิกสังกัดพรรคเลเบอร์ได้รับเลือกตั้งเป็นพรรคฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน หัวหน้าพรรคเลเบอร์ก็จะได้รับแต่งตั้งจากกษัตริย์อังกฤษให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และทำการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล แต่หัวหน้าพรรคเลเบอร์ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะไม่ดำรงตำแหน่งประธานของพรรคเลเบอร์ในระดับรัฐสภา (Chairman of the Parliamentary Labour Party) โดยจะมีการเลือกตั้งตำแหน่งดังกล่าวใหม่<sup>๒๑๙</sup> และหากพรรคเลเบอร์เป็นพรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญชน พรรคก็จะจัดตั้ง "คณะกรรมการรัฐสภาของพรรคเลเบอร์ในระดับรัฐสภา" (The Parliamentary Committee of the Parliamentary Labour Party) จำนวน ๑๘ ท่าน เพื่อทำหน้าที่เป็น "คณะรัฐมนตรีเงา" (Shadow Cabinet) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำของพรรคเลเบอร์ในการทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญชน<sup>๒๒๐</sup>

ดังนั้นจากการศึกษาข้างต้น จะเห็นว่าหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาสามัญชน มีบทบาทเกี่ยวพันกับคณะรัฐมนตรีมาก กล่าวคือหากสมาชิกสังกัดพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน หัวหน้าพรรคการเมืองในสภาสามัญชนพรรคนั้นก็จะได้รับแต่งตั้งจากกษัตริย์อังกฤษให้เป็นนายกรัฐมนตรี และเขาจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลรวมเป็นคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐบาลโดยการจัดตั้งจากกลุ่มผู้นำที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกับเขาใน

<sup>๒๑๘</sup> Punnett, op. cit., pp. 116-116

<sup>๒๑๙</sup> Stacey, op. cit., p. 178

<sup>๒๒๐</sup> Punnett, op. cit., p. 116, Walker, op. cit., p. 74

รัฐสภา<sup>๒๒๑</sup> ลักษณะนี้ทำให้เกิดผลที่ว่า บลการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาสามัญชนของชาวอังกฤษ มีผลเท่ากับการเลือกตั้งคณะรัฐบาลอังกฤษไปในตัว ในขณะที่เดียวกับหัวหน้าของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างน้อยในสภาสามัญชน ก็จะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีเงา (Shadow Cabinet) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำของพรรคนั้นในสภาสามัญชน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำของพรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญชน และทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐบาล ทั้งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านยังไ้รับตำแหน่งและเงินเดือนจากรัฐบาล<sup>๒๒๒</sup>

ลักษณะดังกล่าว จึงทำให้พรรคการเมืองอังกฤษทั้งในอดีตและปัจจุบัน แข่งขันกันโดยพยายามให้พรรคของตนได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน เพื่อที่หัวหน้าของพรรคการเมืองในสภาสามัญชน จะได้ทำการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง ที่ทำให้เกิดพรรคมวลชนสองพรรคในประเทศอังกฤษ<sup>๒๒๓</sup> โดยลักษณะดังกล่าวนี้ได้มีการวิวัฒนาการ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>๒๒๔</sup>

อนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษ กับการเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชนยัง เห็นได้ชัดจากที่สิ้นของอาจารย์ท่านหนึ่งที่กล่าววว่า

<sup>๒๒๑</sup> โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษ จากที่ศึกษามาแล้วในหน้า ๒๑-๒๔ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>๒๒๒</sup> โปรดดูความสัมพันธ์ระหว่างพรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญชนกับคณะรัฐมนตรีอังกฤษ จากหน้า ๕๔-๖๐ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>๒๒๓</sup> Walker, op. cit., p. 13

<sup>๒๒๔</sup> โปรดดูการแข่งชันและผลัดเปลี่ยนกันระหว่างพรรคการเมืองอังกฤษ ในการจัดตั้งเป็นรัฐบาลอังกฤษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๒๑ ถึงปัจจุบันได้จากภาคผนวกหน้า ๑๕๔-๑๖๑

"...ระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี (อังกฤษ) นั้นไม่แน่นอนว่าจะ  
 เป็นกี่ปี ทั้งนี้เพราะการจะอยู่ในตำแหน่งไต่ยาวหรือสั้นนั้นขึ้นอยู่กับสิ่งสำคัญ  
 ๒ อย่าง คือ (๑) ความสามารถของพรรคของนายกรัฐมนตรีที่จะดำรงอยู่  
 ในฐานะเป็นพรรคข้างมาก (ในสภาสามัญชน) และ (๒) ความสามารถส่วน  
 ๒๒๕  
 ตัวของนายกรัฐมนตรีที่จะรักษาความเป็นหัวหน้าพรรคของตน...."

นอกจากพรรคการเมืองอังกฤษยังมีกลไกซึ่งเป็นเครื่องเชื่อมใหม่มีความกลมกลืน  
 กันระหว่างกลุ่มผู้นำของพรรคที่เป็นคณะรัฐมนตรีตลอดจนคณะรัฐบาล กับกลุ่มสมาชิกของ-  
 พรรคนั้นในสภาสามัญชน ดังเห็นได้จาก พรรคคอนเซอร์เวทีฟปีคณะกรรมการบริหารของพรรค  
 ชื่อว่า "คณะกรรมการ ปี ค.ศ. ๑๙๒๒" (1922 Committee) ซึ่งประกอบ  
 ๒๒๖  
 ด้วยผู้ที่เป็นสมาชิกสภาสามัญชนแถวหลัง (back-benchers) ที่สังกัดพรรคคอนเซอร์-  
 เเวทีฟ ส่วนพรรคเลเบอร์หากได้เป็นพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล พรรคก็จะยกเลิกคณะ-  
 กรรมการ Parliamentary Committee ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะรัฐบาลเงา และจัด  
 ตั้งคณะกรรมการ Liaison Committee ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่เป็นสมาชิกสภาสามัญชน  
 ๒๒๗  
 แถวหลัง (back-benchers) ที่สังกัดพรรคเลเบอร์ คณะกรรมการบริหารของพรรค  
 ทั้งสองดังกล่าว จะทำการประชุมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติการด้านต่าง ๆ  
 ของคณะรัฐบาลของพรรคตน ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงความคิดเห็นของ  
 สมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันในสภาสามัญชน และเป็นการติดต่อเชื่อมโยงที่ดีและ

<sup>๒๒๕</sup> เคชชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๑๘

<sup>๒๒๖</sup> ไซเนอร์, (ทราวิส แพล), Op. Cit., หน้า ๑๐๘ (สมาชิกสภาสามัญชน  
 แถวหลังได้แก่สมาชิกสภาดังกล่าว ที่ไม่เป็นสมาชิกในคณะรัฐบาล หรือในคณะรัฐมนตรีเงา  
 ของพรรคการเมืองนั้น ๆ)

<sup>๒๒๗</sup> Stacey, op. cit., p. 179

สมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองกันในสภาสามัญชน<sup>๒๒๘</sup> นอก  
 จากนี้ ทั้งสองพรรคยังมีคณะกรรมการต่าง ๆ ของแต่ละพรรค ซึ่งทำหน้าที่ประชุมและติด  
 ตามความเคลื่อนไหวในกิจการต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประเทศอังกฤษ เช่นพรรคคอน-  
 เซอร์เวตที่มีคณะกรรมการเฉพาะอย่างรวม ๓๐ คณะ ส่วนพรรคเลเบอร์มีกรรมการมา-  
 ติการที่เกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ โดยกำหนดเป็นเขตพื้นที่ และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง  
 กับกิจการแขนงต่าง ๆ รวม ๒๘ คณะ<sup>๒๓๐</sup>

อนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีอังกฤษ กับพรรคการเมืองที่สำคัญอีกประการ  
 ใดแก่ บทบาทของวิพส์ (Whips) ซึ่งบางท่านเรียกว่า "สารวัตรของพรรค"<sup>๒๓๑</sup> บุคคล  
 พวกนั้นเป็นผู้ให้ข่าวสารแก่สมาชิกที่สังกัดพรรคเกี่ยวกับตนในสภา และควบคุมดูแลสมาชิก  
 เหล่านั้นให้มาร่วมประชุมและลงมติในประเด็นต่าง ๆ ตามที่กลุ่มผู้นำแต่ละพรรคเห็นชอบ ซึ่ง  
 พรรคคอนเซอร์เวตฟ และพรรคเลเบอร์ต่างมีหัวหน้าวิพ (Chief Whip) และผู้ช่วย  
 อีกราว ๑๑ ท่าน ในสภาสามัญชน และหากพรรคใดสามารถจัดตั้งเป็นคณะรัฐบาล หัวหน้า  
 วิพและผู้ช่วยของเขาอีกราว ๘ ท่านจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้ากระทรวงในคณะรัฐบาล<sup>๒๓๒</sup>

พวกวิพส์ของพรรครัฐบาลมีส่วนร่วมที่สำคัญในการช่วยการดำเนินงานของรัฐบาล  
 อังกฤษให้บรรลุผล โดยการควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งสังกัดพรรคเดียวกับรัฐบาล สนับสนุน  
 การดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาโดยหัวหน้าพรรคและหัวหน้าวิพ  
 ของพรรครัฐบาลจะเป็นผู้จัดทำหมายกำหนดการเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลในสภา-

<sup>๒๒๘</sup> Loc. cit., Punntee op. cit., p. 111, Stout, op. cit., p. 193

<sup>๒๒๙</sup> ไฟเนอร์, (ชวงส์ แพล), Op. Cit., หน้า ๑๐๘

<sup>๒๓๐</sup> Morrison, op. cit., pp. 137-138

<sup>๒๓๑</sup> เกชชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๓๑

<sup>๒๓๒</sup> Stacey, op. cit., p. 175 (และโปรดดูพวกวิพส์ ของพรรครัฐบาลทั้ง  
 ในสภาขุนนางและสภาสามัญชนที่เขารวมคณะรัฐบาลอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ได้จากภาค  
 ผนวกหน้า ๑๕๖-๑๕๗ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

สามัญชน <sup>๒๓๔</sup> ยิ่งกว่านั้นนายกรัฐมนตรียุคหลายท่านจะปรึกษากับหัวหน้าวิปเกี่ยวกับการจัดตั้ง คณะรัฐบาลหรือการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงแทนผู้ที่ถึงแก่กรรม หรือลาออก แม้ว่าการปรึกษาดังกล่าวไม่ผูกมัดนายกรัฐมนตรียุคอย่างเคร่งครัดที่ต้องปฏิบัติตาม <sup>๒๓๕</sup> ในทำนองเดียวกันพวกวิปส์ของพรรคฝ่ายค้านก็มีบทบาทสำคัญที่ทำให้พรรคฝ่ายค้านควบคุม และวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ <sup>๒๓๖</sup>

หากพิจารณาถึงบทบาทของพวกวิปส์ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะพวกวิปส์ของ พรรครัฐบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็น เจ้ากระทรวงในคณะรัฐบาลอังกฤษ จะพบว่ารัฐบาล สามารถใช้พวกวิปส์ให้เป็นประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรีในแง่ที่ว่า ความต้องการของรัฐบาลจะ ส่งผ่านมายังพวกวิปส์ไปสู่พรรค ตำแหน่งวิปส์จึงเป็นตำแหน่งที่ทำให้คณะรัฐมนตรีรักษาวล- ประโยชน์ของตนในรัฐสภาได้ ในขณะที่เกี่ยวกับการมีวิปส์ทำให้เกิดผลก็คือ ทำให้สมาชิก ของพรรคในรัฐสภาที่เป็นผู้น้อยหรือที่ไม่พอใจในการกระทำบางอย่างของรัฐบาล ได้แสดง ออกซึ่งความคิดเห็นของตนผ่านทางวิปส์ได้ <sup>๒๓๗</sup> ซึ่งมีผลให้คณะรัฐบาลและพรรครัฐบาล ในรัฐสภามีความเกี่ยวโยงผูกพันซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดทางหนึ่ง ความผูกพันดังกล่าว เห็นได้ชัดจากการที่หัวหน้าวิปของรัฐบาลมีทำเนียบที่ทำงานอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๒ ถนนควานิ่ง (Downing) <sup>๒๓๘</sup> ซึ่งอยู่ใกล้ทำเนียบนายกรัฐมนตรีคือบ้านเลขที่ ๑๐ ถนนควานิ่ง

น่าสังเกตว่า อังกฤษมีระบบพรรคการเมือง ๒ พรรคซึ่งมีวินัยดี โดย ที่พรรคการเมืองทั้งสองคือ คอนเซอร์เวทีฟและเลเบอร์ ต่างได้รับความสนับสนุนจากผู้ไ้ สิทธิเลือกตั้งสูง คือตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ เป็นต้นมา ทั้งสองพรรคไม่เคยได้รับคะแนน-

<sup>๒๓๔</sup> Harvey, and Bather, op. cit., p. 103

<sup>๒๓๕</sup> Morrison, op. cit., p. 116

<sup>๒๓๖</sup> Harvey, and Bather, op. cit., p. 103

<sup>๒๓๗</sup> เกษชาติ, Op. Cit., หน้า ๑๓๑ - ๑๓๒

<sup>๒๓๘</sup> Morrison, op. cit., p. 17

เสียงคำกรวยละ ๔๐ ของผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด <sup>๒๓๕</sup> ประกอบด้วยสมาชิกของพรรค  
ส่วนใหญ่ปฏิบัติตามระเบียบวินัยของพรรค การงดเว้นไม่ลงคะแนนเสียงร่วมกับพรรคไม่  
คอยมี <sup>๒๔๐</sup> และการออกเสียงให้แก่พรรคอื่นนั้นเกือบไม่มีเลย

เนื่องจากลักษณะระบบพรรคการเมืองสองพรรคที่มีวินัยของอังกฤษดังกล่าว  
ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับพรรคการเมืองอังกฤษต่าง ๆ ตามที่ศึกษา  
มาแล้ว อาจสรุปผลความสัมพันธ์ของปัจจัยดังกล่าวที่มีผลต่อระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษได้  
ดังนี้

๑. พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งของอังกฤษ จะเป็นพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล  
เพราะได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน
๒. การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะมาจากพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้าง  
มากในสภาสามัญชน
๓. คณะรัฐมนตรีอังกฤษมีเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากการมีระบบพรรค  
การเมืองสองพรรคซึ่งสมาชิกของพรรคส่วนใหญ่มีระเบียบวินัยดี
๔. ระบบพรรคสองพรรคซึ่งสมาชิกของพรรคส่วนใหญ่มีระเบียบวินัยดีจะเป็น  
หลักประกันที่ว่า คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะอยู่ในตำแหน่งจนครบอายุของรัฐสภา

<sup>๒๓๕</sup> ไฟเนอร์, (ฮูวส์ แพล), Op. Cit., หน้า ๔๔

<sup>๒๔๐</sup> Loc Cit. (ในระบบพรรคการเมืองอังกฤษ หากสมาชิกพรรครัฐบาล  
ออกเสียงต่อต้านรัฐบาลในสภาสามัญชนสมาชิกผู้นั้นจะถูกขับไล่ออกจากพรรค ซึ่งทำให้เขา  
สูญเสียอนาคตทางการเมือง เพราะเขาจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคใดการแข่งขัน  
เลือกตั้ง ซึ่งในอังกฤษผู้ออกเสียงเลือกตั้งมักจะลงคะแนนให้กับสมาชิกที่สังกัดพรรคใด ดังนั้น  
บุคคลนั้นจึงยากที่จะได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาสามัญชนอีก (Jennings, op. cit.,  
p. 18, Moodie, op. cit.; pp. 71-78)



๕. คณะรัฐมนตรีจะมีความรับผิดชอบอันไม่คลุมเครือ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในขณะที่คณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่ง <sup>๒๔๑</sup>

๖. ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถพิจารณาและใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกที่สังกัดพรรครัฐบาล หรือสมาชิกที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านให้เป็นสมาชิกสภาสามัญชน ในการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีรวมทุก ๔ - ๕ ปี เพื่อให้พรรคที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชนเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาล <sup>๒๔๒</sup>

ดังนั้นจากการศึกษาพื้นฐานอำนาจทางการเมืองและการปกครองของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ จะพบว่าคณะรัฐมนตรีมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองและการปกครองที่สำคัญ ๆ ของอังกฤษ จนกล่าวสรุปได้ตามที่หนึ่งของศาสตราจารย์เจนนิงส์ ได้ว่า "คณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นแกนกลาง (the core) ของระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษ" <sup>๒๔๓</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลจากการศึกษาข้างต้น จะพบว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เป็นองค์กรที่เชื่อมระหว่างสถาบันที่มีอำนาจ คือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน รัฐสภา และข้าราชการอังกฤษ โดยการปฏิบัติงานในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์อังกฤษ ทั้งคณะรัฐมนตรีได้รับคำสั่งและความสนับสนุนโดยตรงจากสถาบันดังกล่าว คณะรัฐมนตรีอังกฤษจึงเป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบายของชาติและรับผิดชอบในการบริหารประเทศของรัฐสภา และเป็นผู้ประสานงานการบริหารราชการระบอบชาติของอังกฤษ

อนึ่งน่าสังเกตว่า ความสัมพันธ์ของคณะรัฐมนตรีกับสถาบันทางการเมืองและการปกครองอื่น ๆ ของอังกฤษตามที่ได้ศึกษามา ส่วนมากเป็นไปตามขนบธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญอังกฤษ (constitutional convention) <sup>๒๔๔</sup> ซึ่งไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ขนบธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและยึดถือ เป็นแนวปฏิบัติของ-

<sup>๒๔๑</sup> Ibid., p. 89

<sup>๒๔๒</sup> Ibid., p. 90 และจากผลที่ศึกษามาแล้วในหน้า ๖๒-๖๔ ของ  
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>๒๔๓</sup> Jennings, op. cit., p. 1

<sup>๒๔๔</sup> Loewenstein, op. cit., p. 118

ของสถาบันการเมืองและการปกครองของอังกฤษ<sup>๒๔๕</sup> ซึ่งลักษณะนี้เป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษสามารถดำรงอยู่และปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ ควบคู่กันนี้ จึงมีผู้กล่าวว่า "...การดำรงอยู่ องค์กรประกอบ และหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ล้วนเป็นผลจากขนบธรรมเนียมปฏิบัติ (convention)..."<sup>๒๔๖</sup> ทั้งลักษณะดังกล่าว มีบุคคลท่านหนึ่งถือว่าเป็นลักษณะหนึ่งของคนอังกฤษ และเป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตยของอังกฤษ โดยท่านกล่าวว่า

"...ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษ...อยู่ที่น้ำใจของคนอังกฤษในการรู้แพ้รู้ชนะ อยู่กับการหวงแหนและรักษาสีทธิต่าง ๆ ของตน ขณะเดียวกันก็ช่วยเป็นกำลังรักษาสีทธิต่าง ๆ ของผู้อื่นให้เสมอกัน และเมื่อได้กำหนดสิ่งใดลงไปเป็นระเบียบแบบแผนแล้วก็จะถือตามระเบียบแบบแผนนั้นโดยเคร่งครัด ไม่มีใครออกนอกระเบียบหรือพยายามเลียงবাদิ้วยประการต่าง ๆ..."<sup>๒๔๗</sup>

นอกจากนี้ ผลจากการศึกษาจะพบว่า พื้นฐานอำนาจการเมืองและการปกครองที่สำคัญของคณะรัฐบาลอังกฤษมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรกลาง ขึ้นอยู่กับการยอมรับและสนับสนุนของชาวอังกฤษ ซึ่งแสดงเจตนาหมายค้ำกล่าวผ่านระบบการเลือกตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งปัจจุบันประชาชนอังกฤษมีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลของตน โดยผ่านระบบการเลือกตั้งอย่างเสรีและสม่ำเสมอ และผ่านทางการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน ซึ่งจะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาล และประชาชนอังกฤษยังมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของคณะรัฐบาล

<sup>๒๔๕</sup> Ibid, pp. 118-119

<sup>๒๔๖</sup> Wilson, op. cit., p. 29

<sup>๒๔๗</sup> ลีคฤทธิ ปราโมช, โลกส่วนตัว (ของผม) (เล่ม ๑, พระนคร โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, พ.ศ. ๒๕๑๑), หน้า ๕๐

โดยวิธีที่อื่น ๆ อีก เช่นการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลทางการเมือง และการแสดงความคิดเห็นผ่านระบบสื่อสารมวลชน<sup>๒๔๔</sup> ดังนั้นคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลของอังกฤษ หากพิจารณาตามพื้นฐานอำนาจในการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติงานแล้ว จะมีลักษณะเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับและสนับสนุนของประชาชนอังกฤษให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง คณะรัฐบาลอังกฤษจึงต้องปฏิบัติงานเพื่อประชาชนอังกฤษเป็นส่วนรวม

---

<sup>๒๔๔</sup> โปรกฤษฏ์ลักษณะดังกล่าวจาก ไฟเนอร์, (ซูวังก์ แฟล), Op. Cit.,  
หน้า ๕๑ - ๕๓ และ หน้า ๗๖ - ๘๘