

## บทที่สี่

### ระบอบการปกครองแบบรัฐสภา : ประเทศอังกฤษ<sup>(1)</sup>

เป็นที่ทราบแล้วว่า การปกครองของอังกฤษมีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Régime parlementaire) และอังกฤษเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญประเภทแก้ไขง่าย ซึ่งส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญมาจากประเพณี (Coutumes) และกฎหมายธรรมดา ดังนั้น รัฐธรรมนูญของอังกฤษจึงสามารถแก้ไขได้ง่าย โดยการตรากฎหมายธรรมดาแก้ไขเพิ่มเติมก็เพียงพอ

เพื่อให้เข้าใจในรายละเอียดของสถาบันการเมืองอังกฤษ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตะวันตก ก็ควรทราบถึงเหตุผลว่าทำไมระบอบการเมืองของอังกฤษจึงประสบความสำเร็จ<sup>(2)</sup>

#### เหตุผลของความสำเร็จของระบบการเมืองอังกฤษ

ความสำเร็จนี้ ส่วนหนึ่งมาจากการที่ประเทศอังกฤษเป็นเกาะ ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกสามัคคีของชาติตามธรรมชาติ ตลอดจนการอยู่ร่วมกันทางศาสนา ความสำเร็จอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่อังกฤษแพ้สงครามที่ชื่อว่า "สงครามร้อยปี" และห่างไกลจากการพิพาทกับประเทศในแถบทวีป ส่วนการต่อต้านของอาณานิคมอเมริกันก็เป็นเพียงนโยบายต่างชาตินั้น

อย่างไรก็ตาม อุปนิสัยของชาวอังกฤษมีส่วนสำคัญยิ่งในความสำเร็จ เซอร์มอริส อมอส (Sir Maurice Amos) กล่าวถึงคนอังกฤษว่าเป็นสัตว์การเมืองที่มีคุณภาพ, มีความไม่แตกต่างในความเสมอภาพ, เคารพในหลักเสรีภาพ, ซอบประนีประนอม, เป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์, เคารพในบรรพบุรุษ กล่าวโดยสรุป ชาวอังกฤษเป็นผู้มีลักษณะที่รักในประเพณีความต่อเนื่อง และพร้อมอยู่เสมอที่จะปรับตัวเอง

แม้ว่าชาวอังกฤษจะมีลักษณะรักสถาบันเก่าแก่ แต่ก็สามารถปรับตัวได้โดยไม่มีลักษณะแนวความคิดแบบอนุรักษนิยมอย่างแคบ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่จำกัดอภิสิทธิ์ของสภาขุนนาง ตั้งแต่ ค.ศ. 1911 และใน ค.ศ. 1949 จนกระทั่งในปัจจุบัน สภาขุนนางทำหน้าที่เป็น

(1) แปลและเรียบเรียงจาก André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 7<sup>e</sup> édition, Edition Montchrestien, Paris, 1980, pp.387-445.

(2) ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เป็นแบบอย่างของการออกเขียนแบบทุกรูปแบบ ในทางรูปแบบทางการเมือง ในทางเศรษฐกิจ (สังคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นหลังศตวรรษที่ 18) รูปแบบทางด้านกีฬา เป็นต้น

แต่สภาพที่ปรึกษา ชาวอังกฤษเป็นชาติแรกที่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ปรึกษาของกษัตริย์มาเป็นคณะรัฐมนตรี

แน่นอนที่สุด ความรู้สึกของความต่อเนื่องและวิวัฒนาการที่จำเป็นจะแสดงออกในรูปแบบการประนีประนอม ซึ่งเป็นคิดของการปกครองแบบความยินยอม

จากข้อสังเกตดังกล่าว จึงจะกล่าวถึงหลักการสำคัญของระบบการเมืองอังกฤษและเจตนารมณ์ของระบบการเมืองอังกฤษต่อไป

#### 4.1 หลักการสำคัญของระบบการเมืองอังกฤษ

ระบบการเมืองอังกฤษวางรากฐานอยู่ที่ส่วนประกอบหลายส่วน กล่าวคือ การเลือกตั้งและผู้เลือกตั้ง, ระบบสองพรรค, รัฐสภา, คณะรัฐมนตรี และสถาบันตุลาการ

##### 4.1.1 การเลือกตั้งและผู้เลือกตั้ง

###### ก. บทบาทหลักของอำนาจในการเลือกตั้ง

ในทางประเพณีตะวันตก ประชาธิปไตยวางรากฐานอยู่ที่การเลือกตั้งอย่างเสรีที่ยังเป็นที่ถกเถียงอยู่ ผลจากกลไกการเลือกตั้งค่อนข้างจะไม่มากนักในประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะถ้าเราเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ อาทิ สหรัฐอเมริกา ส่วนหนึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิพากษาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง อีกส่วนหนึ่งภายในองค์กรทางการเมือง หนึ่งในสองสภา กล่าวคือ สภาขุนนางยังประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากมรดกตกทอดหรือมีวาระตลอดชั่วชีวิต ในขณะที่ประชุมแห่งรัฐเป็นกษัตริย์ นอกจากนี้การเมืองในท้องถิ่น บทบาทของผู้เลือกตั้งก็มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง สมาชิกของสภาสามัญ ยกเว้นในกรณีการลงประชามติ<sup>(1)</sup>

###### (1) ส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลของความคิดเห็น

องค์กรทางการเมืองที่ตกทอดทางมรดกที่มีอิทธิพลน้อยมาก กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจน้อยในภาคปฏิบัติ สภาขุนนางถูกจำกัดอำนาจอย่างมาก

การยุบสภาสามัญนั้นเกิดขึ้นอยู่บ่อย การยุบสภามักกระทำในช่วงเวลาที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นช่วงที่คะแนนนิยมของพรรคของตนกำลังดี ตามปกติการยุบสภาจะกระทำเมื่อสภาอายุขึ้นในปีที่ห้าหรือก่อนหน้านั้น แต่มีบางครั้งที่มีการเลือกตั้งเมื่อเกิดปัญหา

(1) ในทางประวัติศาสตร์ การลงประชามติในท้องถิ่นถูกจัดขึ้นที่ Ulster (ไอร์แลนด์เหนือ) เมื่อ 8 มีนาคม 1973 (Le Monde, 10 มีนาคม 1973) ในด้านการเมืองระดับภูมิภาคก็มีการลงประชามติซึ่งได้ผลทางลบ จัดขึ้นที่สกอตแลนด์ที่ Pays de Galles เมื่อ 1 มีนาคม 1979 ในด้านนโยบายระดับชาติ ประชาคมได้จัดขึ้นเมื่อ 6 มิถุนายน 1976 เกี่ยวกับการเจรจาตกลงในการเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป

ควมขัดแย้งในฝ่ายข้างมากของสภา นอกจากนี้ ชาวอังกฤษยังคงรักษาประเพณีของการเลือกตั้งซ่อม ซึ่งทำให้ได้เข้าใจความรู้สึกของผู้เลือกตั้งเป็นระยะ ๆ

จากเงื่อนไขดังกล่าว ความหมายของการเลือกตั้งในประเทศอังกฤษจึงมีความหมายมากไปกว่าการเลือกสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น เมื่อผู้เลือกตั้งไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั่วไป ชาวอังกฤษก็จะแสดงถึงความเห็นในนโยบายที่จะใช้บริหารตลอดสมัยของสภาในขณะเดียวกัน ผู้เลือกตั้งก็จะมอบอำนาจให้พรรคการเมือง ซึ่งเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี จากการเลือกตั้งและจากระบบการเมืองสองพรรค ทำให้ผู้เลือกตั้งมีสิทธิเลือกอย่างเด่นชัดขึ้นและเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Democratie directe) อาจกล่าวได้ว่า การปรึกษาหารือกับประชาชน อาจจัดในรูปของการลงประชามติ (Un référendum) เกี่ยวกับนโยบายของพรรคหรืออาจเป็นลักษณะ "Plébiscite" เกี่ยวกับผู้นำซึ่งทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรี

เราอาจกล่าวได้ว่าในประเทศอังกฤษ การเลือกตั้งทั่วไปเป็นแรงกระตุ้นของชีวิตทางการเมืองในช่วงอายุของสภานั้น ๆ

## (2) การขยายตัวของสิทธิเลือกตั้ง

ในสมัยยุคกลาง การเลือกสภาชุดแรก ๆ นั้นมีลักษณะเปิดกว้าง ต่อมาสิทธิในการเลือกตั้งถูกจำกัดลง ตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 และยังเป็นการให้อภิสิทธิ์แก่คนส่วนน้อยจนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 19

กฎหมายเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 1832 ได้บัญญัติให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปแก่ชายและหญิง ในปี ค.ศ. 1918 และ 1928<sup>(1)</sup> ในอังกฤษต้องใช้เวลาเกือบหนึ่งศตวรรษที่จะแก้ไขจากระบบเลือกตั้งที่จำกัดและไม่เสมอภาคมาสู่การเลือกตั้งทั่วไป<sup>(2)</sup>

## (3) ระบบการเลือกตั้ง : วิธีการคิดคะแนนเสียง (Le mode de scrutin)

ประเทศอังกฤษใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ซึ่งจะได้กล่าวถึงลักษณะทั่วไป ตลอดจนจรรยาละเอียดและผลที่ได้รับจากระบบเลือกตั้ง

### - ลักษณะของการเลือกตั้งของอังกฤษ

การเลือกตั้งจะดำเนินไปในช่วงวันทำงาน ไม่ใช่วันหยุดคือวันพฤหัสบดี โดยหลัก ในเขตเลือกตั้งเขตเล็ก เพราะมีการเลือกตั้งเขตละหนึ่งคนเท่านั้น การแบ่งเขตเลือกตั้ง

(1) มีชื่อที่นำพิจารณาก็คือในปี 1949 ได้มีกฎหมายกำหนดระบบเลือกตั้งแบบ "One man, One vote" ซึ่งนำมาจากความเสมอภาคของทุกคนต่อการเลือกตั้ง

(2) ประเทศอังกฤษได้กำหนดให้สตรีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี เมื่อ ค.ศ. 1928 และยอมให้ความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีแก่สตรีเป็นครั้งแรก ในยุคของนาง Margaret Thatcher หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 3 พฤษภาคม 1973

นั้นจะคำนึงถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศ<sup>(1)</sup> นอกจากนี้ ผู้สมัครที่ได้รับเสียงข้างมากในรอบแรกด้วยคะแนนเสียงมากที่สุด จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งในกรณีที่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว ผู้สมัครคนนั้นจะได้รับประกาศว่าเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยอัตโนมัติ ไม่ต้องมีการลงคะแนนเสียง ความจริงกฎเกณฑ์นี้ได้ถือปฏิบัติตามแบบประเพณี เพื่อประโยชน์แก่ประธานสภาสามัญ ซึ่งโดยหลักแล้วจะไม่มีผู้สมัครอื่นเข้าแข่งขัน ยกเว้นเพียงครั้งเดียวที่กฎเกณฑ์ถูกละเมิด คือ ในสมัยของ Sir Selwyn Lloyd

วิธีการเลือกตั้งซึ่งถูกปฏิบัติมาอย่างไม่มีช้อยกเว้นในอังกฤษตั้งแต่ศตวรรษที่ 17

— วัตถุประสงค์ของวิธีการเลือกตั้งแบบอังกฤษ

การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากได้สะท้อนถึงสภาพชีวิตทางการเมืองระบบเลือกตั้งแบบนี้ทำให้สามารถค้นหาฝ่ายข้างมากของรัฐบาล เนื่องจากความบิดเบือนในอัตราส่วนของผู้แทน อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งก็มักจะเป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจอยู่บ่อยครั้ง

— การจัดตั้งฝ่ายข้างมากของรัฐบาล

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปแล้วว่า การเลือกตั้งแบบความมีมากหลายของคะแนน (la pluralité des voix) ในตัวของมันเอง สามารถจะแบ่งความเห็นของสาธารณชนเป็นสองฝ่าย โดยเฉพาะเมื่อความคิดเห็นนี้มีหลากหลายโดยเหตุผลที่ลึกซึ้ง อย่างไรก็ตาม ระบบการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ก็มีแนวโน้มที่จะคงการแบ่งความคิดเห็นออกเป็นสองฝ่าย และสามารถที่จะก่อให้เกิดฝ่ายข้างมากของสภาและฝ่ายข้างมากของรัฐบาล

แน่นอนที่สุด ตั้งแต่ ค.ศ. 1922 ถึง ค.ศ. 1935 อังกฤษมีระบบที่เรียกว่าระบบสามพรรค (le tripartisme) มีรัฐบาลผสม ต่อจากนั้นพรรคกรรมกรก็เข้าไปแทนที่พรรคเสรีนิยม เมื่อพรรคกรรมกรเข้ามาแทนที่พรรคเสรีนิยม ซึ่งมีตัวแทนน้อยก็ไม่มีอิทธิพลในสภายกเว้นในยุคของนายกรัฐมนตรี James Callaghan (ที่เรียกว่า Pacte Lib-Lab) แน่หนอนความเห็นก็เป็นอันเสื่อมลง เมื่อมีการเลือกตั้งเมื่อกุมภาพันธ์ 1974 พรรคเสรีนิยม ได้คะแนนจาก 7.5% เมื่อมิถุนายน 1970 เป็น 19.39% กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีผู้แทนจาก 6 คนเป็น 14 คน แต่นับตั้งแต่ตุลาคม

(1) การแบ่งเขตเลือกตั้งในอังกฤษ, สก็อตแลนด์, Pays des Galles และในไอร์แลนด์เหนือจะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการอิสระ (boundary commissions) ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของประธานสภาสามัญ

1974 ผลการเลือกตั้งทำให้พรรคเสรีนิยมได้รับคะแนนเสียง 18.3% และมีผู้แทน 13 คน และในเดือนพฤศจิกายน 1979 พรรคเสรีนิยมได้รับ 13.8% มีผู้แทน 11 คน<sup>(1)</sup> ระบบสองพรรคที่เคยหายไปก็กลับถูกนำมาปฏิบัติอีก แนวโน้มของรัฐบาลผสมนั้นดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่แปลกสำหรับแนวความคิดของชาวอังกฤษ ชัยชนะอย่างเด็ดขาดของพรรคอนุรักษนิยมเมื่อพฤศจิกายน 1973 ซึ่งทำให้มีที่นั่งมากกว่าพรรคกรรมกรถึง 61 ที่นั่ง ก็เป็นตัวอย่างที่ปรากฏชัด

การผลัดกันขึ้นระหว่างพรรคกรรมกรกับพรรคเสรีนิยม เป็นสิ่งที่เกิดจากวิธีการเลือกตั้ง พรรคกรรมกรซึ่งตั้งมาเมื่อ ค.ศ. 1900 กว่าที่จะขึ้นมาเป็นพรรคสำคัญก็เมื่อ 30 ปีต่อมา

นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวนี้ พวกลงคะแนนเสียงแบบไม่แน่นอน (Les électeurs flottants) มีส่วนสำคัญมาก ดังนั้นพรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่ดี เพื่อดึงดูดผู้ลงคะแนนแบบนี้ไว้

#### — การบิดเบือนของการเป็นตัวแทนในสภา

วิธีการคิดคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พรรคการเมืองที่สาม ในระบบสองพรรคของอังกฤษมาก ดังตัวอย่างเช่น เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1974 พรรคเสรีนิยมได้คะแนนนิยม 19.30% แต่ได้ที่นั่งเพียง 2.20% ของที่นั่งทั้งหมดในสภาสามัญ เดือนตุลาคม 1974 ได้คะแนนนิยม 18.30% ได้ที่นั่งแค่ 2% ในปี 1979 ได้คะแนนนิยม 13.8% ได้ที่นั่งเพียง 1.7%

#### — ความไม่เป็นธรรมของวิธีการเลือกตั้งแบบข้างมาก

จากสภาพที่ว่า พรรคการเมืองที่ได้คะแนนนิยมมากในประเทศ แต่กลับได้ที่นั่งน้อยในสภาสามัญ ดังตัวอย่างเช่น

เดือนตุลาคม 1951 พวกทอริได้รับคะแนน 47.90% พรรคกรรมกรได้ 48.70% แต่พวกทอริกลับได้ที่นั่งถึง 321 แทนที่จะเป็น 295 ที่นั่ง

ในเดือนกุมภาพันธ์ 1974 พรรคกรรมกรได้คะแนนนิยม 37.2% ในขณะที่พรรคอนุรักษนิยมได้ 38.2% แต่ปรากฏว่า พรรคกรรมกรได้ 301 ที่นั่ง ในขณะที่ฝ่ายตรงข้ามได้ 296 ที่นั่ง

---

(1) พรรคเสรีนิยมได้ถูกจำกัดออกจากเวทีการเมืองในศอกของหัวหน้าพรรคคือ M. Jeremy Thorpe ตั้งแต่ปี 1976 พายัพชื่อ M. David Steel ก็ประสบปัญหาเพิ่มขึ้นอีกในเวลาต่อมา



#### 4.1.2 พรรคการเมืองและระบบสองพรรค

มีผู้กล่าวกันว่า รัฐธรรมนูญของอังกฤษที่แท้จริง คือ ระบบสองพรรค<sup>(1)</sup> อย่างไรก็ตาม ก็ต้องศึกษาถึงรูปแบบการปกครองด้วย รูปแบบการปกครองอังกฤษโดยทั่วไปถูกจำกัดความหมายว่า เป็นรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็เป็นความจริง แต่มักจะมีการกล่าวกันว่า เป็นรัฐบาลของพรรคการเมืองในระหว่างอายุของสภานั้น ๆ<sup>(2)</sup>

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงที่มา ความสัมพันธ์พิเศษและบทบาทของพรรคการเมืองอังกฤษ ดังต่อไปนี้

##### ก. ที่มาของพรรคการเมืองอังกฤษ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การแบ่งแยกแนวความคิดของชาวอังกฤษออกเป็นสองฝ่าย เริ่มตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 หลังจากการปฏิวัติ เมื่อ ค.ศ. 1648 และเมื่อมีการสถาปนาระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมีองค์กษัตริย์ชื่อพระเจ้าชาลส์ที่สองขึ้นครองราชย์เมื่อ ค.ศ. 1660 แต่ความจริง การแบ่งแยกความคิดเกิดหลังจากยุคของการปฏิรูป (La Réforme) แต่ยึดถือลักษณะของความเป็นศัตรูกับศาสนา พวกทิวรีเตียนโจมตีวัดอังกิล และเป็นศัตรูกับระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เคารพต่อหลักนิติธรรม

พวกฝ่ายกษัตริย์สนับสนุนวัดอังกิล และปกป้องสิทธิของกษัตริย์ที่มีเหนือกว่ารัฐบาล

เมื่อเวลาผ่านไป จึงมีการแบ่งแยกเป็นพวกวิกส์ (whigs) และพวกทอรี (tories) จนกระทั่งระหว่างสงคราม ปี 1648 ถึง 1688 ทำให้สองพวกนี้แบ่งกันอย่างเด่นชัด ฝ่ายที่สนับสนุนกษัตริย์มีชื่อว่า พวกทอรี (tories) อีกฝ่ายหนึ่งเป็นพวกสนับสนุนสภาต่อต้านกษัตริย์ ซึ่งประกอบด้วยพวกขุนนางเจ้าของที่ดิน พ่อค้า พวกนี้มีชื่อว่า วิกส์ (whigs)

การแบ่งแยกความคิดเห็นของชาวอังกฤษในระยะเริ่มต้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแนวความคิดในทางชนชั้น ในแต่ละพรรคการเมืองจะมีชนชั้นแทบทุกชนชั้นอยู่ จนกระทั่งเมื่อเกิดมีพรรคกรรมกร จึงเริ่มมีการกล่าวถึง "ชนชั้น"

(1) Sir Ivor Jennings กล่าวว่า "การจะศึกษาถึงรัฐธรรมนูญอังกฤษในปัจจุบันอย่างลึกซึ้งซึ่งต้องเริ่มต้นด้วยพรรคการเมือง ของที่พรรคการเมือง...และหลังจากได้ถกเถียงเกี่ยวกับพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง" ปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก F. Borella, *Les partis politiques dans L'Europe des Neuf*, 1979, p.31.

(2) อังกฤษนั้นประสบความสำเร็จในรูปแบบของระบบรัฐสภาอย่างไม่มีข้อเปรียบเทียบ ระบบรัฐสภาแบบค้ำจั่งมากสามารถประสานกับเสรีภาพของรัฐบาลและความเคารพต่อเสรีภาพ

## ข. ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างพรรคการเมืองอังกฤษ

สหราชอาณาจักรถูกอธิบายว่ามีการปกครองโดยรัฐบาลของพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายค้าน และอยู่ภายใต้การตัดสินใจของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

พรรคการเมืองถูกแสดงออกตามประเด็นว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อครองอำนาจ เป็นตัวแทนของความคิดเห็น หรืออย่างน้อยส่วนหนึ่งของความคิดเห็นและแน่นอนที่สุด พรรคการเมืองต้องพร้อมที่จะเป็นรัฐบาล

ในความเป็นจริง ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 สหราชอาณาจักร มีพรรคการเมืองสองพรรคที่ผลัดกันเป็นรัฐบาล ยกเว้นในระยะสั้น ตั้งแต่ ค.ศ. 1906 พวกอนุรักษนิยมและพวกเสรีนิยม ซึ่งเป็นผู้สืบทอดจากพวกทอรีและพวกวิกส์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1935 พวกอนุรักษนิยมกับพรรคกรรมกร ในยุค ค.ศ. 1922 ถึง 1935 เป็นช่วงที่พรรคกรรมกรเข้ามาแทนที่พรรคเสรีนิยม เป็นยุคเดียวที่มีระบบสามพรรค (Tripartisme) และรัฐบาลผสม และเป็นช่วงที่เกิดปัญหาในเรื่องระบบการเมืองของอังกฤษ

ดังนั้น จึงควรทราบถึงเหตุผลของการเกิดระบบสองพรรค และเหตุผลที่ระบบสองพรรคยังคงดำรงอยู่ ตลอดจนผลของระบบการเมืองสองพรรคดังกล่าว

### (1) เหตุผลของการกำเนิดระบบสองพรรคของอังกฤษ

มีองค์ประกอบหลายประการที่มีส่วนทำให้เกิดการแบ่งแยกในแนวความคิด ที่สำคัญก็คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับความแตกต่างทางความคิดในด้านศาสนา ซึ่งเราจะพบว่าฝ่ายที่นับถือประเพณีคาทอลิก ซึ่งต่อมาถูกประยุคดีโดยพวกอังกิลล์ ซึ่งเป็นพวกที่นิยมกษัตริย์ และเป็นพวกอนุรักษนิยม กับอีกฝ่ายหนึ่งที่นิยมรัฐสภา เป็นพวกที่มีหัวก้าวหน้า ดังนั้น พอสรุปได้ว่า ชาวอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ ฝ่ายอนุรักษนิยม กับฝ่ายก้าวหน้า

ตลอดระยะเวลาเป็นศตวรรษ ประเทศอังกฤษประสบปัญหาใหญ่ ๆ ในลักษณะสองแนวทางโดยตลอด เมื่อต้นศตวรรษที่ 12 ทางเลือกของปัญหาก็มี 2 แนวทาง กล่าวคือ ทางที่หนึ่ง การคงรักษาอำนาจกษัตริย์ไว้ (โดยการสนับสนุนจากฝรั่งเศส) หรือการพัฒนาไปสู่การมีอำนาจของรัฐสภา ในปลายศตวรรษที่ 18 อังกฤษก็ประสบปัญหาการต่อสู้ระหว่างแนวความคิดทางปฏิวัติซึ่งมาจากฝรั่งเศสกับแนวความคิดตรงกันข้าม ในศตวรรษที่ 19 ก็มีทางเลือกระหว่างการแลกเปลี่ยนทางการค้าอย่างเสรีกับระบบการกีดกันทางการค้า ในปัจจุบันก็มีการเลือกระหว่างแนวความคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ (Le neo-liberalisme) กับสังคมนิยมแบบปฏิรูป การต่อสู้ระหว่างความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกากับการเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป

(2) เหตุผลของการคงอยู่ระบบสองพรรคในประเทศอังกฤษ

เหตุผลมีอยู่หลายประการ ขึ้นอยู่กับหน้าที่ของพรรคการเมือง การจัดองค์กร และหัวใจของระบบสองพรรคอยู่ที่วิธีการคิดคะแนน

ก. หน้าที่ของพรรคการเมือง

ข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในอังกฤษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความต้องการในการครองอำนาจ มีส่วนสำคัญที่คงระบบสองพรรคไว้ พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีผลประโยชน์จากการแข่งขันในการครองอำนาจ ข้อได้เปรียบประการหนึ่งก็คือ เมื่อได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งแล้ว ก็มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลเอง ไม่ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม ยกเว้น ในสมัยที่มีระบบสามพรรค ซึ่งจำเป็นต้องมีรัฐบาลผสม แต่นับตั้งแต่เมื่อพรรคเสรีนิยมได้พ่ายแพ้อย่างมาก พวกอนุรักษนิยมกับพรรคกรรมกรก็รวมตัวพยายามทำลายพรรคเสรีนิยมให้สูญหายไป

ในความหมายตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐบาลจะต้องใช้ความพยายามอย่างมาก ตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นของพรรคกรรมกร มีความยากลำบากมาก แม้จะได้รับการสนับสนุนจากสหพันธ์กรรมกรก็ตาม

นอกจากนี้ พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องพยายามจัดตั้งองค์กรของพรรคตามโครงสร้างของรัฐบาล อาทิ พรรคฝ่ายค้านต้องจัดตั้งรัฐบาลเงาขึ้นมา

ข. การจัดองค์กรของพรรคการเมือง

มีข้อน่าสังเกตว่ามีความพยายามอย่างมากที่จะลดความขัดแย้งภายในพรรค พรรคที่ยอมรับว่ามีความแตกแยกภายในมักจะไม่ได้รับความเชื่อถือ ตัวอย่างเช่น พรรคเสรีนิยมที่แตกแยกกันมากในการเลือกตั้ง ปี 1922 ในที่สุดก็ถูกกำจัดออกจากเวทีทางการเมือง อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบสำคัญในการคงระบบสองพรรคอยู่ที่ระบบเลือกตั้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ค. การเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว มีส่วนทำให้ระบบสองพรรคมีความมั่นคงและถาวรตลอดกาล

พรรคเสรีนิยม ซึ่งถูกปรากฏขึ้นเหมือนกับเป็นพรรคที่จะเข้าแทนที่สองพรรคใหญ่ ก็ต้องประสบปัญหาที่อาจนำไปสู่การสูญสิ้น

(3) ผลกระทบของระบบสองพรรคในประเทศอังกฤษ

ก. ข้อได้เปรียบของระบบสองพรรค



ข้อได้เปรียบที่สำคัญของระบบสองพรรคก็คือ การเปิดโอกาสให้ผู้เลือกตั้งมีโอกาสเลือกรัฐบาลในลักษณะเลือกโดยตรง ระบบสองพรรคมีส่วนทำให้ระบบรัฐสภา มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

ผลอีกประการหนึ่งก็คือ ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง<sup>(1)</sup> โดยปกติรัฐบาลจะมีวาระเช่นเดียวกับอายุของสภา ยกเว้นในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเปลี่ยนไประหว่างสมัยหรือในกรณีที่มีรัฐบาลฝ่ายข้างน้อยครองอำนาจ อย่างไรก็ตาม ระบบสองพรรคก็มีข้อบกพร่องอยู่บางประการ

#### ข. ข้อบกพร่องของระบบสองพรรค

ประการแรก ระบบสองพรรคที่มาจากระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมาก ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พรรคที่สาม อาทิ

พรรคเสรีนิยม ในปี ค.ศ. 1964 ได้ 9 ที่นั่ง สำหรับคะแนนนิยมมากกว่า 3 ล้านคะแนนเล็กน้อย ได้ 6 ที่นั่ง สำหรับคะแนนนิยมมากกว่า 2 ล้านคะแนนเล็กน้อย ในปี ค.ศ. 1970 และ 12 ที่นั่ง สำหรับคะแนน 6 ล้านคะแนนในเดือนกุมภาพันธ์ 1974

ประการที่สอง ระบบสองพรรค มีส่วนเสียในแง่ที่ไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายที่สามมีโอกาสแสดงความคิดเห็น

#### ค. บทบาทของพรรคการเมืองอังกฤษ มีดังต่อไปนี้

(1) พรรคเป็นผู้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครอิสระเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในภาคปฏิบัติ ด้วยเหตุผลเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการหาเสียง และความสนใจน้อยมากต่อผู้สมัครอิสระ

พรรคจะเป็นผู้เลือกเขตเลือกตั้งของผู้สมัคร การสับเปลี่ยนตัวผู้สมัครนั้นไม่สำคัญ เพราะผู้เลือกตั้งนิยมเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล

(2) ศาสตราจารย์องเดร์ ไฮริยู (André Hauriou) ได้กล่าวไว้ว่า "พรรคคือ องค์กรที่จะจัดตั้งรัฐบาล" ในทางทฤษฎี นายกรัฐมนตรีจะได้รับเลือกจากกษัตริย์ แต่ในภาคปฏิบัติ กษัตริย์จะต้องเลือกจากหัวหน้าพรรคที่ชนะการเลือกตั้ง มีข้อยกเว้นเพียงครั้งเดียวที่เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1923 เมื่อกษัตริย์ยอร์ค ที่ 5 เลือก ลอร์ด Curzon แทนนาย Stanley Baldwin

(1) รัฐบาลของนาง Margaret Thatcher เป็นรัฐบาลชุดที่ 52 หลังจากมีการตั้งเมื่อ ค.ศ. 1807 โดย William Pitt สำหรับฝรั่งเศส นั้น ตั้งแต่ ค.ศ. 1875 จำนวนตัวเลขมีดังนี้ มีรัฐบาล 108 คณะในสมัยสาธารณรัฐที่ 3, มีรัฐบาล 22 คณะในสาธารณรัฐที่ 4 และมี 14 คณะในสาธารณรัฐที่ 5

โดยทั่วไป นายกรัฐมนตรีซึ่งถูกเลือกโดยฝ่ายข้างมากในสภาเป็นผู้กับที่ผ่านการเลือกตั้งมาก่อนแล้วโดยผู้เลือกตั้ง ในแต่ละพรรคจะควบคุมวินัยของสมาชิกสภา โดยมีวิป (whip) เป็นผู้ควบคุมเสียงในสภา

กล่าวโดยสรุป พอลจะกล่าวได้ว่า "พรรคการเมืองก็คือ องค์การการเมือง ซึ่งภายในองค์การนี้มีการเตรียมการจัดตั้งรัฐบาลในอนาคตไว้แล้ว"

#### 4.1.3 รัฐสภา

Jean-Louis de Lolme ได้กล่าวไว้เมื่อศตวรรษที่ 18 ว่า "รัฐสภาอังกฤษสามารถเปลี่ยนแปลงได้ทุกอย่าง ยกเว้นเปลี่ยนเพศชายเป็นเพศหญิง"

คำกล่าวดังกล่าวยังเป็นความจริงอยู่เสมอ แต่รัฐสภาที่ท่านกล่าวถึงเป็นที่รวมของสถาบันกษัตริย์กับรัฐมนตรีของเขาส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งหมายถึง สภาสูงกับสภาล่างหรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือ ที่รวมของสถาบันที่เป็นผู้แทนของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอย่างไม่สิ้นสุด เมื่อสถาบันเหล่านี้มีความสามัคคีกัน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากความเห็นของสาธารณะ<sup>(1)</sup>

จากข้อสังเกตทางคำศัพท์ดังกล่าว เราทราบจากการศึกษาเรื่องระบบตัวแทนและรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดรูปแบบของรัฐสภา และการครองอำนาจทางนิติบัญญัติโดยวิถีทางอภิสิทธิ์ทางการเมือง และวิถีทางที่สภาสามัญเข้าไปควบคุมรัฐมนตรีของกษัตริย์โดยวิธีการ "Impeachment"

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเกี่ยวกับรัฐสภา จึงขออธิบายถึงส่วนประกอบการจัดตั้งองค์กรและหน้าที่ของสภาสามัญและของสภาขุนนางตามลำดับ

#### ก. สภาสามัญอังกฤษ

##### (1) ส่วนประกอบของสภาสามัญ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุอย่างต่ำ 18 ปีบริบูรณ์ (ตั้งแต่ ค.ศ. 1969) สำหรับจำนวนของ ส.ส. มี 635 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 40 ล้านคน<sup>(2)</sup>

(1) ผู้เขียนมีข้อสงสัยกล่าว แนวความคิดเรื่องหลักความมีอำนาจสูงสุดของสภา (The supremacy of Parliament) นี้ถูกถกเถียงโดยแนวทฤษฎีใหม่ เพราะปัจจุบันสภาถูกจำกัดอำนาจมาก

(2) การแบ่งที่นั่งใน 4 ประเทศที่รวมเป็นสหราชอาณาจักร มีดังนี้

- อังกฤษ 481 ที่นั่ง
- สก็อตแลนด์ 71 ที่นั่ง
- Pays de Galles 71 ที่นั่ง
- ดุสเซอรี 12 ที่นั่ง

มีข้อสงสัยอีกคือ การจําแนกที่นั่งจะมีทุก ๆ 10 ปี

โปรดศึกษาจาก Butler, The electoral system in Britain since 1918, Oxford, 1963.

อย่างไรก็ดีระบบเลือกตั้งไม่ได้สะท้อนความคิดเห็นของสาธารณชนอย่างแท้จริง เพราะระบบเลือกตั้งที่ใช้อยู่มีส่วนทำลายพรรคการเมืองพรรคเล็ก และยังมีส่วนทำให้กลุ่มอาชีพที่เข้าไปนั่งในสภาไม่เท่าเทียมกัน พวกกรรมกรประเภททำหัตถกรรมมีตัวแทนน้อยมากในสภา แต่ในระยะหลังก็เริ่มมีอัตราเพิ่มขึ้น ระหว่างสงครามโลกสองครั้ง ส.ส. ประมาณ 40% เป็นพวกขุนนางซึ่งต่อมาถูกแทนที่โดยผู้แทนที่มาจากอาชีพอิสระ กลุ่มอาชีพเหล่านี้จะมีอยู่ทั้งภายในพรรคอนุรักษนิยมและพรรคกรรมกร ตัวอย่างเช่น ในพรรคกรรมกรเมื่อปี ค.ศ. 1950 จากจำนวนผู้สมัคร 617 คน มีกรรมกรประเภทหัตถกรรมอยู่เพียง 92 คน จริงอยู่ในสหภาพสามัญ แม้จะไม่ใช้สภาของพวกชนชั้นสูง แต่ส่วนหนึ่งเป็นพวกอนุรักษนิยม จะมี ส.ส. ที่มาจากโรงเรียนของรัฐที่มีชื่อเสียง (ตัวอย่างเช่น Eton, Harrow, Winchester, Rugby, etc.) ซึ่งหมายความว่า ชาวอังกฤษโดยทั่วไปยังคงให้ความเชื่อมั่นในชนชั้นผู้นำที่เป็นพวกปัญญาชน

ในแง่ทางเทคนิคทางกฎหมาย ข้าราชการประจำไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้ ส่วนกรณีที่มีคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น จะมีคณะกรรมการพิเศษ (Un tribunal adhoc) ในแต่ละเขตเลือกตั้ง (หลังจากการปฏิรูปซึ่งเสนอโดย Disraeli เมื่อ ค.ศ. 1868) ประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาผลสรุปของคณะกรรมการพิเศษชุดนี้ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีตำแหน่งว่างจะมีการเลือกตั้งซ่อมได้

## (2) การจัดองค์กร

การจัดองค์กรของสหภาพสามัญจะสะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางกฎหมายและความมีอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้หลังจากที่ฝ่ายสภานั้นฝ่ายนิยมระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่การจัดองค์กรนี้ถูกปิดเบือนโดยใช้ความเป็นอิสระเข้าต่อต้านรัฐบาล ทั้งนี้โดยอ้างว่าสภาต้องรับใช้ประชาชนหรือปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชน

อายุของสหภาพสามัญแต่เดิมกำหนดไว้ 7 ปี ตามกฎหมายชื่อ "le Septennial act de 1715" ต่อมาได้ลดเหลือ 5 ปี โดยกฎหมาย "Parliament act" ปี 1911

สหภาพสามัญสามารถประชุมแบบถาวรในทางทฤษฎี และในทุกกรณีสามารถเปลี่ยนแปลงสมัยประชุมได้ด้วยตนเอง นอกจากในการเปิดสมัยประชุมของสภา จะมีพระราชพิธีโดยกษัตริย์แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาของสมัยประชุมเอง

## ก. สิทธิและเอกสิทธิ์ของสมาชิกสหภาพสามัญ

หลักเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกสหภาพสามัญได้แก่ "หลักการไม่ถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย" (Inviolabilité), เสรีภาพในการพูด, สิทธิในการเข้าเยี่ยมคารวะพระมหากษัตริย์

กษัตริย์ผ่านทางประธานสภา, สิทธิในการแก้ไขวิธีการประชุมสภา, การอนุญาตให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมสภา, สิทธิในการห้ามโฆษณารายงานการประชุมสภา, (ไม่ได้ถูกใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1762), สิทธิในการดำเนินคดีกับนักหนังสือพิมพ์ที่ไม่แสดงความเคารพต่อสภา

#### ข. บุคลิกภาพ บทบาท และความสำคัญของประธานสภาสามัญ

ประธานสภาเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งเช่นเดียวกับรัฐบาล นับตั้งแต่สมัยยุคกลาง ประธานสภาจะแต่งชุดเสื้อครุย และใส่วิก ซึ่งเป็นแบบประเพณีแต่ดั้งเดิม ประธานสภาจะเป็นผู้ปกป้องอภิสิทธิ์ของสภาสามัญ และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประชุมสภา

อำนาจของประธานสภาที่อยู่เหนือสมาชิกสภามาจากการวางตนเป็นกลาง แต่ก็ยังมีข้ออ้างถึงเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ โดยทั่วไปประธานสภาจะได้รับเลือกตั้งโดยไม่มีการแข่งขัน ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างพรรคการเมือง ในแบบพิธีแล้วในช่วงปิดสมัยประชุมของสภา เลขาธิการสภา (le Clerck of the House) จะสอบถามไปยังฝ่ายข้างมากและฝ่ายค้าน เพื่อให้เสนอชื่อประธานสภา โดยทั่วไปจะมีรายชื่อเพียงชื่อเดียวยกเว้น ปี ค.ศ. 1951 ซึ่งมีการอภิปรายกันมาก เพราะฝ่ายอนุรักษนิยมต้องการให้สมาชิกของตนเป็นประธานสภา

ในการเลือกตั้งทั่วไป ประธานสภาจะได้รับเลือกตั้งเสมอ ยกเว้นในเดือนกุมภาพันธ์ 1974 ประธานสภามักจะไม่ออกเสียงลงคะแนน ยกเว้นกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน ซึ่งก็เกิดขึ้นได้ยาก

เมื่อประธานสภานั่งเป็นประธานในที่ประชุม ประธานสภาจะเป็นผู้ควบคุมการประชุมสภา การเข้าออกจากห้องประชุมต้องแสดงความเคารพต่อประธานสภา ก่อน คำอภิปรายสมาชิกต้องผ่านประธานสภา ซึ่งก็เป็นการหลีกเลี่ยงการโต้คารม ประธานสภาจะเป็นผู้กำหนดตัวผู้อภิปราย ควบคุมให้การอภิปรายตรงประเด็น นอกจากนี้ ประธานสภาจะมีบัลลังก์สูงและมีอำนาจตามแบบประเพณี บทลงโทษที่ประธานสภาใช้ที่รุนแรงที่สุดก็คือ การขานชื่อ ส.ส. นั้นต่อหน้าสาธารณะ

#### (3) ลักษณะทั่วไปของกระบวนการนิติบัญญัติ

สมาชิกสภาสามัญมีอำนาจในการริเริ่มการตรากฎหมาย เรียกว่า "private member's bills" แต่กฎหมายส่วนใหญ่มาจากรัฐบาล (government bills) ทั้งนี้เพราะกระบวนการทางนิติบัญญัติเปิดโอกาสแก่ร่างกฎหมายของรัฐบาลมากกว่า นอกจากนี้ ถ้าเป็นร่างกฎหมายของฝ่ายข้างมากในสภา ปกติก็จะเสนอโดยทำเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายค้านมักจะไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภา<sup>(1)</sup>

(1) โปรดศึกษารายละเอียดได้จาก มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (LA 474), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520, หน้า 50-55.

## ข. สภาขุนนาง

### (1) องค์ประกอบ

สภาขุนนางเป็นสถาบันที่กล่าวได้ว่ามีเกียรติยศ นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา สมาชิกสภาขุนนางมีจำนวนประมาณ 1,000 คน ในจำนวนนี้จะมีสมาชิกสภาขุนนางประมาณ 800 คน ที่ได้รับแต่งตั้งโดยกษัตริย์ นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนจาก L'Ecosse (ตามกฎหมายลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1963), สมาชิกสภาขุนนางจากไอร์แลนด์ และหลังจากประกาศใช้กฎหมายลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 1958 ก็มีสมาชิกสภาขุนนางประเภทดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ซึ่งแต่งตั้งโดยสถาบันกษัตริย์ (ปัจจุบันมีจำนวน 31 คน) นอกจากนี้ยังมี Lord d'Appel ซึ่งเป็นผู้พิพากษาชั้นสูง แต่งตั้งและดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตอีก 9 คน และมีสมาชิกประเภทที่เป็นสังฆนายกอีก 26 คน

สำหรับสตรีก็สามารถเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้ (ตั้งแต่ ค.ศ. 1958) ปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 20 คน

สมาชิกสภาขุนนางโดยส่วนใหญ่เป็นพวกอนุรักษนิยมจากจำนวนสมาชิกประมาณ 1,000 คน จะมีสมาชิกสภาขุนนางที่มาจากพรรคการเมืองประมาณไม่กี่สิบคน

สภาขุนนางเกือบไม่มีอำนาจในทางการเมือง และมีหน้าที่ทางตุลาการ ซึ่งยังคงเก็บรักษาไว้สำหรับสมาชิก 9 คน ที่เป็น Lord d' Appel ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลฝ่ายพรรคการเมืองต้องการแก้ไขแต่ก็ทำไม่สำเร็จ

### (2) บทบาทของสภาขุนนางในชีวิตทางการเมือง

คำถามที่น่าสนใจก็คือสภาขุนนางจะมีประโยชน์หรือไร้ประโยชน์สำหรับการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งสอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย

ประโยชน์ของสภาประเภทนี้ สำหรับการปกครองในระบบรัฐสภาที่ไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยนั้น เป็นเรื่องที่ไม่มีปัญหา เพราะสมาชิกสภาไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง อำนาจทางการเมืองต้องอยู่กับชนชั้นขุนนางหรือชนชั้นสูง

แต่สำหรับในประเทศอังกฤษแล้ว สภาขุนนางยังคงมีประโยชน์อยู่ ทั้งนี้ เพราะประเพณีนิยมยังมีบทบาทอยู่สูงมากในอังกฤษ สภาสูงเป็นสถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นมาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของอังกฤษ จนกระทั่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งแม้จะคงไว้ก็ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ใคร ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่จะต้องยกเลิกแต่ประการใด แต่คำอธิบายดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอ



เราอาจคิดว่า บทบาทของตุลาการของสภาสูงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้สภาขุนนางคงอยู่ได้ ข้อสังเกตนี้ความจริงก็ถูกต้อง แต่ปัจจุบันหน้าที่ตุลาการของสภาขุนนางจะมีความสำคัญไม่มากนัก นอกจากนี้ สมาชิกสภาขุนนาง 9 ในจำนวน 1,000 คน ที่ทำหน้าที่ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์เท่านั้น ดังนั้น ถ้าสภาสูงถูกยุบก็ยังคงสมาชิกสภาขุนนางไว้ 9 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาต่อไปได้<sup>(1)</sup>

เราอาจพิจารณาได้ว่า สภาขุนนางเป็นสภาที่จะสะท้อนแนวความคิดอันลึกซึ้งของความคิดเห็นของชาติ เราอาจคาดคิดว่าสภาที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไปและมีการเลือกตั้งใหม่ตามวาระนั้น ความจริงแล้วเป็นสภาที่สะท้อนภาพที่แท้จริงของความคิดเห็นของชาติแต่เฉพาะในช่วงระยะเวลานั้น ๆ และบางครั้งอาจเป็นแค่ภาพลวงตา ส่วนสภาที่ไม่ได้เกี่ยวพันกับการเลือกตั้งทั่วไปอย่างสภาขุนนาง อาจเป็นสภาที่สะท้อนแนวความคิดอันลึกซึ้งของชาติก็ได้

ในความเป็นจริง เหตุผลที่ชาวอังกฤษรักษาสภาขุนนางไว้เป็นเรื่องที่หาคำอธิบายได้ยาก สภาสูงไม่มีบทบาททางการเมือง แต่ยังคงมีส่วนอยู่มากที่สะท้อนแนวความคิดของชาติ ในสภาขุนนางมักมีสมาชิกระดับชั้นนำของประเทศ ดังนั้น การศึกษาปัญหา มักกระทำอย่างลึกซึ้ง จนกระทั่งมีชื่อว่า "un magistère moral"

#### 4.1.4 รัฐบาล

ระบบรัฐสภาในระยะเริ่มต้นมีความเสมอภาคระหว่างฝ่ายรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี ในภาคทฤษฎีความเสมอภาคนี้จะต้องทำให้ทั้งสองสถาบันมีความเท่าเทียมกัน แต่ในความจริงเป็นเรื่องที่ยากมากที่จะให้สององค์กรนี้เท่าเทียมกันได้ หรือเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่จะคงความเสมอภาคนี้ไว้ ระบบรัฐสภาจึงพัฒนาไปในทางให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติสูงกว่า หรือให้ฝ่ายบริหารเหนือกว่า ซึ่งขึ้นอยู่กับการพัฒนาของระบบการเมือง และสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ

ในประเทศอังกฤษ ระบบรัฐสภามีแนวโน้มไปในทางที่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจและมีบทบาทเด่นในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ดำเนินงานของฝ่ายสภา ซึ่งสภากลับทำหน้าที่ช่วยคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ให้สมบูรณ์ เป็นความจริงว่าในสหราชอาณาจักร คณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนของความคิดของชาติเช่นเดียว

<sup>(1)</sup> มีข้อสังเกตว่ากฎหมายอังกฤษเป็นกฎหมายที่ถือตามแนวคำพิพากษา (คอมมอนลอว์) โปรดศึกษา V.R. David, *Le droit anglais*, 1965.

กับรัฐสภา เพราะรัฐบาลก็ได้รับเลือกมาจากประชาชนในทางปฏิบัติ ในเวลาเดียวกับผู้แทนอื่นได้รับเลือกเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการของหน้าที่ของรัฐบาลนี้ค่อนข้างยาวนาน ซึ่งวิวัฒนาการของรัฐบาลนี้มาจากเหตุผลที่ค่อนข้างซับซ้อน ดังนั้น จึงจะได้อธิบายถึงขั้นตอนของวิวัฒนาการ และจะพิจารณาศึกษาวิวัฒนาการในฐานะทายาททางอำนาจของกษัตริย์และในฐานะผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเลือกมาจากประชาชน

### ก. รัฐบาลในฐานะทายาททางอำนาจของกษัตริย์

ในประเทศอังกฤษ ตำแหน่งรัฐมนตรีได้กลายเป็นทายาทของอำนาจของกษัตริย์ โดยธรรมชาติข้อเท็จจริงนี้เป็นผลมาจากสถานการณ์และเหตุการณ์รวม ๆ ในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการนี้ก็มาจากทัศนคติทางจิตวิทยาส่วนลึกของประชาชนชาวอังกฤษ

ตามประเพณีชาวอังกฤษมีความรู้สึกว่ามีอำนาจและใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการกระทำของตน โดยเหตุนี้ หากเป็นกษัตริย์ที่มีอำนาจและตัดสินใจในกิจการของรัฐด้วยตนเองและอย่างเสรีแล้ว ก็จะต้องเป็นพระองค์เองที่ต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามการตัดสินใจการกระทำของกษัตริย์ บางครั้งอาจนำมาสู่การปฏิบัติ ชาวอังกฤษได้พยายามใช้วิธีการนี้ในปี 1648 และปี 1688 ซึ่งเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพแต่อันตรายและไม่ค่อยประสานกับขั้นตอนธรรมดาของกิจการของรัฐ ดังนั้น ในระยะเวลาต่อมาจึงมีการโยกย้ายอำนาจจากกษัตริย์มาสู่คณะรัฐมนตรี ซึ่งนำมาสู่หลักการที่ว่า "กษัตริย์ไม่สามารถกระทำผิด" (The King can do no wrong)

อย่างไรก็ตาม สถาบันของรัฐมนตรีก็เกิดปัญหาในแง่ที่ว่าความสลับซับซ้อนของกิจการของรัฐทำให้รัฐมนตรีคนเดียวไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดเป็นคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบแก้ปัญหาาร่วมกัน ดังนั้น เราควรศึกษาถึงองค์ประกอบการทำงาน และหน้าที่ของรัฐบาลต่อไป

#### (1) องค์ประกอบของรัฐบาล

จุดเริ่มต้นของรัฐบาลนั้นมีมายาวนาน แต่เดิมนั้นมีสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ที่ชื่อว่า "Privy Council" ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ฝรั่งเศส ซึ่งสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์นี้เองที่วิวัฒนาการมาเป็นคณะรัฐมนตรี แต่เป็นที่น่าสนใจว่าในประเทศอังกฤษ สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ไม่ได้สูญหายไป แต่กลายเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์ในบรรดาที่ปรึกษาเหล่านี้มีตำแหน่งที่เป็นเกียรติยศ นอกจากนี้ ยังคงรักษาหน้าที่บางประการ กล่าวคือ

- 1) หน้าที่ประกาศผู้สืบราชสมบัติ หลังจากที่กษัตริย์สละราชสมบัติ หรือเสด็จสวรรคต
- 2) หน้าที่ในการประกาศหรือเลื่อนการประชุมของสภาสามัญ ซึ่งในภาคปฏิบัติเป็นแต่เพียงเป็นผู้ประกาศเท่านั้น
- 3) มีหน้าที่ประกาศสงคราม
- 4) เป็นผู้ร่างคำสั่งของที่ปรึกษา (Ordres en conseil)

คณะรัฐมนตรีในปัจจุบันมีจุดเริ่มต้นมาจากสภา ในภาคทฤษฎีเป็นคณะกรรมการที่มาจากสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ นอกจากนี้ รัฐมนตรีเป็นกรรมการของสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์โดยอัตโนมัติด้วย

มีข้อนำสังเกตประการหนึ่งก็คือ มีข้อแตกต่างระหว่าง "Ministère" กับ "Cabinet" ซึ่งในประเทศแถบยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ความหมายสองคำนี้ไม่ต่างกัน แต่ในภาษาอังกฤษความหมายกลับไม่เหมือนกัน

1.1 รัฐมนตรี (Le Ministère) เป็นองค์กรที่มีความหมายอย่างกว้าง รัฐมนตรีประกอบด้วยบุคคลที่ร่วมกัน โดยมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เป็นคณะบุคคลที่รับผิดชอบต่อรัฐสภา ในนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้เลือกตั้ง

รัฐมนตรีจะเป็นกลุ่มบุคคลจำนวนมาก ปกติจะประกอบด้วยรัฐมนตรี (Ministres), รัฐมนตรีประเภท Secrétaires d'Etat, ผู้ช่วย Secrétaires d'Etat, และ Secrétaires parlementaires

1.2 คณะรัฐมนตรี (Le Cabinet) ในส่วนของรัฐมนตรีจะมีคณะรัฐมนตรีที่ชื่อว่า "Le Cabinet" ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วย จำนวนรัฐมนตรีจำนวนไม่มาก ซึ่งเลือกมาจากนายกรัฐมนตรี ปกติจะมีตำแหน่งดังนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Le Lord Chancellor), ประธานคณะกรรมการการค้า (Le Président du Board of Trade), รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ, การศึกษา, การกิจการสังคม, การเกษตร, การกิจการของ Écosse และของ Pays de Galles

คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยบุคคลประมาณ 15 ถึง 20 คน ในช่วงของวิกฤตการณ์ทางการเมือง จำนวนรัฐมนตรีจะลดลงมาก เช่น คณะรัฐมนตรีในช่วงสงครามในปี ค.ศ. 1914-1918 มีจำนวน 5 คน ระหว่าง ค.ศ. 1940 ถึง ค.ศ. 1945 มีคณะรัฐมนตรีประมาณ 5 ถึง 8 คน ซึ่งได้รับเลือกมาจากนายกรัฐมนตรี

## ฉบับแปลจากภาษาอังกฤษ (2) การดำเนินงานของรัฐบาล

ในทางนิรนัย รัฐบาลเป็นที่ประชุมอย่างเป็นทางการของคณะบุคคลที่จงรักภักดีต่อกษัตริย์ แต่ลักษณะของการดำเนินงานของรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ดังจะศึกษาได้ดังนี้

### 2.1 นายกรัฐมนตรีและการจัดองค์กรของรัฐบาลปัจจุบัน

ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกของสภาสามัญ (เมื่อ ค.ศ. 1963) ในระยะเริ่มแรกมีหลักที่ว่า "primus inter pares" ซึ่งหมายถึงนายกรัฐมนตรีนั้นมียอำนาจมาก เนื่องจากได้รับเลือกมาจากประชาชน นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้เลือกรัฐมนตรี บางครั้งเราตั้งสมญานามของนายกรัฐมนตรีว่าเป็น "กษัตริย์ที่มาจาก การเลือกตั้ง" (Le monarque élu)

#### — เอกสิทธิ์ของนายกรัฐมนตรี

การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีรวมถึงการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีด้วย และยังสามารถให้หนึ่งในรัฐมนตรีลาออกหรือเปลี่ยนตำแหน่ง นอกจากนี้ยังสามารถลาออกจากตำแหน่ง อันส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ รวมถึงการยุบสภา เป็นต้น

นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ที่ประสานระหว่างรัฐบาลกับกษัตริย์เพียงผู้เดียวนับตั้งแต่กษัตริย์ George I (ค.ศ. 1714—1727) เป็นต้นมา กษัตริย์ไม่เคยเข้าร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ รัฐมนตรีก็ไม่เคยเข้าเฝ้ากษัตริย์โดยตรง ถ้าประสงค์จะเข้าเฝ้า ต้องติดต่อผ่านทางนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ควบคุมนโยบายของรัฐบาลและพร้อมที่จะแทรกแซงในกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ดังนั้น เราพอจะกล่าวได้ว่า โดยทั่วไป นโยบายต่างประเทศของอังกฤษเป็นผลงานร่วมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับนายกรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น ในสมัยของ Neville Chamberlain เขาได้ดำเนินนโยบายส่วนตัวต่อกรณีของประเทศเยอรมันนี ยังผลให้มีการลาออกของ Anthony Eden ในปี ค.ศ. 1938 อดีตนายกรัฐมนตรี Edward Heath ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนการเข้าร่วมในประชาคมยุโรป ได้เป็นผู้ริเริ่มให้อังกฤษเข้าร่วมในประชาคมยุโรปเมื่อปี ค.ศ. 1972

ถึงแม้ว่าในระยะที่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ไม่มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมา แต่ในที่สุดหลังจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่งการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเป็นสิ่งที่จำเป็น ดังจะกล่าวต่อไป

## - การจัดองค์การของรัฐบาล

องค์ประกอบของรัฐบาล จะมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของคณะรัฐมนตรี (Le secrétariat ou cabinet office) คณะกรรมการขนาดเล็กและผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรี

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะทำหน้าที่เตรียมวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี การเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ เป็นต้น แต่นายกรัฐมนตรีมีสิทธิ์ที่จะเปลี่ยนแปลงวาระการประชุม หรือเรียกหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติม

คณะกรรมการขนาดเล็ก (Les comités restreints) ซึ่งจะประชุมร่วมกันเฉพาะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษากิจการเฉพาะเรื่อง คณะกรรมการชุดนี้จะมีปลัดกระทรวงและเลขาธิการเป็นเครื่องมือ นายกรัฐมนตรีสามารถจะเป็นประธานในคณะกรรมการได้เสมอ โดยปกติแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการเหล่านี้ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องปกติเพราะ "การปกครองก็หมายถึง การจ่ายก่อนตัดสินใจ" รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ที่จะต้องรู้ถึงรายการค่าใช้จ่าย ซึ่งถูกจัดทำขึ้นในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

ผู้ประสานงานของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีบทบาทมาก ถึงแม้ว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดเล็ก แต่ปัญหาในเรื่องการประสานงานกันในคณะรัฐมนตรีก็เป็นการแก้ไขอย่างเป็นระบบ แนวทางแก้ไขที่ถูกนำมาใช้ในระยะเวลาหลัง ก็โดยวิธีการมอบให้รัฐมนตรีคนหนึ่งมีอำนาจควบคุมผู้ร่วมงาน ในสมัยอดีตนายกรัฐมนตรี วินสตัน เชอร์ชิล เมื่อขึ้นมาดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ. 1951 เขาไปมอบหมายให้อภิรัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกสภาขุนนาง เป็นรัฐมนตรีผู้มีความเหนือบรรดารัฐมนตรี แต่ในเวลาต่อมาก็ต้องยกเลิกไป ทั้งนี้เพราะพวกสมาชิกสภาขุนนางไม่สามารถเข้าร่วมประชุมในสภาสามัญ ดังนั้น สมาชิกสภาสามัญจึงตั้งข้อสังเกตว่า สมาชิกสภาขุนนางเข้าไปควบคุมงานของกระทรวงต่าง ๆ เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาสามัญในการควบคุมคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ตั้งแต่ ค.ศ. 1953 จึงมีการยกเลิกระบบนี้ และรัฐมนตรีผู้ประสานงานจึงต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญในเวลาต่อมา<sup>(1)</sup>

### 2.2 หน้าที่ของรัฐบาล

โดยทั่วไปเป็นหน้าที่อันเก่าแก่ของกษัตริย์ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจน้อยกว่ากษัตริย์ในแง่ที่ว่า รัฐบาลถูกควบคุมโดยสถาบันกษัตริย์ทางหนึ่ง ซึ่งก็หมายถึง สถาบัน

(1) ในเดือนพฤษภาคม 1960, อดีตนายกรัฐมนตรี Harold Wilson ได้คัดเลือกรวมกลุ่มรัฐมนตรีสำคัญ ๆ (การคลัง, การต่างประเทศ, มหาตมไทย) เป็นคณะรัฐมนตรีภายใน (Inner Cabinet)



กษัตริย์กับรัฐสภาโดยรูปแบบ และอีกทางหนึ่งโดยมติมหาชน (L'Opinion publique) อย่างไรก็ตาม ในความหมายอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลก็มีอำนาจมาก ทั้งนี้เพราะ ในศตวรรษหลังอำนาจของรัฐเริ่มมีมากขึ้นโดยทั่วไป

สำหรับอำนาจของนายกรัฐมนตรีนั้นดีมาก อาทิ อำนาจในการให้อภิไทย์ ให้เครื่องราชอิสริยาภรณ์ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และตั้งแต่ ค.ศ. 1918 อำนาจในการยุบสภาสามัญ แต่โดยทั่วไปนายกรัฐมนตรีมักจะปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีสำคัญ ๆ ที่เรียกว่า "รัฐมนตรีภายใน (inner cabinet)" ซึ่งเป็นหลักของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เราก็ควรศึกษาถึงหน้าที่ของรัฐบาลด้วย

#### (1) การดำเนินนโยบายแห่งชาติ

คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ประสานนโยบายภายในและภายนอกประเทศ และนี่ก็คือหน้าที่ที่สำคัญที่สุด ความจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายของชาติด้วยความเป็นอิสระอย่างมากเพราะความมีระเบียบวินัยของพรรคและโดยหลักของการมีเสียงข้างมากในสภา

#### (2) กำหนดแนวการบริหารประเทศ

หน้าที่ประการที่สองของคณะรัฐมนตรี ก็คือการควบคุมและการปกครองประเทศ ในประเทศอังกฤษ การควบคุมนี้เป็นเรื่องที่ต้องมีประสิทธิภาพ

#### (3) หน้าที่ในการริเริ่มทางการเงิน

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มทางการเงิน ความจริงแล้วรัฐสภาอังกฤษเคยมีอำนาจทางการเงิน ก็เพราะเมื่อวิถีทางการเงิน ทางด้านการเก็บภาษีอากร แต่ต่อมารัฐสภาก็ถูกยึดอำนาจนี้ไปอยู่ที่รัฐบาล ซึ่งเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในประเทศประชาธิปไตย

#### (4) ความริเริ่มทางกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มทางด้านกฎหมาย กฎหมายส่วนใหญ่มาจากความริเริ่มจากฝ่ายรัฐบาล สมาชิกรัฐสภาจะมีส่วนในการริเริ่มกฎหมายก็เพียงประมาณ 10% ของร่างกฎหมายทั้งหมดที่ถูกประกาศใช้

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้รับประโยชน์จากหลักการมอบหมายอำนาจในทางกฎหมาย (législation déléguée) อำนาจในการประกาศเพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับก็ยังคงมอบให้แก่รัฐบาล เป็นเวลา 60 ปี ที่ถือปฏิบัติในเรื่อง "Orders in Council"

## ข. รัฐบาลในฐานะผู้ที่ได้รับอำนาจจากประชาชน

สภาพความเป็นจริงจากการสืบทอดอำนาจมาจากกษัตริย์ไม่ใช่เป็นคำอธิบายถึงอำนาจพิเศษของรัฐบาลในปัจจุบัน ในประเทศอังกฤษในทางที่ถูกต้องบ่อเกิดของอำนาจเหล่านี้แท้จริงและที่ใหญ่ของรัฐบาลก็คือ ความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับประชาชนรูปแบบของความสัมพันธ์ มีดังนี้

### (1) รัฐบาลที่ถูกเลือกมาจากประชาชน

ในทางทฤษฎี ผู้เลือกตั้งชาวอังกฤษจะเป็นผู้เลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งของตน ความจริงโดยผ่านทางระบบสองพรรค เราจะพบว่าผู้เลือกตั้งจะเลือกผู้แทน 1 คน และจะมีความหมายไปถึงการเลือกผู้นำของรัฐบาล ตลอดจนคณะรัฐบาลและนโยบายของรัฐบาลด้วย

ความเป็นจริง ถ้ารัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจในขณะที่มีการเลือกตั้งทั่วไปชนะการเลือกตั้งอีก ก็จะได้กลับมาเป็นรัฐบาลเช่นเดิม ในขณะที่ฝ่ายตรงกันข้ามก็จะจัดตั้งรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) เพื่อเตรียมพร้อมทันทีที่รัฐบาลลาออก

ในประเทศอังกฤษเราอาจจะเรียกได้ว่า รัฐบาลได้มาจากการเลือกตั้งในลักษณะที่ไม่เป็นรูปแบบทางสถาบันมากนัก แต่ในปัจจุบันก็มีความแน่นอนเช่นเดียวกับการเลือกประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หรือของฝรั่งเศส ในปี 1962 ดังนั้น ในระบบรัฐสภาภาคปฏิบัติของอังกฤษ จึงมีหลักการของการเป็นรัฐบาลแบบกึ่งโดยตรง (หรืออาจเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยแบบ "démocratie supplétive" ซึ่งสำคัญมาก เพราะชาวอังกฤษมีจิตสำนึกอย่างมาก

### (2) นโยบายรัฐบาลได้รับความเห็นชอบจากประชาชน

นโยบายการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองอังกฤษ มีลักษณะค่อนข้างชัดทั้งสองพรรค ดังนั้นเมื่อพรรคหนึ่งได้รับเสียงข้างมากโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเราก็ต้องยอมรับว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบนโยบายของพรรคที่ชนะการเลือกตั้ง

จะพบอุปสรรคครั้ง เมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมนโยบายที่สำคัญ ซึ่งไม่เป็นไปตามนโยบายที่ผ่านความเห็นชอบจากผู้เลือกตั้ง รัฐบาลก็มักจะใช้วิธีการที่จะกลับไปถามประชาชนใหม่อีกครั้ง แต่ก็ไม่ใช่วิถีเกณฑ์ที่ตายตัว

### (3) รัฐบาลที่ถูกเพิกถอนได้ด้วยประชาชน

ความรับผิดชอบทางการเมือง รัฐบาลในปัจจุบันไม่ใช่มีต่อรัฐสภา แต่กลับต้องมีต่อผู้เลือกตั้ง ซึ่งเมื่อมีการเลือกตั้ง ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินคณะผู้นำในภาคปฏิบัติและ

สอดคล้องกับหลักของระบบสองพรรค คณะรัฐมนตรีไม่สามารถตกเป็นฝ่ายข้างน้อยในสภา  
อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีการแตกแยกภายในพรรคที่ครองอำนาจ

#### 4.1.5 สถาบันกษัตริย์ (La Couronne)

กษัตริย์เป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดของอังกฤษ ควีนอลิซาเบธที่ 2  
ทรงเป็นรัชทายาทที่สืบทอดมาจากกษัตริย์อิจแบร์ท (Egibert) ซึ่งทรงเป็นผู้รวบรวมอังกฤษ  
เมื่อ ค.ศ. 829

สถาบันกษัตริย์เป็นส่วนประกอบสำคัญของความต่อเนื่องและเสถียรภาพของ  
ชีวิตของชาติ เช่นเดียวกับสถาบันกษัตริย์ในยุโรปอื่น ๆ และในความเป็นจริงยังเป็นสัญลักษณ์  
ของความประสานสามัคคีของชาติ ครึ่งใดที่เกิดความแตกแยกภายในชาติ สถาบันนี้จะเป็จุด  
ศูนย์รวมที่จะประสานรอยร้าวของชาติ

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของกษัตริย์ในประเทศอังกฤษ แต่เดิมนั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจมากในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ต่อมาวิวัฒนาการได้เปลี่ยนแปลง  
ไป กล่าวคือ มีการแยกระหว่างปกครอง (governor) กับครองราชย์ (régner) ออกจากกัน  
การแยกศัพท์สองคำดังกล่าวทำให้มีหลักเกณฑ์ขึ้นว่า "กษัตริย์ครองราชย์ แต่ไม่ได้ปกครอง  
หรือบริหารประเทศ" (Le roi règne, mais ne gouverne pas) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั้งในทางการเมือง  
และในทางกฎหมาย ซึ่งมีความสอดคล้องกับการแยกระหว่างชาติกับกลไกทางการเมืองออก  
จากกัน ดังนั้น พอจะกล่าวได้ว่า กษัตริย์เป็นตัวแทนของชาตินั้นเอง

สถาบันกษัตริย์ไม่ได้ถูกปฏิเสธจากชาติ แต่ถูกกำจัดออกจากรัฐบาล ดังนั้น  
สถาบันกษัตริย์จึงเป็นสิ่งที่เชื่อมและเป็นสถาบันที่เป็นที่เคารพยำเกรงของชาวอังกฤษ ด้วยเหตุนี้  
จึงไม่ต้องเป็นที่สงสัยเลยว่าเมื่อมีการลอบสังหารท่านลอร์ด Mountbatten ซึ่งมีศักดิ์เป็นพระ  
อัยยิกายของสมเด็จพระราชินี เมื่อเดือนสิงหาคม 1979 ทำให้เป็นที่เศร้าโศกแก่ชาวอังกฤษอย่าง  
มาก

เราพอจะชี้ให้เห็นว่าในตลอดระยะเวลายาวนานที่สถาบันกษัตริย์คงอยู่ สถาบัน  
กษัตริย์ องค์กษัตริย์ จึงผูกพันกับสถาบันที่รวมอำนาจมากกว่าบุคลิภาพของกษัตริย์ส่วน  
พระองค์ เพียงแต่ว่าหลังจากการสืบราชสมบัติของวิกตอเรีย (1837-1901) เป็นต้นมา องค์  
กษัตริย์ได้เป็นที่ชื่นชมมากในหมู่ชาวอังกฤษ บุญญาธิการของราชตระกูลตลอดความไม่ถือ  
พระองค์เข้ากับประชาชนได้ง่าย เป็นเครื่องพิสูจน์และเป็นที่ชื่นชมอย่างมากในหมู่ชาวอังกฤษ  
ตลอดมา ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงบทบาทของกษัตริย์อังกฤษ ดังจะกล่าวต่อไป

### ก. กษัตริย์เป็นองค์การที่มีชีวิตในความรู้สึกที่จงรักภักดีของชาวอังกฤษ

ในทุกประเทศ ความผูกพันกับประชาคมแห่งชาติ ความจงรักภักดีที่มีต่อสถาบันกระจายไปสู่ตัวบุคคล เราพอจะกล่าวในลักษณะเกือบปกติได้ว่า ประชาชนมีแนวโน้มต่อประมุขของรัฐคล้ายกับการแสดงความเคารพต่อบิดา

ในประเทศอังกฤษ กษัตริย์ทรงมีพระราชภารกิจที่นำความผาสุกมาแก่ประชาชน จนกระทั่งไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าพระราชภารกิจที่พระองค์ทรงทำนั้น ไม่มีโทษแก่เสรีภาพทางการเมือง

บทบัญญัติบางมาตราที่มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญ สามารถแสดงถึงความสำคัญของสถาบันกษัตริย์ ซึ่งได้แก่กฎเกณฑ์ของการขึ้นครองราชย์ การสืบราชสมบัตินั้นเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล ในครอบครัวของ Hanovre ซึ่งในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ในนามของวินเซอร์ Windsor และเมื่อเร็ว ๆ นี้ ค.ศ. 1959 ในชื่อของ Windsor-Mountbatten โดยไม่กีดกันพระราชธิดาที่จะทรงสิทธิสืบราชสมบัติได้ โดยมีลำดับกล่าวคือ พระราชโอรสแล้วจึงจะถึงพระราชธิดา อลิซาเบธที่ 2 ทรงเป็นกษัตริย์องค์ที่ 7 ที่ครองราชย์ในอังกฤษ

พระราชทินนามของพระราชินีแตกต่างไปสำหรับรัฐสมาชิกของคอมมอนเวลท์สำหรับสหราชอาณาจักร พระราชทินนามเป็นดังนี้ "อลิซาเบธที่ 2 โดยพระมหากษัตริย์คุณของพระเจ้า, ราชีนีแห่งสหราชอาณาจักร ของเกรตบริเตน, ของไอร์แลนด์เหนือ และราชอาณาจักรอื่นและดินแดนอื่น ๆ ประมุขของคอมมอนเวลท์"

การขึ้นครองราชย์มีกฎเกณฑ์ห้ามผู้นับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก กษัตริย์และราชินีต้องเป็นสมาชิกของ Eglise d'Angleterre

กษัตริย์ได้รับปกป้องโดยหลักที่ว่า "กษัตริย์ไม่สามารถทำผิด" ดังนั้น จึงมีผลทำให้กษัตริย์ไม่ต้องรับผิด ทั้งทางแพ่งและทางอาญา

### ข. กษัตริย์ทรงเป็นผู้ประสานระหว่างประชาคมชาติกับรัฐบาล

กษัตริย์จะทรงเป็นผู้ประสานและผู้ตัดสิน (Un arbitre) ในกรณีมีข้อพิพาทตามกฎหมาย กษัตริย์หรือราชินีจะทรงมีสิทธิยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ตั้งแต่ ค.ศ. 1707 ซึ่งเป็นปีที่ราชินีแอนน์ (Anne) ปฏิเสธที่จะลงนามให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย (Bill) ในส่วนนี้ วอลเตอร์ บาเกโฮ (Walter Bagehot) ในหนังสือที่มีชื่อเสียงของเขาชื่อ "รัฐธรรมนูญของบริติช ปี 1867" ได้เขียนเป็นสำนวนว่า "ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายตัดสินประหารชีวิตกษัตริย์ ร่างกฎหมายที่ต้องมีพระปรมาภิไธยของกษัตริย์เอง พระองค์จะทรงปฏิเสธไม่ได้" กษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในทางทฤษฎี แต่ก็เพียงแต่ในนามเท่านั้น

หลังจากที่อังกฤษเริ่มออกจากระบบสองพรรค (ทอรีกับวิกต์) ระหว่างปี ค.ศ. 1906 และ 1924 กษัตริย์ได้มีโอกาสเลือกหัวหน้ารัฐบาล<sup>(1)</sup> ตัวอย่างเช่น เมื่อ ค.ศ. 1923 คณะรัฐมนตรีของ Baldwin ซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคอนุรักษนิยม แต่ไม่มีเสียงข้างมาก ในสภา ได้ถูกสภาลงมติไม่รับหลักการในร่างกฎหมายฉบับสำคัญ ดังนั้น กษัตริย์จึงต้องทรงเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ พระองค์ทรงต้องตัดสินใจพระทัยเลือกระหว่าง Asquith หัวหน้าพรรคเสรีนิยม หรือ Mc Donald หัวหน้าพรรคกรรมกร พระองค์ทรงเลือก Mc Donald สถานการณ์ คล้ายคลึงกัน เกิดขึ้นในปี 1932 ซึ่งเปิดโอกาสให้ George V ทรงมีพระราชอำนาจตัดสินใจเลือกหัวหน้ารัฐบาล

แต่หลังจากระบบสองพรรคได้ถูกนำเอากลับมาใช้อีกครั้ง (ระหว่างพรรคอนุรักษนิยมกับพรรคกรรมกร) กษัตริย์ก็ไม่มีพระราชอำนาจเลือกหัวหน้ารัฐบาลอีกเลย แม้กระทั่งกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออก ก็ปรากฏว่า กลุ่มสมาชิกฝ่ายข้างมากในสภาจะเลือกนายกรัฐมนตรี เช่น เมื่อเดือนเมษายน 1976 สภาได้เลือก M. James Callaghan แทน Sir Harold Wilson

เช่นเดียวกับพระราชอำนาจในการยุบสภา ซึ่งทางทฤษฎีเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติก็มิได้ถูกใช้ เพราะตามความเป็นจริงเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีที่จะยุบสภา

แม้พระราชอำนาจในทางการเมืองหรือเอกสิทธิ์ต่าง ๆ จะไม่มีหรือมิได้ถูกนำมาใช้ก็ตาม แต่บทบาทของกษัตริย์ที่จะเข้าไปแทรกแซงในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของชาติยังมีความหมายอยู่มาก

ในที่สุด ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐ พระองค์เป็นสถาบันที่จะรับฎีกา ยกตัวอย่างเช่น กรณีเกิดความขัดแย้งทางความคิดเห็นของประชาชน พระองค์ก็จะทรงเป็นผู้ตัดสินได้ แนวความคิดนี้ได้ถูกเผยแพร่มากเมื่อ ค.ศ. 1974 หลังจากเกิดปัญหาเรื่องระบบสองพรรค

### ค. กษัตริย์ทรงเป็นผู้พิพากษาที่จะจงใจ

คุณลักษณะสองประการที่กล่าวข้างต้น ทำให้พระมหากษัตริย์มีพระราชบารมีมาก แต่ยังมีพระราชภารกิจส่วนพระองค์ ตลอดจนพระราชอิริยาศัย ซึ่งมีส่วนทำให้สถาบันกษัตริย์ได้รับการเชิดชูมาก

(1) นอกจากกรณีสถานการณ์ดังกล่าวแล้ว ครั้งสุดท้ายที่กษัตริย์ได้ทรงมีพระราชวินิจฉัยในการเลือกนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคก็คือ เมื่อ ค.ศ. 1894 ซึ่งพระราชินี Victoria ได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง Lord Rosbery เป็นนายกรัฐมนตรีจากพรรคอนุรักษนิยม



#### (1) กษัตริย์ทรงเป็นผู้ที่ได้รับข้อมูลข่าวสารมาก

กษัตริย์จะทรงได้รับทราบผลการประชุมของคณะรัฐมนตรีจากนายกรัฐมนตรีที่จะเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาททุกวันอังคารตอนบ่ายทุกสัปดาห์ พระองค์จะทรงได้รับเอกสารที่แจกจ่ายแก่รัฐมนตรี ตลอดจนเอกสารของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนพระองค์จะทรงมีส่วนในการสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับเอกอัครราชทูตและเจ้าหน้าที่ชั้นสูง ซึ่งเป็นตัวแทนของคอมมอนเวลท์ (Commonwealth) พอจะสรุปได้ว่า กษัตริย์แม้จะทรงไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเท่ากับนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ข่าวสารที่พระองค์ทรงได้รับนั้นได้มากกว่ารัฐมนตรีในระดับกลาง ๆ

#### (2) กษัตริย์ทรงมีพระราชบารมีส่วนพระองค์

พระราชบารมีส่วนพระองค์นี้ ไม่เห็นชัดในเรื่องของการเมืองภายในประเทศ ทั้งนี้เพราะแรงกดดันจากพรรคการเมืองมีอยู่สูงมาก อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของกิจการต่างประเทศ ประสิทธิภาพของกษัตริย์กลับมีประโยชน์อยู่มาก เมื่อปี ค.ศ. 1856 พระราชินีวิกตอเรียทรงดำเนินพระราชภารกิจในอันที่หลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับประเทศปรัสเซีย (La Prusse) และในปี ค.ศ. 1859 กับประเทศฝรั่งเศส กษัตริย์ Edward VII ทรงมีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดความเข้าใจอันดี เมื่อปี ค.ศ. 1904 เป็นต้น

แต่ในระยะหลัง ๆ นี้ บทบาทของกษัตริย์เริ่มมองไม่ค่อยชัดแม้ในกิจการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม จากการที่กษัตริย์ทรงทราบข้อมูลทางการเมืองมาก ทำให้พระองค์ทรงอาจให้พระราชดำริแก่นายกรัฐมนตรี เมื่อเกิดปัญหาทางการเมืองก็ได้

### 4.2 เจตนารมณ์ของระบบการเมืองอังกฤษ

เราได้อธิบายเกี่ยวกับอำนาจสาธารณะ ซึ่งโดยส่วนรวมประกอบกันเป็นสถาบันทางการเมืองของอังกฤษ โดยได้ศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะทราบลงในรายละเอียดลึกซึ้งของระบบ

ปัญหาที่น่าหยิบยกขึ้นมาพิจารณาก็คือ สถาบันทางการเมืองใดที่เป็นหลักหรือมีอำนาจทางการเมืองของประเทศอังกฤษอย่างแท้จริงหรืออีกนัยหนึ่ง ใครคือผู้มีอำนาจปกครองประเทศอังกฤษ หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ในเมื่อระบบการเมืองของอังกฤษเป็นระบบการเมืองแบบเสรีนิยม ดังนั้นอำนาจทางการเมืองมีการถ่วงดุลย์กันอย่างไร

#### 4.2.1 จุดศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง

คำตอบอาจมีได้หลายประการกล่าวคือ สภาสมาชิก หรือคณะรัฐมนตรี หรือประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือจะเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากฝ่ายข้างมากในสภา

## ก. คำตอบที่น่าพิจารณา

### (1) สภาสามัญ

นักวิชาการชาวอังกฤษชื่อ วอลเตอร์ มาเกโฮร์ (Walter Bagehot) ได้กล่าวไว้เมื่อศตวรรษที่แล้วว่า "อำนาจทางการเมืองที่แท้จริงอยู่ที่สภาสามัญ และคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงคณะกรรมการชุดหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งได้รับอำนาจมาจากสภาล่าง สภาล่างมีโอกาสที่จะบังคับให้รัฐบาลลาออกทันทีที่สภาไม่ไว้วางใจ ดังนั้น อำนาจของสภาจึงมีอยู่มาก" เราอาจตั้งข้อสังเกตให้สอดคล้องกับความคิดเห็นดังกล่าวได้ว่า อำนาจทางการเมืองซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับในปัจจุบันนั้น ความจริงเป็นอำนาจที่ยึดมาจากกษัตริย์โดยรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาสามัญ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ความเห็นดังกล่าวไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง เพราะสภานั้นเป็นเพียงแค่วีถีทางการเมืองของฝ่ายค้านเท่านั้น

### (2) คณะรัฐมนตรี

คำตอบนี้เป็นคำตอบที่เราจะพบอยู่ประจำ คณะรัฐมนตรีของอังกฤษมีเสถียรภาพอย่างมากในความเป็นจริง และมีอำนาจทางการเมืองอย่างค่อนข้างมาก เพราะเป็นสถาบันที่มีวิธีการอย่างแท้จริงในการที่บริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่คล้ายกับเป็นผู้นำของสภาล่าง เพราะในสภาพความเป็นจริง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดเตรียมร่างกฎหมาย และมีอำนาจมากในสภา อาทิ อำนาจในการเรียกประชุมสภา, การเลื่อนการประชุม, การยุบสภา ชาวอังกฤษจำนวนมากตลอดจนผู้สังเกตการณ์เกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของอังกฤษต่างก็คาดกันว่าอำนาจทางการเมืองตกอยู่คณะรัฐมนตรี ลอเรนซ์ โลเวล (Lawrence Lowell) ในหนังสือของเขาชื่อ "รัฐบาลของประเทศอังกฤษ" ได้เขียนไว้ว่า "คณะรัฐมนตรีเป็นประตูสำคัญของสิ่งก่อสร้างอังกฤษ" (Le Cabinet est la clef de voûte de l'édifice britannique) ในขณะที่ประชาชนทั่วไปตามท้องถนนก็แสดงความเห็นถึงเผด็จการของคณะรัฐมนตรี (La dictature du Cabinet) ในบางครั้ง

### (3) ผู้เลือกตั้ง

เราก็พอจะกล่าวได้ว่า ผู้เลือกตั้งมีอำนาจทางการเมืองได้เช่นกันเพราะระบบรัฐสภาของอังกฤษเริ่มมีลักษณะแบบประชาธิปไตยทางตรงมากขึ้น ในที่สุดนายกรัฐมนตรีก็เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนส่วนใหญ่ นโยบายของรัฐบาลก็ถูกเห็นชอบโดยผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ และการเลือกตั้งทั่วไปจะเกิดขึ้นเมื่อมีปัญหาอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นในประเทศ ในทิศทางเดียวกัน เราพอจะกล่าวได้ว่าระบบรัฐสภาของอังกฤษก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา เมื่อความไม่สมดุลเกิดขึ้น ผู้เลือกตั้งก็จะ

ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาตัดสินชี้ขาดว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก

อย่างไรก็ตาม คำอธิบายดังกล่าวก็ไม่น่าพอใจ ทั้งนี้เพราะคำอธิบายดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเห็นที่ คณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาอาจเป็นปรปักษ์กันในระบบการเมืองของอังกฤษปัจจุบัน ซึ่งถ้าแปลเช่นนั้นก็จะเป็นสิ่งตรงกันข้ามกับสภาพความเป็นจริง เพราะเมื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาแล้ว ความจริงก็มีพลังทางการเมืองเดียวกัน

#### ข. คำตอบที่เป็นที่รับกัน

ในทิศทางของระบบรัฐสภาฝ่ายข้างมาก เราต้องหาคำตอบสำหรับคำถามที่สำคัญ : ใครคือผู้ปกครองประเทศอังกฤษ? คณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากฝ่ายข้างมากในสภาสามัญ? สหราชอาณาจักรถูกชี้นำโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกข้างมากในสภาสามัญ และบรรดาผู้นำของฝ่ายข้างมากก็จะจัดตั้งเป็นรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานของกลุ่มผู้นำ ส.ส. เหล่านี้

ปัญหาที่ตามมาก็คือ ระบบการเมืองแบบนี้จะไม่นำไปสู่ระบบเผด็จการหรือหากเปรียบเทียบกับเผด็จการในระบบคอนเวนชัน (ของฝรั่งเศส) มีที่มาจากคณะกรรมการ "Salut Public" ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายข้างมากของสภา หมายความว่า ในความเป็นจริงก็คือ พวงมอนตาญาร์ค (Les Montagnards) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายข้างมาก ทั้งโดยการสนับสนุนจากคลับและของคอมมูน ตลอดจนพวก "Terreur"

โดยเหตุนี้เองจึงเป็นการจำเป็นที่ต้องตั้งคำถามที่สอง ก็คือทำอะไรจึงจะเกิดความสมดุลในอังกฤษระหว่างอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งพรรคการเมืองมีอยู่กับนายกรัฐมนตรี และกับฝ่ายข้างมากในสภา

#### 4.2.2 การจำกัดอำนาจของอำนาจทางการเมืองที่มีลักษณะเด่น

การจำกัดอำนาจเป็นผลมาจากการกำหนดขอบเขตโดยสถาบันทางการเมือง ตลอดจนความสมดุลระหว่างฝ่ายข้างมากกับฝ่ายค้าน

#### ก. การจำกัดขอบเขตโดยสถาบันทางการเมือง

คำตอบแรกที่มาจากลักษณะทางจิตใจซึ่งปรากฏในคนอังกฤษก็คือ ลักษณะของอุปนิสัยใจคอที่ยึดถือประเพณีของชาวอังกฤษ ซึ่งยังคงรักษาไว้ซึ่งสถาบันกษัตริย์, สภาขุนนาง ตลอดจนสถาบันทางตุลาการชั้นสูง เป็นต้น

คำตอบแรกนี้ก็มิใช่จะถูกต้องทั้งหมด และก็ยังไม่เพียงพอในความเป็นจริง ในบรรดาพลังทางการเมืองที่เราเพิ่งกล่าวถึงนี้ อาทิ สถาบันกษัตริย์ หรือสภาขุนนางนั้น อาจ

ถูกมองได้ว่ามีอำนาจลดน้อยลงไป ส่วนสถาบันตุลาการก็ไม่มีลักษณะเป็นพลังทางการเมืองได้

### ข. ความสมดุลระหว่างฝ่ายข้างมากกับฝ่ายค้าน

ศาสตราจารย์องเดร มาติเยร์ (André Mathiot)

ได้อธิบายไว้ในหนังสือเกี่ยวกับระบบการเมืองของอังกฤษ ในคำปรารภของหนังสือว่า "ถ้าเราต้องการเลือกหลักเกณฑ์ร่วมของระบบประชาธิปไตยแบบเสรี เราต้องเลือกหลักเกณฑ์ซึ่งเราสามารถพบในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในฝ่ายค้าน"

สถานการณ์เช่นนี้ก็มิอยู่ในฝ่ายค้านของประเทศอังกฤษได้จำกัดความหมายไม่เฉพาะลักษณะทางเสรีนิยมของสถาบัน, ความสมดุลของระบบการเมือง แต่เราสามารถพบในความลับของเธอ ความลับนี้อยู่ในสูตรของ กลาดสโตน (Gladstone) ที่ว่า "ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างสองพรรคการเมือง เช่นเดียวกับในทุกๆระบบการเมืองของยุโรป ซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วจะรักษาลักษณะคลาสสิก ระบบการเมืองของอังกฤษถูกจัดในความเคร่งครัดของความสมดุล ความสมดุลของอำนาจแต่เดิมระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาได้เปลี่ยนเป็นความสมดุลอำนาจระหว่างฝ่ายข้างมากกับฝ่ายค้าน ความสมดุลซึ่งไม่มีแล้วระหว่างฝ่ายรัฐสภากับรัฐบาล ทั้งนี้เพราะพลังทั้งสองก็มาจากทางฝ่ายข้างมากในสภา และได้แปรสภาพเป็นความสมดุลระหว่างฝ่ายข้างมากกับฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านในสหราชอาณาจักรนั้นคือ สถาบันทางการเมือง ซึ่งนอกจากจะเป็นที่ยอมรับแล้ว ยังมีลักษณะที่เป็นทางการอีกด้วย

หัวหน้าพรรคฝ่ายข้างน้อยในสภาสามัญได้รับสมญานามว่า "หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านของสมเด็จพระราชินี (Leader de d'opposition de sa Majesté)" และได้รับรายได้ที่นำพิจารณา หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านอาจถูกเชิญโดยนายกรัฐมนตรีในกรณีเกิดปัญหาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศชาติต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังตัวอย่างเช่น เมื่อประเทศอังกฤษตัดสินใจถอนตัวเองออกจากจักรวรรดิอินเดีย เมื่อ ค.ศ. 1947 เคลมมอนด์ แอทท์ลี (Clement Attlee) ได้รับเชิญจากนายวินสตัน เชอร์ชิล และทั้งสองก็ตกลงกันว่า การตัดสินใจในประเด็นปัญหานี้ก็จะเป็นจุดเริ่มแห่งนโยบายระบบสองพรรค

อีกกรณีหนึ่ง ระหว่างนายวิลสันกับนายอีท จากการประกาศอิสรภาพของประเทศโรเดเชีย เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 1965<sup>(1)</sup>

ในสถานการณ์ที่สูงเด่นของฝ่ายค้านทำให้เกิดมีลำดับของเหตุการณ์อยู่สองประการ กล่าวคือ การแบ่งเกือบครึ่งของความคิดเห็นสาธารณะระหว่างสองพรรค และการ

(1) ในช่วงที่มีการลงนามในการเข้าเป็นสมาชิกของสหราชอาณาจักรที่ปริตเซีย เมื่อวันที่ 22 มกราคม 1972 นายอีทเสนอต่อ นายวิลสันเพื่อขอคำปรึกษาหารือ แต่ปรากฏว่านายวิลสันได้ปฏิเสธคำเชิญนั้น

ผลัดเปลี่ยนระหว่างพวกอนุรักษนิยมกับพวกกรรมกร เพื่อขึ้นสู่อำนาจซึ่งคล้ายกับการเป็นรัฐบาลในวันพรุ่งนี้ หลังจากเป็นฝ่ายค้านเมื่อวานหรือก่อนหน้านั้น

อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของความสมดุลระหว่างพรรคการเมืองที่ครองอำนาจกับฝ่ายค้านนั้น อาจเกิดจากความอดทนอย่างมาก ผลลัพธ์ของการมีความยินยอมซึ่งเป็นหนึ่งในอุปนิสัยของชาวอังกฤษ ชาวอังกฤษแต่ละคนจะมีความเห็นอย่างหนักแน่น แต่ก็ยอมรับว่าฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยอาจมีเหตุผลและควรจะให้โอกาสเขาแสดงความคิดเห็นได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชาวอังกฤษยอมรับฟังคำวิจารณ์และยอมรับในสถาบันทางการเมืองในความสมดุลซึ่งเกิดจากระหว่างฝ่ายที่กระทำกับคำวิจารณ์ในทางสร้างสรรค์

ในที่สุด อาจเป็นเพราะลักษณะทางจิตวิทยาที่พิเศษจึงทำให้ ศาสตราจารย์ อองเดร์ มาติโยร์ กล่าวไว้ว่า "ประชาธิปไตยอังกฤษยังคงเป็นตัวอย่างที่น่าชื่นชม แต่โซครายที่ไม่สามารถลอกเลียนแบบได้"

**ตารางที่ 1**  
**ผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 11 มิถุนายน 2530**  
**เปรียบเทียบกับเมื่อปี 2526<sup>(1)</sup>**

พรรคการเมือง	ที่นั่งที่ได้รับ ปี 2526	ที่นั่งที่ได้รับ ปี 2530
1) พรรคอนุรักษนิยม	397	375
2) พรรคกรรมกร	209	229
3) พรรคร่วมเสรีนิยม+สังคมนิยมประชาธิปไตย	23	22
4) พรรคอื่น ๆ	21	24
รวม	650	650

(1) จาก Bangkok Post, ฉบับวันเสาร์ที่ 13 มิถุนายน 2530.



## หนังสืออ่านประกอบบทที่ 4

### ภาคภาษาไทย

สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2527.

สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (LA 203), กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2529.

### ภาคภาษาต่างประเทศ

André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, 7<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1980.