

บทที่ 5

สถาบันนิติบัญญัติ

ในสหราชอาณาจักรนั้น สถาบันนิติบัญญัตินับว่าเป็นสถาบันที่สำคัญยิ่งสถาบันหนึ่งจากสถาบันทั้งสาม คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และอำนาจของทั้ง 3 สถาบันนี้ต่างมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดอีกด้วย นับว่าเป็นการเชื่อมโยงอำนาจทั้งสามเข้าด้วยกัน การขัดแย้งกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและบริหารจึงเกือบไม่เกิดขึ้นเลย เพราะฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นเอง หากมีความขัดแย้งก็เป็นไปตามวิถีทางในทางการเมืองเท่านั้น

คำว่า“สถาบันนิติบัญญัติ” นั้นหมายถึง สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตหรือสร้างกฎหมายอันอาจหมายถึง สุขาภิบาล สภามณฑล ฝ่ายบริหาร รัฐสภาหรือสมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติก็เป็นได้⁶⁶ ในที่นี้จะกล่าวถึงสถาบันนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ คือรัฐสภา(Parliament)เท่านั้น

โดยทั่วไปแล้ว สถาบันนิติบัญญัติเป็นสถาบันการเมืองที่มีความซับซ้อนทั้งในด้านโครงสร้างและหน้าที่ต่างๆมากมาย รัฐสภาของสหราชอาณาจักรก็เช่นกัน คำว่ารัฐสภาเป็นคำที่กล่าวถึงสภาในลักษณะรวมๆ เพราะรัฐสภาประกอบด้วยสภาสามัญชน(The House of Commons) ซึ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่างนั่นเอง และสภาขุนนาง(The House of Lords)เป็นสภาสูงหรือวุฒิสภา การปกครองระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรนั้น แม้ว่าตามหลักแล้วอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มีอำนาจเท่าๆกัน แต่ในด้านการปฏิบัติแล้ว เมื่อมาวิเคราะห์ดูจะพบว่า รัฐสภานับว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดสามารถออกกฎหมายได้โดยไม่มีข้อจำกัด เช่นสามารถออกกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนเกี่ยวกับเรื่องของรัฐสภาเอง หากว่ารัฐสภากระทำการใดผิด ก็ไม่มีสถาบันใดสามารถเข้ามาแก้ไขความผิดพลาดนั้นได้ นอกเสียจากรัฐสภาเองเท่านั้น เป็นผู้แก้ไขให้ถูกต้องได้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้โดยง่าย เพียงแต่ออกพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นมาแทนที่ ซึ่งก็เป็นเพียงกฎหมายธรรมดาๆที่ตราขึ้นเท่านั้น(ดูรายละเอียดจาก

⁶⁶ โกศล โรจนพันธุ์ และคณะ, กระบวนการนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2518), หน้า 2.

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรก็สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ วิธีการนี้จึงต่างกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในหลายๆประเทศซึ่งต้องมีวิธีการแก้ไขเป็นพิเศษ ข้อความที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า อำนาจของรัฐสภามีมากมายและไม่จำกัด แต่ในทางปฏิบัติแล้วการใช้อำนาจของรัฐสภาย่อมกระทำไปด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เพราะสมาชิกรัฐสภาจะปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมเนียมประเพณีที่สืบทอดกันมาอย่างเคร่งครัด โดยต้องคำนึงถึงสิ่งที่ถูกที่ควร ทั้งสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาด้วยตนเองได้ แม้ว่าได้รับอิทธิพลจากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลใดๆบ้างก็ตาม ดังเช่น เบอร์ก ได้กล่าวไว้ในปี ค.ศ.1774 ต่อหน้าประชาชนจากเขตเลือกตั้งในบริสตอลของตนว่า "สมาชิกสภาเป็นผู้แทนฯของท่าน ซึ่งไม่เพียงแต่จะต้องทำงานด้วยความอดสาเหเท่านั้นแต่จะต้องใช้ดุลยพินิจของเขาด้วย และถ้าหากเขามายอมตามความคิดของท่านก็เท่ากับเขาทรยศต่อท่านไม่ใช่รับใช้ท่าน คำสั่งคำแนะนำใดๆที่ผู้กมัดให้สมาชิกต้องกระทำตามอย่างไม่มีลืมหูลืมตาและเชื่อฟังอย่างถาวรห้วนนั้น แม้จะขัดกับดุลยพินิจและความรู้สึกของเขาผู้นั้นแล้วยังเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายและเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ"ด้วย⁶⁷

ฉะนั้น เห็นได้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติมักปฏิบัติหน้าที่ตามดุลยพินิจของเขาเสมอ คือรัฐสภาจะไม่ผ่านร่างกฎหมายฉบับใดที่ทราบอยู่แล้วว่าขัดต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ นอกจากนี้ ระบบการเมืองก็สามารถช่วยประกันได้ว่า รัฐสภาจะต้องออกกฎหมายด้วยความรับผิดชอบต่อเจตจำนงของผู้ออกเสียงเลือกตั้งด้วย

สิ่งที่แสดงความเป็นเอกของรัฐสภานอกจากที่กล่าวมาแล้วนั้นยังมีอีกประการหนึ่ง คือในด้านความสัมพันธ์และความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติก็เป็นเรื่องชี้ให้เห็นได้ เช่นฝ่ายบริหารมีสิทธิยุบสภาสามัญได้ ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่ทำการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ฉะนั้นแต่ละฝ่ายจะพยายามหาเสียงจากสมาชิกผู้เป็นคะแนนเสียงลอย (Floating Vote) ให้มีความคิดเห็นเหมือนกับพรรคพวกของตนเพื่อจะเอาชนะพรรคฝ่ายตรงข้ามเสมอ หากประชาชนเลือกสมาชิกชุดเดิมกลับเข้ามา ก็แสดงว่าประชาชนเห็นด้วยกับรัฐบาลชุดเก่า แต่ถ้าเลือกชุดใหม่ก็ตรงกันข้ามกับรัฐบาลที่รักษาการและรัฐบาลรักษาการนั้นก็ไม่สามารถประกาศยุบสภาฯซ้ำอีกได้ นั่นคือ อำนาจสุดท้ายในการตัดสินใจความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก็ยังคงเป็นของรัฐสภาผู้นั้นเอง

⁶⁷ คณิน บุญสุวรรณ ,op.cit., หน้า 52.

ในการเปิดสมัยประชุมสภาตามปกติจะมีปีละ 1 ครั้ง เป็นพิธีการที่พระบาทสมเด็จพระนางเจ้าอลิษาเบ็ช ที่ 2 (หรือผู้ดำรงตำแหน่งฐานะประมุขของประเทศ)ทรงมีพระราชดำรัสในพิธีเปิดรัฐสภาที่พระราชวังเวสต์มินสเตอร์(Palace of Westminster) ณ ห้องประชุมของสภาขุนนาง โดยมีประธานสภาสามัญ(The Speaker)เป็นประธานรัฐสภา ในพิธีการนี้จะมีสมาชิกสภาสามัญและสมาชิกสภาขุนนางมาร่วมประชุมด้วย เมื่อองค์พระประมุขทรงมีพระราชดำรัสกล่าวเปิดสมัยประชุมเสร็จสิ้นลงแล้วก็จะเสด็จกลับทันที ไม่ทรงเข้าร่วมประชุมในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาทั้งสอง ส่วนสมาชิกสภาสามัญก็จะกลับไปประชุมที่ห้องประชุมสภาสามัญตามเดิม และตามปกติแล้ว ถ้าเป็นสภาสามัญชุดใหม่ ที่ประชุมสภาสามัญจะทำการเลือกประธานสภาสามัญ(Speaker)คนใหม่ในวันนั้นด้วย แต่เมื่อนายโทนี แบลร์ชนะการเลือกตั้งเมื่อปี 1997 ก็ควรแต่งตั้งนางแอนน์ เทย์เลอร์เป็นประธานสภาสามัญในวันที่มีการประชุมสภาในวันแรก(นับว่าเป็นผู้หญิงคนแรกที่ดำรงตำแหน่งนี้) แต่นายกฯได้ประกาศรายชื่อภายใน 7 วันตั้งแต่ทราบผลการเลือกตั้ง ซึ่งยังมิได้เปิดสมัยประชุมสภาฯ นั้นเป็นเพราะเสียงของฝ่ายรัฐบาลมีมากเกินกว่าครึ่งถึง 89 เสียงนั่นเอง ต่อจากนั้น Black Rod เป็นผู้อ่านแถลงการณ์ที่แสดงถึงนโยบายต่าง ๆ และอ่านร่างกฎหมายทั้งหมดที่พระราชินีต้องการ ซึ่งก็เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรี(Cabinet) เป็นผู้เสนอต่อพระราชินีนั่นเอง ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นสภาสามัญมักเป็นอิสระ มิได้ขึ้นกับคำแนะนำของพระราชินีแต่อย่างใด

5.1 สภาสามัญ (House of Commons)

เป็นสภาที่นับได้ว่ามีบทบาทอย่างมากในขั้นตอนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษจริงอยู่แม้ว่าเฉพาะสภาสามัญเพียงสภาเดียวแล้ว ไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะต้องมียุติบัญญัติประกอบต่างๆ เช่น รัฐบาล สภาขุนนาง คณะกรรมการและหน่วยงานช่วยด้านอื่นๆ เช่น ฝ่ายเอกสาร เป็นต้น เมื่อทุกอย่างมาประกอบกันแล้วจึงจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งคำว่ากระบวนการ "นิติบัญญัติ" ได้

แต่สภาสามัญเป็นสภาที่เปรียบเสมือนเวทีแห่งการอภิปราย เหล่าสมาชิกต่างมุ่งหวังที่จะได้กล่าวอภิปรายและโต้แย้งในสิ่งที่เป็นความเชื่อและวัตถุประสงค์แห่งพรรคการเมืองของตน ดังนั้น ในการอภิปรายและโต้แย้งแต่ละครั้ง ย่อมจะหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง (Conflict) ซึ่งกันและกันมิได้ โดยอาจจะเป็นการขัดแย้งระหว่างพรรคต่อพรรคหรือระหว่างรัฐบาลต่อฝ่ายค้านก็เป็นได้ ซึ่งนั่นก็คือกระบวนการกลั่นกรองร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นการสนองตอบ

ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศนั่นเอง ฉะนั้น หากมีการตั้งกระทู้ถามหรือมีการลงมติไม่ไว้วางใจต่อรัฐมนตรีบางคนหรือรัฐบาลทั้งชุดแล้ว ถือว่านั่นเป็นวิถีทางของการปกครองในระบอบรัฐสภา หาใช่ความวุ่นวายของสมาชิกสภาฯไม่

ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้ว สภาสามัญฯมีหน้าที่สำคัญในการออกกฎหมายเพื่อปกครองประเทศ มากกว่าที่จะมาวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของฝ่ายบริหาร แต่หากการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารทำให้เกิดความสงสัยหรือมีทีท่าว่าจะส่อไปในทางมิชอบ สมาชิกสภาสามัญฯก็อาจใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามได้ ฉะนั้น รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจำต้องตอบกระทู้ถามและจะบ่ายเบี่ยงหรือปฏิเสธที่จะไม่ตอบไม่ได้

5.1.1 โครงสร้างสภาสามัญฯ

สภาสามัญฯเป็นสภาที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ เพราะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมดโดยการแบ่งเขตการเลือก(แม้ว่าวิธีการที่ได้สมาชิกมาอาจจะไม่ใช้บุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เลือกก็ตาม แต่ก็ถือว่าผู้ได้คะแนนสูงสุดเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งนั้นๆ) ในการเลือกตั้งเมื่อ 9 มิถุนายน 1983 มีสมาชิกสภาสามัญฯทั้งหมด 650 คน⁶⁸ แต่มีที่นั่งในห้องประชุมเพียง 346 ที่นั่ง เท่านั้น⁶⁹ และปัจจุบันนี้ปี 1997 สมาชิกสภาสามัญฯได้เพิ่มขึ้นเป็น 659 คน แต่ที่นั่งในห้องประชุมสภาฯก็ยังเท่าเดิมไม่ได้ขยายเนื้อที่ออกไปแต่อย่างใด การประชุมสภาสามัญฯจะกระทำกันที่โบสถ์เซนต์สตีเวน ภายในพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Palace of Westminster) นั่นเอง ลักษณะห้องประชุมเป็นที่เหลี่ยมผืนผ้า กว้าง 45.6 ฟุต ยาว 68 ฟุต⁷⁰ ดังรูปที่แสดงในหน้าต่อไป ห้องประชุมแห่งนี้ไม่เคยเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบมาตั้งแต่เริ่มแรก แม้ว่าเคยได้รับความเสียหายจากมหาสงครามที่ผ่านๆมาแล้วก็ตาม แต่หากมีการเปลี่ยนแปลงใดๆก็มักเกิดจากการปรับปรุงภายในตัวอาคารที่เป็นเรื่องเล็กน้อยๆ เช่น การยัดขีมน้ำหนักยาวที่สมาชิกสภาสามัญฯใช้นั่งประชุมสภาฯให้ติดกับพื้นห้องอย่างถาวร หรือการหุ้มเบาะติดที่นั่งม้ายาวด้วยหนังซามัวร์อย่างดีจนไม่สามารถยกออกจากที่นั่งได้อีกต่อไป เป็นต้น ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างของตัวอาคารแต่อย่าง

68 “การเลือกตั้งในอังกฤษ” บ้านเมือง (29 พฤษภาคม 2526) : 2.

69 Gwendolen M. Carter, John H. Herz, *op.cit.*, p.97.

70 Kenneth Bradshaw and David Pring, *op.cit.*, p.125.

ใด และจนกระทั่งบัดนี้ก็ยังมิได้มีโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างหรือแบบแปลนที่นั่ง
ในสภาสามัญฯให้ทันสมัยแต่อย่างใด

ต่อไปนี้เป็นแผนผังแสดงที่นั่งของสมาชิกสภาสามัญฯในตำแหน่งต่างๆอันถือได้ว่าเป็น
กลไกสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติส่วนหนึ่งเป็นอย่างยิ่ง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ หมายเลข
1 เป็นที่นั่งของประธานสภาสามัญฯ (The Speaker)คือ โต๊ะประธานสภาจะตั้งอยู่ตรงกลาง
แต่ก่อนไปทางปลายข้างหนึ่งของห้องประชุม มีลักษณะยกพื้นสูงขึ้นมาเล็กน้อย โดยโต๊ะ
ประธานสภาและเลขาธิการสภาฯหมายเลข 1 จะเป็นยกพื้นขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง ทำให้สามารถ
มองเห็นสมาชิกสภาฯได้อย่างทั่วถึง ส่วนเก้าอี้ทางขวามือของประธานสภาที่อยู่แถวหน้าตรง
หมายเลข 2 จะเป็นที่นั่งของนายกรัฐมนตรีหรือโฆษกรัฐบาล (Prime Minister or Government
Spokesman) หมายเลข 8 เป็นที่นั่งของคณะรัฐมนตรี (ซึ่งเรียกรวมๆกันว่า Government Front
Bench Occupied by Ministers) ส่วนเก้าอี้แถวหลังฝ่ายขวาตรงหมายเลข 10 เป็นสมาชิกฝ่าย
รัฐบาล (Back Benches) ส่วนเก้าอี้ทางซ้ายมือของประธานสภาแถวหน้าหมายเลข 3 เป็นที่นั่ง
ของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านและโฆษกฝ่ายค้าน (Leader of the Opposition or Opposition
Spokesman) ส่วนตรงหมายเลข 9 เป็นที่นั่งของพวกรัฐมนตรีเงาซึ่งเรียกผู้นั่งเก้าอี้แถวหน้านี้ว่า
"Opposition Front Bench" ส่วนเก้าอี้หลังๆทางซ้ายมือของประธานสภาตรงหมายเลข 10 เป็น
ที่นั่งของสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน จากที่อธิบายมานี้พอสรุปได้ว่า ตรงหมายเลข 10 เป็นที่นั่งทั้ง
สมาชิกสภาสามัญฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเรียกว่าสมาชิกแถวหลัง "Back Benches" ซึ่งก็แล้ว
แต่ว่าเป็นสมาชิกสภาฝ่ายไหน ก็จะไปนั่งตรงฟากนั้นนั่นเอง ส่วนฝ่ายค้านอื่นๆ หรือพรรค
เล็กพรรคน้อยจะมีที่นั่งตรงหมายเลข 11 (Other Opposition Parties) หัวหน้าตำรวจสภานั่ง
ตรงหมายเลข 12 (Sergeant-at-Arms) ค้านหมายเลข 13 เป็นที่นั่งของผู้ทำหน้าที่รายงานการ
ประชุมของรัฐสภาและนักข่าวหนังสือพิมพ์ (Hansard and Press Gallery) หมายเลข 14 เป็นที่
นั่งของสมาชิกผู้สนับสนุนจะเลือกสนับสนุนฝ่ายใดก็นั่งฝ่ายนั้น (Member's Side Galleries)
ส่วนที่นั่ง ตรงหมายเลข 15 ที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกับโต๊ะประธานสภาจะเป็นที่นั่งพิเศษ อาจจะเป็น
ที่นั่งของขุนนาง ทูตานุทูต สมาชิกจากจักรภพอังกฤษหรือแขกพิเศษชาวต่างประเทศ (Special
Galleries Including Peers Distinguished Strangers) เป็นต้น ที่เหลือสุดท้ายคือที่นั่ง หมายเลข
16 เป็นที่นั่งสำหรับให้คนทั่วไปเข้าฟังการประชุมสภา (The Public Gallery)

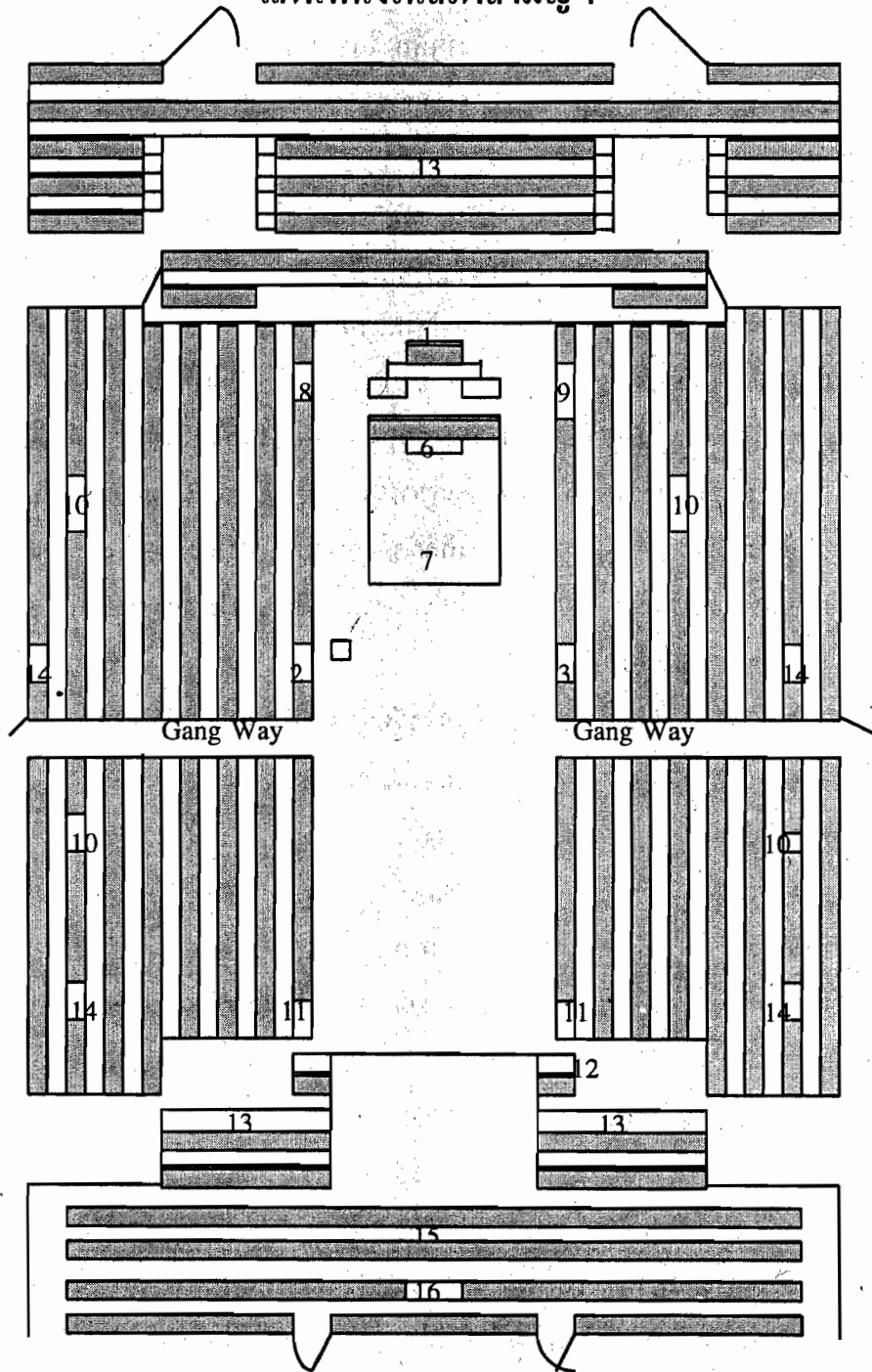
ถ้าจะดูเฉพาะเก้าอี้ที่สมาชิกสภาสามัญฯนั่งปฏิบัติหน้าที่แล้ว เก้าอี้แต่ละซีกของประธาน
สภาจะมีเก้าอี้ยาวๆซีกละ 5 แถว แต่ละแถวจะหุ้มเก้าอี้ด้วยหนังสีเขียว เก้าอี้ทั้ง 2 ฟากถูกแบ่ง

ออกเป็นข้างละ 2 ตอน โดยมีทางเดินระหว่างที่นั่งทั้ง 2 ข้าง (Gangway) เป็นขั้นๆขึ้นไปจนถึง
แถวบนสุด สมาชิกที่นั่งเหนือ Gangway ไปทางประธานสภาฯ (ดูรูปประกอบ) จะเป็นสมาชิกที่
มีความคิดเห็นและสนับสนุนนโยบายของพรรคอย่างใกล้ชิด แต่สมาชิกที่นั่งตอนใต้ของ
Gangway มักจะเป็นสมาชิกที่มีความคิดเห็นไม่ค่อยลงรอยกับสมาชิกฟากที่ตนนั่งอยู่เท่าใดนัก
และพวกนี้อาจเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นก็ได้ และคะแนนเสียงของสมาชิกพวกนี้มักจะ
สนับสนุนเสียงของฝ่ายค้านแต่บางครั้งก็ให้แก่ฝ่ายรัฐบาล ซึ่งก็แล้วแต่เหตุการณ์ และโดยมัก
ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม เรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มนี้มักมีความสามารถในการโน้มน้าวชัก
จูงทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลได้ เช่น พรรค Liberal เคยเป็นพรรคที่ให้ความสนับสนุนพรรค
คอนเซอร์เวทิฟ (Conservative Party) มาตลอด ต่อมาเมื่อ ค.ศ. 1981 พรรค Liberal ก็ได้มา
รวมกับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (S.D.P.) ที่มีสมาชิกส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายค้านที่สำคัญ คือ
พรรคเลเบอร์ (Labour) และสมาชิกส่วนหนึ่งที่มาจากฝ่ายรัฐบาลคือพรรคคอนเซอร์เวทิฟ กระทำ
ภารกิจในสภาสามัญร่วมกันเรียกว่า พรรคพันธมิตร S.D.P. Liberal นโยบายของพรรคมี
ลักษณะเป็นกลาง มีสมาชิกที่สำคัญๆเป็นทั้งคอนเซอร์เวทิฟ เลเบอร์ และลิเบอรัลรวมกัน จึง
เห็นได้ว่าเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงลอยที่ใหญ่ที่สุดในสภาสามัญฯ แห่งนี้

นอกจากนี้ฝั่งที่นั่งของสมาชิกสภาสามัญฯ จะแสดงให้เห็นว่า ที่นั่งของสมาชิกแถวหน้า
(Front Benches) เป็นที่นั่งของนักการเมืองที่สำคัญๆ การอภิปรายของสมาชิกเหล่านี้จะดำเนิน
ถึงส่วนรวมและส่วนได้ส่วนเสียของพรรค แต่สมาชิกแถวหลัง (Back Bench) มักจะอภิปราย
โดยคำนึงถึงส่วนได้ส่วนเสียของตนและกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังเสมอ

เมื่อพิจารณาตามแผนผังแล้วจะเห็นว่า สมาชิกจะนั่งหันหน้าเผชิญกันตลอดเวลา เพียง
แต่มีโต๊ะประธานสภาฯ ตั้งคั่นกลางอยู่เท่านั้น ซึ่งเท่ากับเป็นเครื่องขวางกั้นความรุนแรงที่ฝ่าย
รัฐบาลและฝ่ายค้านกำลังอภิปรายกันอยู่ จริงอยู่ในการอภิปรายและการโต้แย้งของสมาชิกสภา
สามัญฯ จะต้องอภิปรายและโต้แย้งโดยผ่านประธานสภาฯ ก็ตาม แต่การอภิปรายและการโต้แย้ง
นั้น ถ้ากล่าวพาดพิงอ้างถึงสมาชิกอื่นใดแล้ว ผู้ถูกกล่าวอ้างถึงอาจขออนุญาตจากประธาน
สภาฯ ขึ้นกล่าวโต้ตอบกับสมาชิกผู้นั้นโดยตรงได้ ฉะนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่มีความรุนแรงเกิดขึ้น
ขึ้น ดังนั้น โต๊ะประธานสภาฯ เท่ากับเป็นตัวขวางกั้นความรุนแรงจากการโต้แย้งและการถกเถียง
ของเหล่าสมาชิกสภาสามัญฯ นั้นเอง

แผนที่นั่งในสภาสามัญฯ



ที่มา : Alex N. Dragnich Jorgen Rasmussen, Major European Government (Illinois: Dorsey, Press, 1978), p.107.

สำหรับการลงคะแนนเสียงนั้นได้ใช้วิธีแบ่งผู้ลงคะแนนออกเป็นสองฝ่าย โดยให้สมาชิกสภาสามัญฯ ทั้งหมดออกจากที่ประชุมไปยืนรออยู่ที่ระเบียงด้านนอก ถ้าผู้หนึ่งเห็นด้วยกับเรื่องนั้นๆ (Ayes) ก็ให้เดินเข้าทางขวาด้านหลังประธานสภาจากห้องโถงด้านผู้ออกเสียงที่เห็นด้วย ส่วนผู้ไม่เห็นด้วย (Noes) ก็จะเดินเข้าตรงกันข้าม โดยมีผู้ตรวจนับคะแนนที่เรียกว่า "เทลเลอร์" (Tellers) เป็นผู้นับและรายงานผลต่อประธานสภา

สมาชิกสภาสามัญฯ ชุดหนึ่งๆปกติมีอายุ (Term) 5 ปีตาม Parliament Act 1911 ดังได้กล่าวไว้แล้ว แต่นายกรัฐมนตรีอาจกราบบังคมทูลให้สมเด็จพระราชินียุบสภาก่อนครบวาระก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลในขณะนั้น แต่ในสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นเกิดภาวะสงครามแล้วย่อมไม่มีการเลือกตั้ง ดังนั้นรัฐบาลชุดนั้นอาจจะมีอายุมากกว่า 5 ปีก็เป็นได้

ปัจจุบันสมาชิกสภาสามัญฯ ได้รับเงินตอบแทน (Salary) เป็นรายปีดังที่ Kenneth Bradshaw และคณะฯ ได้กล่าวไว้ว่า เดิมทีสมาชิกสภาสามัญฯ มิได้รับเงินตอบแทนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับคะแนนผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนอยู่ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1895 สภาสามัญฯ ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับเงินตอบแทนขึ้น ซึ่งเงินนี้มาจากงบคลังของชาติและให้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1904 เป็นต้นมา

ตารางแสดงจำนวนเงินที่สมาชิกสภาสามัญฯ ได้รับ ตั้งแต่ปี 1904 ถึงปี 1964

ปี ค.ศ.	ปอนด์/คน
1904	400
1937	600
1946	1,000
1954	1,000 (+2 ปอนด์ ต่อการประชุมแต่ละวัน ยกเว้นถ้ามีการประชุมในวันศุกร์)
1957	1,750
1964	3,250

เนื่องจากสมาชิกบางพวกไปทำหน้าที่อื่นๆ เช่นทำหน้าที่ในฐานะรัฐบาล ประธานสภา (Speaker) ประธานคณะกรรมการจัดหาเงินรายได้แผ่นดิน (Chairman of Ways and Means) และรองประธานฯ ต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ มีหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านพร้อมทั้งหัวหน้าวิฝ่ายค้าน เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสภาสามัญฯ ด้วย จึงเห็นว่าเงินรายปีที่ได้

รับควรต้องปรับปรุงให้เหมาะสม ฉะนั้น ในปี ค.ศ.1970 รัฐบาลจึงได้พิจารณาเพิ่มเงินให้กับบุคคลเหล่านี้อีก 1,250 ปอนด์ต่อปี ดังนั้น ตามปกติสมาชิกสภาสามัญฯได้รับเงินรายปีประมาณ 3,250 ปอนด์ และสมาชิกที่ไปทำหน้าที่ในคณะรัฐมนตรีได้รับตั้งแต่ 3,000 ปอนด์ ถึง 8,500 ปอนด์ ส่วนนายกรัฐมนตรีได้รับ 14,000 ปอนด์ เมื่อบวกเพิ่ม 1,250 ปอนด์ ทำให้เงินรายปีของรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นเป็น 4,250 ปอนด์ ถึง 9,750 ปอนด์ นายกรัฐมนตรีได้รับเพิ่มเป็น 15,250 ปอนด์ นอกจากนี้ สมาชิกสภาสามัญฯยังสามารถเรียกร้องค่าใช้จ่ายสำหรับคณะฯช่วยทำงานด้านกิจการสภาเรื่องต่างๆ เป็นจำนวนเงินปีละ 500 ปอนด์ได้อีกด้วย โดยจ่ายในนามผู้ช่วยสมาชิกสภาสามัญฯผู้นั้นๆ เพราะสมาชิกสภาฯทุกคนสามารถจ้างผู้ช่วยหรือที่ปรึกษาสำหรับงานต่างๆ ในรัฐสภาได้เสมอแม้กระทั่งการจ้างเจ้าหน้าที่วิจัยเป็นต้น แต่สำหรับผู้ช่วยการวิจัยจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับรองต่อจากคณะฯผู้ช่วยทำงาน (Staff)⁷¹ เสียก่อน

5.1.2 ข้อบังคับการประชุมและการดำเนินงานของสภาสามัญฯ

ก. *ข้อบังคับการประชุม* เป็นกฎเกณฑ์ที่สภาสามัญฯตราขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินกิจการที่จำเป็นให้สำเร็จลุล่วงตามข้อบังคับนั้นๆ เพื่อที่ฝ่ายสภาสามัญฯ สามารถซักฟอกการดำเนินงานของรัฐบาลตามข้อบังคับนั้นๆ ได้อย่างเต็มที่ การดำเนินการประชุมส่วนใหญ่ ก็ให้เป็นไปตามแบบธรรมเนียมที่ปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ เช่น เรื่องงบประมาณฯ ก็ใช้ตามธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบต่อกันมาว่า เป็นหน้าที่ของฝ่ายค้านจะนำหัวข้อใดๆ ขึ้นมาพิจารณาก่อนก็ได้ โดยประธานสภาสามัญฯเป็นผู้ใช้อำนาจและตีความข้อบังคับเหล่านั้นได้ ข้อบังคับการประชุมดังกล่าวมี 2 ฉบับด้วยกัน คือ ข้อบังคับสำหรับเรื่องกฎหมายมหาชนและข้อบังคับสำหรับเรื่องกฎหมายเอกชน

ข. *การดำเนินงานของรัฐสภา* รัฐสภาแบ่งการปฏิบัติหน้าที่ออกเป็นสมัย สมัยหนึ่งๆ ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่เพียง 160 วัน ปกติแล้วจะเริ่มตั้งแต่ละสมัยจากเดือนพฤศจิกายนไปเรื่อยๆจนถึงเดือนพฤศจิกายนอีกปีหนึ่ง แต่ในระหว่างนั้นมีวันหยุดพักผ่อนเนื่องในโอกาสคริสมาสต์ เทศกาลอีสเตอร์ เทศกาลวิทชัน และระหว่างฤดูร้อน ฉะนั้น วันที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจึงมีน้อย หากร่างกฎหมายใดพิจารณาไม่แล้วเสร็จก็สามารถหยิบยกไปเริ่มต้นใหม่ในสมัยต่อไปได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ต่างๆในสภาสามัญฯนั้น ตามปกติใน 1 อาทิตย์จะทำงานตั้งแต่วันจันทร์จนถึงวันศุกร์ และจะเริ่มประชุมในแต่ละวันดังต่อไปนี้

⁷¹ Ibid., pp.117-121.

ตารางการทำงานประจำวันในสภาสามัญฯ

- 14.30 น. พิธีสวด
- 14.35น. พิจารณาเรื่องก่อนรายการ เช่นร่างพระราชบัญญัติกฎหมาย เอกชนที่ไม่มีผู้คัดค้านและเสนอญัตติร้องเรียน ร่าง พ.ร.บ. จากมหาชน
- 14.45 น. วาระกระทู้ถาม เป็นกระทู้ที่ย่นย่อข้อความสำคัญๆ
- 15.30 น. เป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และโดยเฉพาะวันอังคารและวันพุธ สมาชิกทั่วไปที่ไม่ได้ทำหน้าที่ ในรัฐบาล จะเสนอร่างกฎหมายใหม่ๆ ก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ กฎสิบนาที (ชนิด Private Member's Bills)
- 16.00 น. พิจารณาเรื่องของรัฐบาล เป็นการอภิปรายทั่วไปตามระเบียบวาระ การประชุม และเรื่องการพิจารณาพระราชกำหนดที่รัฐบาลได้ออก กฎมาบังคับใช้ภายใต้อำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐสภา เป็นต้น
- 22.00 น. การตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกสภาฯจะยกปัญหาที่ข้องใจขึ้นถามและฟัง การตอบกระทู้ที่ฝ่ายรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบ
- 22.30 น. เลิกประชุม นอกจากบางกรณีในที่ประชุมเห็นว่าควรมีการพิจารณาต่อ ที่กล่าวมานี้เป็นตารางเวลาในการประชุมสภาสามัญฯของแต่ละวัน ตั้งแต่วันจันทร์ถึงวัน สุกร์ ยกเว้นวันศุกร์เท่านั้น ที่สภาสามัญฯจะเปิดประชุมตั้งแต่เวลา 11.00 น. จนถึง 16.30 น. และมักจะใช้เวลาทั้งวันในการพิจารณาเฉพาะเรื่องสมาชิกสภาสามัญฯเป็นผู้เสนอเท่านั้น⁷²

5.1.3 ประธานสภาสามัญฯ

ประธานสภาสามัญฯ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดถือได้ว่าเป็นหัวหน้าของสภาสามัญฯทีเดียว นับว่าเป็นตำแหน่งที่สืบทอดกันมาอย่างสม่ำเสมอ เป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่ปี ค.ศ.1377 โดยมี เซอร์ โทมัส ฮังเกอร์ฟอร์ด (Sir Thomas Hungerford) เป็นประธานสภาสามัญฯเป็นคนแรก ประธานสภาสามัญฯอาจเป็นผู้หญิงหรือผู้ชายก็ได้ ขึ้นอยู่กับการเลือกของสมาชิกสภาสามัญฯ ด้วยกัน แต่ปัจจุบันคือนางแอนน์ เทย์เลอร์ที่ถูกกำหนดโดยนาย โทนี แบลร์ นายกรัฐมนตรีของ

⁷² Ibid., p.131.

พรรคเลเบอร์(1997) เนื่องจากพรรคมีคะแนนมากเกินครึ่งถึง 89 เสียง หากมีการลงคะแนนเลือกประธานสภาแล้วย่อมชนะ แม้ประธานสภาสามัญต้องมาจากสมาชิกสภาสามัญด้วยกันก็จริงอยู่ แต่เนื่องจากต้องมีหน้าที่แถลงเรื่องราวต่างๆต่อสมเด็จพระราชินี เพื่อถวายเป็นเกียรติของบรรดาสมาชิกสภาสามัญเกี่ยวกับนโยบายด้านต่างๆ ฉะนั้น บางครั้งอาจเป็นเหตุทำให้เกิดการขัดแย้งกับสมาชิกสภาสามัญได้ จึงไม่ค่อยจะมีสมาชิกสภาสามัญผู้ใดเต็มใจรับตำแหน่งนี้เท่าใดนัก

ต่อมาในศตวรรษที่ 19 ได้ถือว่าประธานสภาสามัญก็คือนักการเมืองคนหนึ่ง ที่มีความกระตือรือร้นและสามารถทำการอภิปรายได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาสามัญอื่นๆด้วย แต่ต่อมาได้ดัดแปลงแก้ไขอำนาจของประธานสภาสามัญเสียใหม่ ปัจจุบันนี้จึงเป็นประเพณีสืบทอดกันมาว่า ประธานสภาสามัญต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองและอาจเป็นสมาชิกสภาสามัญที่มาจากฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาลก็ได้ด้วย จึงได้พยายามหาบุคคลที่เป็นกลาง ที่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกสภาสามัญทุกๆพรรค ปกติแล้วมักได้แก่สมาชิกประเภทแถวหลัง (Back Bencher) ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งในสภาสามัญมาเป็นเวลานาน มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎระเบียบในการประชุมสภาเป็นอย่างดี ส่วนการดำรงตำแหน่งนั้น จะอยู่ไปจนกระทั่งครบเทอมแต่อาจลาออกก่อนวาระหรือถึงแก่กรรมแล้วจึงจะมีการเลือกประธานสภาสามัญคนใหม่⁷³ การเลือกตั้งประธานสภาสามัญเท่าที่ผ่านมา ได้พยายามเลือกสรรบุคคลที่เหมาะสมและวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองอย่างแท้จริง และเพื่อที่จะให้ประธานสภาฯมีความเป็นกลางมากยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้ประธานสภาสามัญรับเงินประจำตำแหน่งจากกองทุนคอนโซลิเดเตด (Consolidated Fund)⁷⁴ โดยได้รับเงินรายปีเทียบเท่ากับรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่ในคณะรัฐบาล ในปี ค.ศ.1973 ให้ประธานสภาสามัญได้รับเงิน 13,000 ปอนด์ ซึ่งในจำนวนนี้ได้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการต้อนรับจำนวน 4,000 ปอนด์ซึ่งไม่ต้องเสียภาษี และให้ประธานสภาสามัญมีบ้านพักเป็นพิเศษประจำตำแหน่งหนึ่งหลัง อยู่ภายในพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Westminster Palace) รวมทั้งได้รับเบี้ยบำนาญกับตำแหน่งขุนนางยศไวกอนท์ (Viscount) เมื่อพ้นตำแหน่งแล้วอีกด้วย⁷⁵

⁷³ Gwendolen M. Carter and John H. Herz, *op.cit.*, p.96.

⁷⁴ Kenneth Bradshaw and David Pring, *op.cit.*, p.49.

⁷⁵ คณิน บุญสุวรรณ, *op.cit.*, pp.72-74.

ตามปกติผู้จะทำหน้าที่ประธานสภาสามัญฯมักจะเป็นสมาชิกสภาสามัญฯด้วยกัน ที่เรียกว่า "สมาชิกแถวหลัง"(Back Bencher) หรืออย่างน้อยก็ไม่ใช่สมาชิกที่กำลังทำงานประจำอย่างใด ให้แก่พรรคไหนๆ ทั้งนี้เพื่อให้ประธานสภาสามัญฯดำรงตนเป็นกลางในทางการเมืองให้มากที่สุด จะเห็นได้ว่า บรรยากาศในขณะที่ประชุมมักขึ้นอยู่กับภาระกระทำของประธานสภาสามัญฯเป็นส่วนใหญ่ เพราะต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้าด้านพิธีการต่างๆและเป็นประธานในกระบวนการที่เป็นงานของสภาสามัญฯด้วย ตามหลักเกณฑ์แล้ว ประธานสภาสามัญฯมีอำนาจหน้าที่เท่าที่เป็น กฎเกณฑ์เอาไว้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การกระทำของประธานสภาสามัญฯได้รับความเคารพและปฏิบัติตามอย่างมาก จนเป็นประเพณีที่สืบทอดกันมาจนทุกวันนี้ อย่างไรก็ตาม พอสรุปอำนาจหน้าที่ของประธานสภาเป็นหัวข้อใหญ่ๆ ได้ดังนี้

- ก. เป็นประธานของที่ประชุมสภาสามัญฯตลอดสมัยประชุม
- ข. เป็นผู้ตีความข้อบังคับการประชุมสภา
- ค. ดูแลให้มีการอภิปรายเป็นไปโดยเรียบร้อย เข้าประเด็นและเป็นธรรม พร้อมทั้งดูแลให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นด้วย
- ง. ทำหน้าที่อื่นๆ⁷⁶

จากข้อ ก. การเป็นประธานของที่ประชุมสภาสามัญฯนั้น ประธานสภาจะต้องทำงานร่วมกับ Chairman of Ways and Means และ Deputy Chairman ซึ่งแต่ละคนก็จะทำหน้าที่เป็นรองประธานสภาเมื่อประธานสภาฯร้องขอ หรือหากประธานสภาฯไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้แต่งตั้งผู้ใดแทนประธานสภาสามัญฯแล้ว จะต้องแต่งตั้งประธานในที่ประชุมจากบุคคลทั้ง 2 ที่กล่าวมานี้เท่านั้น การเป็นประธานที่ประชุมตามพิธีการแล้วจะต้องวางคทา(The Mace)ไว้บนโต๊ะของประธานสภาฯตรงหมายเลข 7 ของแผนผัง หากการประชุมวันนั้น ไม่มีการลงคะแนนเสมือนต้องเอาคทาวางไว้ได้โต๊ะหมายเลข 7 และหากการประชุมคราวนั้นประธานสภาฯไม่ได้ทำหน้าที่เป็นประธาน คทาก็จะวางอยู่บนโต๊ะของประธานสภาฯไม่ได้เช่นกัน

จากข้อ ข. เป็นผู้ตีความข้อบังคับการประชุมสภาฯ รวมถึงอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายใดๆที่ได้รับการแก้ไขแล้วก่อนที่จะส่งไปยังสภาฯ และอำนาจพิเศษในการด่วงเวลาหรือยุติที่ทำให้เกิดการหน่วงเหนี่ยวล่าช้า เป็นต้น นอกจากนี้ เป็นผู้วินิจฉัยว่าคำแปรญัตติใดสมควรอภิปรายกันในชั้นรายงาน หรือวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายใดเป็นร่างๆเกี่ยวกับการเงินอีกด้วย

⁷⁶ Ibid., p.74.

จากข้อค. แสดงว่าประธานสภาฯต้องเป็นผู้คุมเกมส์เพื่อให้บรรดาสมาชิกสภาสามัญฯทั้งหมด ปฏิบัติหน้าที่ในการนิติบัญญัติโดยการอภิปรายและโต้แย้งอย่างมีระเบียบและเที่ยงธรรม พยายามปกป้องสิทธิของสมาชิกพรรคเสียงข้างน้อยทุกๆพรรค ในแต่ละครั้งเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ประธานสภาฯต้องถามมติของที่ประชุมว่าเห็นด้วยหรือไม่ ถ้าเห็นด้วยให้พูด "Ayes" ถ้าไม่เห็นด้วยให้พูด "Noes" เพื่อวินิจฉัยว่าเสียงฝ่ายใดดังมากกว่ากัน(กรณีนี้แสดงว่า สมาชิกสภาสามัญฯทั้งหมดลงคะแนนเสียงโดยมิได้ออกจากห้องประชุม) แต่บางทีหากต้องมีการลงคะแนนเสียงโดยวิธีแบ่งพวก (Divison) ประธานสภาฯจะประกาศให้ที่ประชุมทราบล่วงหน้า และให้สมาชิกสภาสามัญฯทั้งหมดออกจากที่ประชุมไปยืนอยู่โดยรอบตรงระเบียงข้างๆ การลงคะแนนเสียงกระทำโดยให้สมาชิกพวกที่เห็นด้วย เดินผ่านประตูด้านหลังทางขวาของประธานสภาฯเข้ามา และพวกที่ไม่เห็นด้วย ไปที่ประตูระเบียงอีกข้างหนึ่งทางด้านซ้ายของประธานสภาฯซึ่งมีเสมียนทำหน้าที่นับจำนวนอยู่ทั้งสองข้าง และหากว่าเสียงของทั้งสองข้างเท่ากัน ประธานสภาฯจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงชี้ขาด (Casting Vote)⁷⁷ แต่การลงคะแนนเสียงชี้ขาดนี้ ประธานสภาฯได้พยายามหลีกเลี่ยงไม่อยากจะกระทำเท่าใดนัก เพราะความเปลี่ยนแปลงนั้นอาจเกิดขึ้นเพราะเสียงชี้ขาดของเขาแต่ผู้เดียว แต่ถ้าหลีกเลี่ยงไม่ได้การลงคะแนนเสียงชี้ขาดของประธานสภาฯอาจทำให้มีการอภิปรายโต้แย้งกันในสภาฯอีกครั้งหนึ่งก็ได้⁷⁸ นั่นคืออำนาจของประธานสภาสามัญฯ

จากข้อ ง. เช่น ทำหน้าที่ด้านการบริหาร คือ เป็นผู้ออกกฤษฎีกาเพื่อให้มีการเลือกตั้งซ่อม (By-Election) แต่งตั้งผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bills) เลือกประธานคณะกรรมการธิการสามัญฯ จัดสรรร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการธิการสามัญฯ ไปพิจารณาเป็นผู้พิพากษาโทษในการละเมิดเอกสิทธิ์ นอกจากนี้ เมื่อมีพิธีการต่างๆประธานสภาฯจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาสามัญฯ เช่น พิธีเปิดสมัยประชุมรัฐสภา หรือทำหน้าที่ถือสาส์นจากสมาชิกสภาสามัญฯ ไปถวายแด่สมเด็จพระราชินี เป็นต้น⁷⁹

5.1.4 การพิจารณาเรื่องราวต่างๆของรัฐบาล

เรื่องต่างๆที่รัฐบาลเสนอเข้าสู่สภาสามัญฯนั้นมีธรรมเนียมอยู่ว่า ฝ่ายค้านมีสิทธิเลือกหัว

77 Ibid.

78 Kenneth Bradshaw and David Pring, *op.cit.*, p.52.

79 คณิน บุญสุวรรณ, *op.cit.*, pp. 74-75.

ข้อเรื่องใดๆขึ้นมาอภิปรายในโอกาสต่างๆได้ ฉะนั้น ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล)จึงต้องระมัดระวังการเสนอร่างกฎหมายเป็นอย่างมาก และฝ่ายบริหารย่อมทราบอยู่แล้วว่าระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีอยู่จำกัด เช่นในแต่ละสมัยประชุมก็ภายในหนึ่งปี สภาสามัญจะมีเวลาประชุมร่วมกันประมาณ 160 วันเท่านั้น เวลาที่เหลือจึงเป็นเวลาที่เหลือสมาชิกใช้ในการพบปะกับประชาชนของตน ฉะนั้นระยะเวลาประมาณ 160 วัน จึงแยกเป็นเวลาสำหรับพิจารณาเรื่องต่างๆไปประมาณ 60 วัน ที่อาจเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายเอกชน(Private Bills) และกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิก(Private Members Bills)ก็ได้ ที่เหลืออีก 100 วัน เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายมหาชน(Public Bills) มักเป็นร่างกฎหมายที่แสดงถึงสิทธิและผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสียของชนส่วนใหญ่แน่นอน ฉะนั้นร่างกฎหมายของรัฐบาล Government's Bills จึงอยู่ในขอบข่ายของร่างกฎหมายประเภทนี้ด้วย ซึ่งเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติการคลังและงบประมาณประจำปี ส่วนระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประจำปีมีจริงๆเพียง 40 วันเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาลมีเวลาจำกัด รัฐบาลจึงต้องพยายามทำให้ร่างกฎหมายของตนผ่านกระบวนการพิจารณาในรัฐสภาไปโดยเร็วที่สุด ปัจจัยที่ช่วยให้ร่างกฎหมายของรัฐบาลสำเร็จลุล่วงได้อย่างรวดเร็ว มีดังนี้

ก."สื่อปกติ" (Usual Channels) เป็นการตกลงระหว่างวิปของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่หารือร่วมกันในแต่ละสัปดาห์ว่า จะให้พิจารณาร่างกฎหมายแต่ละเรื่องเป็นเวลาเท่าใด เมื่อถึงกำหนดเวลาแล้ว วิปของฝ่ายรัฐบาลจะแจ้งให้แก่ประธานสภาเพื่อให้ยุติการอภิปรายและให้สมาชิกลงมติต่อไป

ข. อำนาจของประธานสภาที่พยายามคุมเกมส์ให้ได้ คือ สมาชิกแต่ละคนจะต้องอภิปรายโดยสั้นและกระชับได้ใจความ หากใครละเมิดกฎนี้ในคราวต่อไปจะหมดโอกาส แม้ได้พยายามยกมือแต่ประธานสภาจะมองข้ามไปเสีย คือไม่สามารถจะ Catch the Speaker's Eye ได้นั่นเอง

ค. การกลั่นกรองของคณะกรรมการฝ่ายนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรี เป็นผู้วินิจฉัยร่างกฎหมายที่แต่ละกระทรวงส่งมา ฉะนั้นร่างกฎหมายบางชนิดอาจจะตกไปในตอนนี้ ซึ่งเป็นช่วงวินิจฉัยก่อนร่างกฎหมายเข้าสู่สภาสามัญในวาระที่ 1 ดังนั้น ร่างกฎหมายของรัฐบาลจึงเสมือนกับได้กลั่นกรองมาแล้ว จึงรวดเร็วขึ้น

ง. พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติที่กำหนดให้ไว้ ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนที่นำเข้าสู่สภาสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติ ฉะนั้น ฝ่ายบริหารจะต้องส่ง

มายังสภาสามัญฯ ให้พิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง เมื่อร่างกฎหมายอย่างนี้ได้ผ่านการกลั่นกรองในชั้นคณะกรรมการบริหารมาแล้ว จึงทำให้การพิจารณาในสภาสามัญฯ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

จ. ข้อบังคับการประชุมสภา ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะสมาชิกสภาฯ อาจจะใช้ "เตะถ่วง" โดยมีการอภิปรายชนิดไม่รู้จบ ทำให้เสียเวลาและระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายรัฐบาลจะน้อยลง ฉะนั้นข้อบังคับการประชุมนี้จะทำให้การอภิปรายของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงได้ โดยอาจจะใช้วิธีใดวิธีหนึ่งต่อไปนี้ เช่น

- การขอปิดอภิปราย (Simple Closure) เป็นวิธีการป้องกันการพูดถ่วงเวลา (Filibuster) โดยหัวหน้าวิปฝ่ายรัฐบาลจะร้องขอต่อประธานสภาฯ หากว่าสมาชิกอื่นๆ เห็นด้วยจำนวน 100 คน เป็นอันปิดการอภิปรายและลงมติได้⁸⁰ แต่การขอปิดอภิปรายนี้อยู่ในดุลยพินิจของประธานสภาฯ จะวินิจฉัยว่า การขอปิดการอภิปรายนั้นจะเป็นปฏิปักษ์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติหรือไม่ เพราะสมาชิกบางคนอาจยังไม่เข้าใจแจ่มแจ้งในสาระสำคัญนั้นๆ ดังนั้น ประธานสภาฯ อาจปฏิเสธการขอปิดการอภิปรายก็ได้

- ใช้วิธีปิดกั้น (Guillotine) เป็นการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายไว้ล่วงหน้า สำหรับระยะเวลานั้นๆ เป็นการตั้งเวลาไว้ในแต่ละขั้นนั่นเอง เช่น ชั้นกรรมาธิการ ชั้นรายงานและในวาระที่ 3 เป็นต้น วิธีการกำหนดเวลานี้ จะทำให้การล่าช้าซึ่งนับว่าเป็นอาวุธสำคัญต่างๆ หดไปตั้งแต่ก่อนการโต้แย้งจะเกิดขึ้นด้วยซ้ำ⁸¹

- วิธี แคนการู (Kangaroo) วิธีนี้เป็นอำนาจของประธานสภาฯ จะหยิบยกร่างกฎหมายใดๆ ขึ้นมาพิจารณาก่อนหรือหลังก็ได้ โดยเฉพาะในวาระที่ 2 ในชั้นรายงานนั่นเอง ในกรณีอย่างนี้เมื่อใช้วิธีแคนการู แสดงว่า การพิจารณาร่างกฎหมายขณะนั้นกำลังอยู่ภายใต้ระเบียบของการจัดสรรเวลาอยู่ ฉะนั้นประธานสภาฯ จะใช้วิธีแคนการูเพื่อพิจารณาเฉพาะร่างกฎหมายสำคัญๆ ที่หยิบยกขึ้นมาอย่างละเอียดถี่ถ้วนภายในเวลาจำกัด

5.1.5 คณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการนับว่าเป็นกลไกอันหนึ่งที่ทำให้งานในสภาสามัญฯ ทั้งปวงสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ ในที่นี้จะแบ่งคณะกรรมาธิการออกเป็นประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

⁸⁰ Ibid., p.80.

⁸¹ Alex N. Dragnich and Jorgan Rasmussen, op.cit., p.113

ก. คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole) หมายถึงคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญทั้งหมด ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองคือชั้นรายงาน ก่อนจะส่งไปยังวาระที่สาม ประธานคณะกรรมการเต็มสภาจะต้องเป็นบุคคลอื่นที่มีใช้ประธานสภาฯ คือ ให้ประธานคณะกรรมการหารายได้ของแผ่นดิน (Chairman of Ways and Means) มาทำหน้าที่แทนนั่นเอง

ข. คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) ประกอบด้วยสมาชิกประมาณคณะละ 16-30 คน ตามอัตราส่วนของพรรคในสภา จะทำหน้าที่ในชั้นกรรมการของวาระที่สอง ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการชุด A, B, C, อันที่จริงแล้วคณะกรรมการชุดนี้มีได้แต่งตั้งสมาชิกไว้ตั้งแต่ตอนแรก เพียงแต่มีชื่อชุด A, ชุด B, ชุด C, ... ฯลฯ ไว้เท่านั้น (แต่ยกเว้นให้มีเฉพาะคณะกรรมการแห่งสก๊อตและคณะกรรมการแห่งเวลส์เท่านั้น) เมื่อร่างพระราชบัญญัติถูกส่งมายังชั้นกรรมการ จึงเป็นหน้าที่ของ Committee on Selection ทำการแต่งตั้งสมาชิกกลุ่มหนึ่งให้ไปทำหน้าที่ยังคณะกรรมการต่างๆข้างต้นนี้ แต่ Committee on Selection นั้นเป็นคณะกรรมการที่สภาสามัญทำการแต่งตั้งทุกๆปี ประธานของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุดต้องเป็นผู้ที่ประธานสภาฯคัดเลือกขึ้นมา อาจเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาลก็ได้⁸² คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีหน้าที่ลงมติให้ร่างกฎหมายใดๆตกไปหรือไม่สามารถแก้ไขต่อเติมร่างพระราชบัญญัติใดๆได้ เพียงแต่ไปหารายละเอียดประกอบร่างพระราชบัญญัติต่างๆให้รัดกุมให้ถูกต้องตามกฎหมาย และแสดงผลดีผลเสียอันอาจเกิดขึ้นจากผลกระทบของร่างนั้นๆ เป็นต้น เพราะสมาชิกสภาสามัญในวาระที่ 2 ทั้งหมดไม่สามารถค้นหารายละเอียดมาประกอบการพิจารณาร่างใด ๆอย่างลึกซึ้งได้ จึงต้องตั้งกรรมการเฉพาะเรื่องนั้นๆขึ้นมา

ค. คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committees) เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและไต่สวนข้อมูลต่างๆเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มักเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษในแต่ละเรื่องที่สภาสามัญจะพิจารณาเป็นคราวๆไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะแต่งตั้งบุคคลที่เคยเป็นข้าราชการประจำตามกระทรวงต่างๆที่ปลดเกษียณแล้วมาเป็นคณะกรรมการ เพราะบุคคลเหล่านี้มักเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องมาทำการช่วยตรวจสอบและไต่สวนเรื่องต่างๆให้ (Specialist Select Committees) โดยเฉพาะบุคคลเหล่านี้เคยปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงนั้นๆมาก่อน ทำให้ฝ่ายสภาฯสามารถวินิจฉัยเรื่องต่างๆได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

⁸² Ibid., pp.111-112.

ง. คณะกรรมาธิการร่วมกันทั้ง 2 สภา เป็นคณะกรรมาธิการซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากทั้งสภาสามัญ และสภาขุนนาง เพื่อร่วมกันพิจารณาเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่น ร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่สำคัญๆ⁸³ เป็นต้น

5.1.6 คณะวิป (Whips)

วิป เป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำให้งานในสภาสามัญดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่ง ฉะนั้น ในแต่ละพรรคจะมีหน่วยงานวิปของตนเพื่อทำหน้าที่ควบคุมสมาชิกให้มาลงคะแนนเสียงให้มากที่สุด นอกจากนี้ วิปของพรรคที่เป็นรัฐบาลจะต้องช่วยประสานงานระหว่างสมาชิกพรรครัฐบาลและสมาชิกพรรคคนในสภาสามัญด้วย นอกจากนี้ มีงานบางชนิดที่หัวหน้าวิปฝ่ายรัฐบาลกับหัวหน้าวิปฝ่ายค้านต้องทำงานประสานกันตลอดเวลา เช่นการตกลงที่เรียกว่า Usual Channels ดังที่อธิบายมาแล้ว และโดยเฉพาะวิปจะร่วมมือกับประธานสภาฯ และผู้นำเสียงในสภาสามัญอีกด้วย (Leader of the House of Commons) ซึ่งทุกคนเป็นสมาชิกสภาสามัญทั้งสิ้น หัวหน้าวิปฝ่ายรัฐบาลก็ได้รับเงินตอบแทนเป็นรายปีเช่นกันกับรัฐมนตรีคนหนึ่ง โดยมีที่ทำงานอยู่ที่บ้านเลขที่ 12 ถนนดาวนิง (12 Downing Street) ใกล้ๆกับบ้านพักของนายกรัฐมนตรี (บ้านพักเลขที่ 10 ถนนดาวนิง) นั่นเอง⁸⁴

หน่วยงานวิป (Whips) ประกอบด้วยหัวหน้าวิปและวิปคนอื่นๆอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะ มีจำนวนเล็กน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความต้องการของพรรคนั้นๆเป็นผู้กำหนด หน่วยงานวิป จึงเป็นหน่วยงานที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง นับว่าเป็นศูนย์รวมรายละเอียดของสมาชิกสภาฯแต่ละคน

5.2 อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ

สภาสามัญมีอำนาจและหน้าที่สำคัญ ๆ หลายประการ ในที่นี้พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

5.2.1 อำนาจหน้าที่ในการนิติบัญญัติ

5.2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมเกี่ยวกับการเงิน

5.2.3 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร⁸⁵

⁸³ คณิน บุญสุวรรณ, op.cit., p.82.

⁸⁴ Alex N. Dragnich and Jorgan Rasmussen, op.cit., p.131.

⁸⁵ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, op.cit., หน้า 84.

5.2.1 อำนาจหน้าที่ในการนิติบัญญัติ

องค์กรด้านนิติบัญญัติของสหราชอาณาจักรนั้นมิได้มีเฉพาะรัฐสภาเพียงเท่านั้น ยังมีหน่วยงานอื่นๆอีก เช่น ฝ่ายบริหารที่สามารถออกพระราชกฤษฎีกามาบังคับใช้ในระยะหนึ่งก่อน แล้วจึงนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่รัฐสภาพิจารณาเป็นองค์การสุดท้ายอีกทีหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม รัฐสภาก็ยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดและสำคัญที่สุดอยู่นั่นเอง

ร่างพระราชบัญญัติ(Bills)ที่นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในแต่ละสมัย มักมีจำนวนมากนับเป็นพันๆฉบับ การจะริเริ่ม (Innitiate) ร่างกฎหมายของตนไปยังสภาใดก่อนนั้น ขึ้นอยู่กับชนิดและความประสงค์ของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆด้วย เช่น ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณซึ่งฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอ(Government Bills)แล้ว ร่างกฎหมายชนิดนี้ต้องริเริ่มที่สภาสามัญก่อนเสมอ แต่ร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาลที่ไม่เกี่ยวกับการเงินนั้น ขึ้นกับเจ้าของร่างกฎหมาย(รัฐมนตรีเจ้าของเรื่อง)สามารถจะเลือกริเริ่มที่สภาใดก่อนก็ได้ และถ้าเป็นร่างกฎหมายอีกชนิดหนึ่ง คือร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภา (Private Member's Bills) ซึ่งก็เป็น Public Bills นั้น ขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอว่าจะให้ริเริ่มนำเข้าสู่สภาใดก่อน

กระบวนการนิติบัญญัติ

กระบวนการนิติบัญญัติของสหราชอาณาจักร จะต้องผ่านขั้นตอนดังต่อไปนี้

ประการแรก ต้องผ่านสภาที่ 1 ซึ่งอาจจะเป็นสภาสามัญหรือสภานางก่อนก็ได้โดยจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นขั้นตอนใน 3 วาระ

ประการที่สอง ต้องผ่านสภาที่ 2 โดยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใน 3 วาระเช่นกัน

ประการที่สาม ต้องผ่านสถาบันกษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ต่อไป

ก. การผ่านสภาที่ 1 ที่เป็นสภาสามัญ

กรณีที่ 1 ถ้าเป็นร่างกฎหมายมหาชน (Public Bills) ชนิดร่างกฎหมายของรัฐบาล (Government Bills) แล้ว มีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ว่า จะต้องริเริ่มที่สภาสามัญก่อนเท่านั้น ร่างกฎหมายชนิดนี้มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายที่สมาชิกฝ่ายเสียงข้างมากเคยได้ให้สัญญาแก่ประชาชนเอาไว้ และเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เงินสำหรับการบริหารประเทศ พร้อมทั้งกำหนดอัตราภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีหาเงินเข้าท้องพระคลัง เพื่อให้เพียงพอกับเงินที่ต้องจ่ายประจำปี ฉะนั้น รัฐมนตรีผู้เป็นหัวหน้าของกระทรวงทั้งหลาย จะรวบรวมร่างกฎหมายต่างๆอันอาจจะเป็นร่างกฎหมายใหม่ๆที่ยังไม่เคยนำเสนอเข้าสู่สภาใดๆมาก่อนเลย หรือเป็นการออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง เพื่อยกเลิกหรือปิดช่องโหว่ของกฎหมายที่เคยนำไปใช้แล้วเพราะเป็นกฎหมายที่มีผู้

นำไปใช้ โดยอาศัยความบกพร่องแห่งกฎหมายนั้น ๆ ไปเป็นประโยชน์ต่อตนเองและให้โทษแก่บุคคลอื่น เป็นต้น

ฉะนั้น รัฐบาลต้องวางแผนทำโปรแกรมต่างๆก่อนที่จะส่งร่างกฎหมายนั้นๆไปยังรัฐสภา โดยจะให้คณะกรรมการชุดหนึ่ง ที่เรียกว่า **Future Legislation Committee** ทำหน้าที่วางแผนการนิติบัญญัติของรัฐบาลล่วงหน้าเป็นเวลา 5 ปี จนกว่าจะหมดอายุของรัฐสภาชุดนั้น ทั้งยังทำหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ทำหน้าที่เลือกร่างกฎหมายของรัฐบาลทั้งหมดว่า จะนำร่างกฎหมายใดเสนอในสมัยประชุมใดอีกด้วย คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้นำสภาขุนนาง ผู้นำสภาสามัญฯ หัวหน้าวิปสภาขุนนาง และหัวหน้าวิปของสภาสามัญฯ

เมื่อเสร็จจากขั้น **Future Legislation Committee** แล้ว ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งมายัง คณะกรรมการนิติบัญญัติอีกชุดหนึ่ง เรียกว่า **Legislation Committee** กรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเชิญรัฐมนตรีเจ้าของร่างกฎหมายนั้นๆมาร่วมพิจารณาด้วย ฉะนั้น ร่างกฎหมายใดจะผ่านเข้าไปยังสภาฯหรือไม่ จึงขึ้นกับคะแนนเสียงของกรรมการชุดนี้เป็นอย่างมาก คณะกรรมการชุดนี้เป็นกรรมการชุดเล็กๆ ประกอบด้วย ประธานสภาขุนนาง(Lord Chancellor) ฝ่ายกฎหมาย(Attorney General) ที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายของรัฐบาล ผู้นำสภาขุนนาง ผู้นำสภาสามัญฯ หัวหน้าวิปของสภาขุนนาง หัวหน้าวิปของสภาสามัญฯ และรัฐมนตรีเจ้าของร่างกฎหมายนั้นๆ⁸⁶ จึงเป็นการถ่วงการส่งร่างกฎหมายของรัฐบาลก่อนที่ร่างฯนั้นๆจะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในวาระแรก

การเสนอร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1

ในวันที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยถูกต้องเป็นทางการนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะต้องปรากฏในทำเนียบระเบียบวาระ (Order Paper)เสียก่อน โดยประธานสภาฯ จะแจ้งต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ แล้วจึงส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติ (Dummy Bill) ไปยังเลขาธิการสภาสามัญฯ(Clerk of the House) เพื่อที่จะอ่านให้ที่ประชุมฟัง หลังจากนั้น จะพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติเพื่อเตรียมเสนอในวาระที่ 2 ที่จะมีขึ้นอีกไม่กี่วันข้างหน้า

การพิจารณาในวาระที่สอง

วาระที่สองเป็นวาระที่สำคัญยิ่ง รัฐมนตรีผู้เป็นเจ้าของร่างกฎหมายจะทำการอภิปรายนำ

⁸⁶ Kenneth Bradshaw and David Pring, *op.cit.*, P.256.

ไปก่อน โดยจะอธิบายถึงวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ต่างๆที่เกิดจากผลแห่งกฎหมายนั้น และถ้าร่างกฎหมายนั้นสำคัญมากการอภิปรายและโต้แย้งก็จะใช้เวลามาก บางทีอาจใช้เวลา 1 ถึง 2 วันต่อร่างกฎหมายหนึ่งฉบับ แต่บางทีอาจใช้เวลาเพียง 4-5 นาที ถ้าเป็นร่างกฎหมายธรรมดาๆ ก็ผ่านขั้นตอนนี้ไปได้เช่นกัน ก่อนจะสิ้นการอภิปรายโต้แย้ง (Debate)แต่ละครั้ง เป็นหน้าที่ของนักการเมือง"แถวหน้า"(Front Benches)ฝ่ายละหนึ่งคน ทำการสรุปสาระสำคัญเสียก่อน แล้วจึงลงคะแนนเสียงสำหรับร่างกฎหมายนั้นๆ ถ้าสมาชิกสภาสามัญไม่เห็นด้วยปกติจะมีข้อเสนอแนะให้แก้ไข แล้วอาจให้เลื่อนไปพิจารณาในวาระที่สองอีก 6 เดือนข้างหน้า⁸⁷ (ซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิเสธนั่นเอง) แต่ถ้าเห็นด้วย ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมการธิการสามัญ (Standing Committee)ที่เกี่ยวข้อง สำหรับร่างกฎหมายบางฉบับที่ต้องการให้นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยเหลือแล้ว จะส่งไปยังคณะกรรมการวิสามัญ(Select Committee)เท่านั้น แต่มีข้อสังเกตว่า ในวาระที่สองขั้นคณะกรรมการนี้ ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณการเงินหรือร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เช่น เกี่ยวกับอำนาจระหว่างสภาทั้งสอง หรือปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ด้านองค์พระประมุขกับประเทศต่างๆ ในเครือจักรภพแล้ว ร่างกฎหมายนั้นจะต้องนำเข้าสู่คณะกรรมการเต็มสภา(Committee of the Whole House) คณะกรรมการธิการสามัญที่พิจารณาร่างกฎหมายในวาระนี้ จะทำหน้าที่พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบพร้อมทั้งเขียนข้อเสนอแนะโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ใดๆทั้งสิ้น และต้องนำข้อเสนอแนะของตนส่งไปยังสภาสามัญ(ในวาระที่สอง)เท่านั้น ขั้นตอนนี้เรียกว่าขั้นรายงาน (Report Stage) สำหรับขั้นรายงานนี้ สมาชิกสภาสามัญขณะที่ทำหน้าที่คณะกรรมการเต็มสภา อาจจะได้เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเหล่านั้นก็ได้ และเป็นช่วงที่ประธานที่ประชุมคณะกรรมการเต็มสภาอาจใช้อำนาจในการหยิบยกร่างกฎหมายใดๆที่ต้องแก้ไขขึ้นมาพิจารณาก่อนหรือทีหลังก็ได้ การพิจารณาแก้ไขในขั้นรายงานนี้มักทำให้ร่างกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไม่มากนักน้อยเช่น อาจเป็นด้านเนื้อหาสาระ หรือความสละสลวยของภาษาก็เป็นได้ เมื่อพิจารณาเป็นที่ตกลงกันทั้งสภาสามัญแล้วก็เป็นอันผ่านวาระที่สองได้

การพิจารณาวาระที่สาม

ในวาระนี้จะไม่อภิปรายโต้แย้งกันอีก เพียงแต่อ่านบททวนให้สมาชิกฟังอีกครั้ง ถ้าเห็นด้วยก็ลงมติผ่านวาระที่ 3 ไป แต่ถ้าสมาชิกสภาสามัญอย่างน้อย 6 คน แข็งความประสงค์ล่วงหน้าว่าจะแก้ไข ก็จะมีการโต้แย้ง(debate)กันก่อนที่จะลงมติ ตามปกติร่างกฎหมายที่ผ่านการ

พิจารณาของสภาสามัญฯในวาระที่ 2 อย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว มักจะผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3 นี้เสมอ

วาระทั้งสามตอนนี้เป็นการศึกษาของสภาสามัญฯเท่านั้น เมื่อเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังสภาขุนนางต่อไป ซึ่งจะพิจารณาใน 3 วาระเช่นกัน แล้วส่งให้ประธานสภาสามัญฯ เพื่อกราบบังคมทูลต่อสมเด็จพระราชินีเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วจึงประกาศใช้เป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้ได้

กรณีที่ 2 ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เรียกกันว่า ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาสามัญฯ(Private Member's Bills)แล้ว กระบวนการด้านกฎหมายจะแตกต่างกับร่างกฎหมายรัฐบาลบ้างเล็กน้อย คือ

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาสามัญฯ เป็นร่างกฎหมายที่อาจนำขึ้นริเริ่มที่สภาขุนนางหรือสภาสามัญฯก่อนก็ได้ แต่โดยทั่วไปแล้ว สภาสามัญฯมีงานนิติบัญญัติจำนวนมาก อาจทำการพิจารณาอย่างไม่รอบคอบ จึงมีบ่อยครั้งที่เจ้าของร่างกฎหมายเลือกที่จะริเริ่มร่างกฎหมายของตนโดยนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาขุนนางก่อน ส่วนด้านกระบวนการพิจารณาร่างฯก็เหมือนกับร่างกฎหมายชนิดร่างฯของรัฐบาล (Government Bills)เหมือนกัน คือผ่าน 3 วาระของทั้งสองสภา แต่มีข้อแตกต่างกันเล็กน้อยเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของร่างกฎหมายชนิดนี้ คือสมาชิกสภาผู้ต้องการเสนอ(Introduce)ร่างฯชนิดPrivate Member's Bills นี้ ในเบื้องต้น ต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาสามัญฯเสียก่อน และหากร่างกฎหมายของผู้ใดได้รับเสียงสนับสนุนสูง ก็มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายของตนก่อน⁸⁸ ฉะนั้น ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาสามัญฯต่างก็เสนอมานั้น อาจถูกนำเสนอเข้าสู่สภาหนึ่งสภาใดในวาระที่ 1 เพียงไม่กี่ฉบับ และสำหรับร่างฯที่ตกไปนั้น เจ้าของร่างฯสามารถหยิบยกขึ้นมาเสนอในปีต่อไปได้

ร่างกฎหมายที่ผ่านการสนับสนุนมาแล้วนั้น คำเนิการหลายขั้นตอนด้วยกันคือ ต้องให้หัวหน้าพรรคต่างๆพิจารณาและเห็นด้วยเสียก่อน แล้วผู้คุมเสียง(Whips)ของพรรคนั้นก็จะต้องบรรจุร่างฯเหล่านั้นเพื่อนำสู่สภาสามัญฯในวาระที่ 1 ได้ ส่วนการพิจารณาวาระนี้เป็นหน้าที่ของเจ้าของร่างฯ ที่จะชักนำสมาชิกอื่นๆให้มาช่วยลงมติรับหลักการร่างฯของตนในวาระที่ 1 ให้มากที่สุด⁸⁹

⁸⁸ Gwendolem M. Carter and John H. Herz, *op.cit.*, p.113.

⁸⁹ *Ibid.*

ต่อจากนั้นร่างกฎหมายก็เข้าสู่วาระที่สอง ซึ่งขั้นตอนนี้ จะต้องมีการอภิปรายโต้แย้งและการลงมติ แล้วจึงส่งต่อไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาและขึ้นรายงานต่อสภาสามัญฯเหมือนกรณีร่างกฎหมายของรัฐบาล ส่วนขั้นการรายงานนั้น โดยมากจะพิจารณาถึงรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆเท่านั้น ส่วนในวาระที่ 3 ซึ่งมักไม่ค่อยมีข้อแก้ไขใดๆ นอกจากดูความสละสลวยของถ้อยคำแล้วจึงลงมติให้ผ่านสภาที่ 1 ไปสู่สภาที่ 2 ในกระบวนการที่เหมือนกันเมื่อเสร็จจากสภาที่สองแล้ว จึงส่งไปยังสมเด็จพระราชินีเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

กรณีที่ 3 ถ้าเป็นร่างกฎหมายเอกชน (Private Bills) แล้ว จะเสนอร่างกฎหมายโดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องโดยตรง ผ่านมายัง “เจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบคำร้องร่างกฎหมายเอกชน” (Examiner of Petitions for Private Bills) ของแต่ละสภาภายในวันที่ 27 พฤศจิกายนของทุกสมัยประชุม⁹⁰ เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบดูแล้วเห็นว่าไม่มีข้อผิดพลาดก็ถือว่า เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่สภาใดสภาหนึ่งในวาระที่ 1

วาระที่หนึ่ง ร่างกฎหมายชนิดนี้จะปรากฏไว้ในสำเนาพระราชบัญญัติ (Dumney Bills) เพื่อให้เลขาธิการสภาสามัญฯเป็นผู้อ่านให้สมาชิกสภาสามัญฯฟังแต่อย่างเดียว เพื่อให้แต่ละฝ่ายเตรียมอภิปรายและโต้แย้งในวาระที่ 2 ต่อไป

วาระที่สอง เป็นการวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายนั้นๆขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ และหลังจากลงมติแล้ว หากร่างกฎหมายถูกขัดขวางก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบอย่างยุติธรรมที่สุด ฉะนั้นในขั้นรายงานในวาระที่ 2 แล้ว สภาสามัญฯมักยอมรับรายงานของ “คณะกรรมการร่างกฎหมายเอกชน” (Private Bills Committee) โดยปราศจากข้อโต้แย้งใดๆทั้งสิ้น แต่หากลงมติแล้วและร่างกฎหมายนั้นไม่ถูกขัดขวาง ก็จะส่งไปยัง “คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ถูกขัดขวาง” (Committee on Unopposed Bills) ต่อไป เมื่อผ่านขั้นรายงานแล้ว ร่างกฎหมายก็จะถูกส่งไปวาระที่สาม เพื่อลงมติและผ่านไปสู่สภาอีกสภาหนึ่งต่อไป

ร่างกฎหมายเอกชนนี้มีความแตกต่างจากร่างกฎหมายอื่นๆอยู่บ้าง คือ ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนานซึ่งทำให้มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง โดยเฉพาะเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ใช้ตาม

⁹⁰ คณิน บุญสุวรรณ, op.cit., p.99.

ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย หากว่าเป็นร่างกฎหมายที่ผ่านตลอดก็มักจะเสียค่าใช้จ่ายตามขั้นตอนของทั้งสองสภามาก เช่น ค่าธรรมเนียมอาจมีมากหรือน้อยก็มักขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากผลของร่างกฎหมายนั้นๆ และค่าใช้จ่ายในด้านค่าธรรมเนียมที่จ่ายให้กับหน่วยงานต่างๆ ในรัฐสภา ตลอดจนค่าใช้จ่ายด้านโฆษณาตามหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นต่างๆ และหนังสือพิมพ์สำคัญๆ เช่น หนังสือพิมพ์ลอนดอนคาเซท เป็นต้น นั่นคือ หากร่างกฎหมายชนิดนี้ได้รับการห่วงเหี่ยวหรือมีความล่าช้าใดๆ ก็ตาม ก็จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายต่างๆ เป็นเงาตามตัวไปด้วย เช่น ค่าจ้างพิมพ์ร่างฯหลายๆ ครั้ง เป็นต้น

5.2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมเกี่ยวกับการเงิน

ไม่เพียงแต่สภาสามัญฯเป็นผู้อนุมัติงบประมาณให้ฝ่ายบริหารนำไปบริหารประเทศเท่านั้น ตามทฤษฎีแล้ว สภาสามัญฯยังมีบทบาทในการควบคุมการจ่ายเงินนั้นๆ ด้วย โดยให้สมาชิกฝ่ายค้านทำหน้าที่ควบคุมการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ หากรัฐบาลต้องการเปลี่ยนแปลงภาษีอากรใดๆ จะต้องเสนอต่อสภาสามัญฯในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งกระทำกันปีละ 1 ครั้ง ราวๆต้นเดือนเมษายน⁹¹ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติการคลังด้วย ซึ่งก่อนหน้านั้นจะต้องนำร่างกฎหมายการคลังเสนอให้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาเสียก่อน สำหรับปัจจุบันไม่กระทำดังนั้นแล้ว แต่จะส่งร่างกฎหมายการคลังให้คณะกรรมการสามัญฯชุดที่เกี่ยวข้องพิจารณาแทน⁹²

การควบคุมของสภาสามัญฯสามารถกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำสภาสามัญฯ คือ ผู้ตรวจสอบบัญชี(Comptroller) และผู้ตรวจเงินแผ่นดิน(Auditor General) ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการจ่ายเงินที่มาจากเงินกองทุนคอนโซลิเตดเด็คว่า สภาสามัญฯอนุมัติแล้วหรือยังและทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของแต่ละกระทรวงด้วย นอกจากนี้ ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและรับผิดชอบภาระกิจอย่างเคร่งครัด พร้อมทั้งให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการกรมนิติกลางและตรวจสอบอย่างระมัดระวัง เพื่อจะควบคุมว่าฝ่ายบริหารได้จ่ายเงินไปถูกต้องตามที่อนุมัติหรือไม่

5.2.3 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

เป็นหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านที่จะให้รัฐบาลชี้แจงนโยบายต่างๆ ซึ่งพอสรุปอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้

91 Ibid., p.101.

92 Ibid., p.103.

ก. หน้าที่ตรวจสอบข้อเสนอของรัฐบาล วิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐบาล โดยการอภิปราย การตั้งกระทู้ถามและการลงมติไม่ไว้วางใจ

ข. ทำการเสนอนโยบายของตน ตามปกติฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ค้านฝ่ายรัฐบาลพร้อมทั้งเสนอนโยบายของตนด้วยเสมอ เพื่อให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้เพื่อหวังผลการเลือกตั้งในคราวต่อไปหากว่ามีการยุบสภานั้นเอง

การวิพากษ์วิจารณ์ของฝ่ายค้านเป็นการช่วยกำหนดรูปแบบนโยบายของรัฐบาลได้อย่างดีทีเดียว ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่ปฏิบัติกระทำไปได้อย่างคล่องตัว นอกจากนี้ยังช่วยเปิดเผยให้ประชาชนเห็นกิจกรรมต่างๆของรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังไม่ละเลยต่อเสียงของฝ่ายข้างน้อย ซึ่งถือว่าเป็นวิถีทางปกครองที่เป็นประชาธิปไตย

5.3 สภานาง (House of Lords)

สภานางจะทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญมาแล้ว และทำหน้าที่อีกอย่างหนึ่งคือ เป็นศาลสูงแห่งสหราชอาณาจักรด้วย สมัยก่อนสภานางมีอำนาจมากทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์มาตลอด แต่ปัจจุบันนี้ ได้ถูกลดอำนาจทั้งหลายลงจนเกือบไม่มีบทบาทใดๆ เหลืออยู่เลย

5.3.1 อำนาจที่ถูกลดลง

ก. อำนาจในการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งส่งมาจากสภาสามัญนั้น หลังจากปีค.ศ. 1911 แล้ว สภานางไม่มีอำนาจในการยับยั้งหรือหน่วงเหนี่ยวใดๆทั้งสิ้น กระทำได้เพียงผ่านร่างกฎหมายการเงินเท่านั้น และร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญมาแล้ว 30 วัน ไม่ว่าสภานางจะพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม เป็นหน้าที่ของประธานสภาสามัญที่ต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นกราบบังคมทูลให้สมเด็จพระราชินี เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้

ข. สภานางเคยยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญมาแล้วได้ถึง 2 ปี แต่หลังปี ค.ศ. 1949 แล้ว สภานางสามารถใช้อำนาจนี้ได้เพียง 1 ปีเท่านั้น⁹³ และอำนาจนี้ก็ใช้กับร่างกฎหมายธรรมดาทั่วไปเท่านั้น มิใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินซึ่งสภานางไม่มีอำนาจกระทำได้ ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว

⁹³ จรูญ สุภาพ และคณะฯ, op.cit., หน้า 32.

5.3.2 อำนาจที่เหลือของสภาขุนนาง

ก. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

สมาชิกสภาขุนนางอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เหมือนกับที่สมาชิกสภาสามัญฯ กระทำ แต่จะต้องเป็นร่างกฎหมายธรรมดาที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเท่าใดนัก

นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ริเริ่มจากสภาขุนนางก่อนสภาสามัญฯ ได้ ซึ่งตามปกติแล้วร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะต้องริเริ่มที่สภาสามัญฯ ก่อน แล้วจึงส่งมายังสภาขุนนางเพื่อให้พิจารณากลับกรองเป็นลำดับต่อมา การพิจารณาของสภาขุนนางนั้นนับว่ายังมีประโยชน์อยู่มาก เพราะหลักการวินิจฉัยก็เพื่อปรับปรุงให้ร่างกฎหมายง่ายแก่การปฏิบัติยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่ง ก็เพื่อลดจำนวนความคับคั่งของร่างกฎหมายที่นำเข้าสู่สภาสามัญฯ เป็นแห่งแรก เนื่องจากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ต้องกระทำอย่างรอบคอบ ฉะนั้น สภาสามัญฯ อาจมีเวลาไม่พอเพียงที่จะพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ทุกฉบับอย่างละเอียดถี่ถ้วนได้ ดังนั้น เจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ อาจนำร่างฯ ของตนเข้าสู่การพิจารณาของสภาขุนนางก่อนก็ได้ เพราะถือว่า การพิจารณาของสภาขุนนางมักกระทำได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเสมอ

ข. อำนาจทางด้านตุลาการ

สภาขุนนางต้องทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ชั้นสุดท้ายหรือศาลสูงของสหราชอาณาจักรด้วย ฉะนั้น จึงให้มีสมาชิกสภาขุนนาง ที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมายเข้าไปร่วมพิจารณาคดีต่างๆ ร่วมด้วยกับข้าราชการศาลสูงด้วยเสมอ โดยมีประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) เป็นประธานศาลสูง

สภาขุนนางมีการประชุมกันไม่บ่อยครั้งเหมือนเช่นสภาสามัญฯ และกระบวนการต่างๆ ก็ไม่เคร่งครัดเหมือนกระทำในสภาสามัญฯ ด้วย บางกระบวนการก็ถูกข้ามขั้นตอนไปเช่น ไม่มีกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) หรือไม่มีกระบวนการปิดการอภิปราย ฉะนั้นการอภิปรายของสภาขุนนางจึงมักมีการอภิปรายกันชนิดไม่รู้จักจบ แต่ก็เป็นการอภิปรายที่มีคุณค่า มีสาระ มีประโยชน์ ซึ่งสมาชิกสภาสามัญฯ จะมองข้ามไม่ได้ เพราะสมาชิกสภาขุนนางที่มาประชุมบ่อยๆ หรือมาร่วมอภิปรายในปัญหาต่างๆ ตลอดเวลา มักจะเป็นนักการเมืองที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นขุนนางตลอดชีพหรือเป็นขุนนางฝ่ายกฎหมาย นอกจากนี้ ขุนนางสืบสกุลบางคนก็ให้ความสนใจด้านการเมืองเช่นกัน ฉะนั้น ข้อคิดเห็นใดๆ ที่อภิปรายมานั้น จึงเป็นการอภิปรายที่ถือว่ามี "คุณค่ายิ่ง" อันเนื่องจากว่า บุคคลเหล่านี้มีประสบการณ์ จึงสามารถคาดเดาเหตุการณ์และมีวิสัยทัศน์ทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางนั่นเอง

5.3.3 องค์ประกอบของสภาขุนนาง

สมาชิกสภาขุนนางปัจจุบันนี้มีจำนวนมากกว่าหนึ่งพันคน แต่มิได้เข้าประชุมพร้อมกันหมดทุกคน มักมีผู้เข้าร่วมประชุมแต่ละครั้งประมาณ 200-300 คนเสมอ เพราะสมาชิกบางคนอาจติดธุระหรือลาหยุดพักผ่อนตามสิทธิของตนในแต่ละรอบปี

สมาชิกสภาขุนนางมีสถานภาพแตกต่างกับสมาชิกสภาสามัญฯบางประการ เช่นสมาชิกสภาขุนนางบางคนอาจมาจากการแต่งตั้งหรือมาจากการสืบทอดของตระกูล แต่สมาชิกสภาสามัญฯต้องมาจากการเลือกตั้งและหากมีฐานันดรศักดิ์ใดๆต้องสละตำแหน่งนั้นๆก่อน นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างด้านเงินตอบแทนที่ได้รับ เพราะสมาชิกสภาขุนนางไม่ได้รับเงินตอบแทนที่คิดเป็นรายปีดังเช่นสมาชิกสภาสามัญฯ ได้รับ แต่ได้รับเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางเท่านั้น นอกจากนี้สมาชิกบางตำแหน่งคือประธานสภาขุนนางเท่านั้น ที่ได้รับเงินตอบแทนดังเช่นรัฐมนตรีคนหนึ่ง และสมาชิกสภาขุนนางมี 4 ประเภทด้วยกันคือ

- ก. ขุนนางสืบสกุลของอังกฤษและสก๊อตแลนด์ มีจำนวน 960 คน
- ข. ขุนนางได้รับแต่งตั้งตลอดชีพ มีจำนวน 270 คน
- ค. บิชอปและอาร์ชบิชอปชั้นผู้ใหญ่ มีจำนวน 26 คน
- ง. ขุนนางฝ่ายกฎหมาย จำนวน 20 คน⁹⁴

5.3.4 ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor)

ประธานสภาขุนนางเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการแต่งตั้ง หากพิจารณาตามความหมายโดยทั่วไปแล้ว น่าจะหมายถึงประธานที่มาจากสมาชิกสภาขุนนางเป็นผู้เลือกขึ้นมา แต่ความเป็นจริงแล้วเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยแต่งตั้งเมื่อมีการตั้งคณะรัฐมนตรีต้อนรับตำแหน่งใหม่ๆ หรือเมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีบางตำแหน่ง โดยเลือกจากสมาชิกสภาสามัญฯ บุคคลภายนอกหรือเลือกจากสมาชิกสภาขุนนางก็ได้ เช่น สมัยนายจอห์น เมเจอร์ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็เคยได้ทาบทามนางมาร์กาเรต แรตเซอร์ ให้ทำหน้าที่ประธานสภาขุนนางด้วยแต่นางปฏิเสธ จึงได้แต่งตั้งสามีของนางทำหน้าที่แทน การที่จะนำเอาสมาชิกสภาขุนนางหรือบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งใดๆนั้นเป็นดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว และสมาชิกผู้นั้นจะต้องลงสมัครรับเลือกตั้งเมื่อมีโอกาสทันทีด้วย อนึ่ง การที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรืออื่นใดในสภาสามัญฯแล้ว หากเป็นขุนนางชนิดสืบสกุล

⁹⁴ "Election in United Kingdom" (Editorial), *Bangkok Post* (13 June 1983).

อยู่ก็ต้องสละบรรดาศักดิ์ชั้นดิสสายโลหิต เพื่อให้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญ⁹⁵ ได้ และนายกรัฐมนตรีจะต้องคาดการณ์ไว้แล้วว่า หากลงสมัครรับเลือกตั้งแล้วจะมีโอกาสได้รับชัยชนะอย่างแน่นอน

ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาขุนนางนั้น ปกติต้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมด้วยเช่น ลอร์ด เฮลแชม (Lord Hailsham) ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานสภาขุนนางและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตั้งแต่นางมาร์กาเรต แทตเชอร์ ประกาศยุบสภา จนถึงหลังการเลือกตั้งก็ยังคงได้รับแต่งตั้งเป็นตำแหน่งเดิมอยู่⁹⁶ เป็นต้น แต่ไม่ได้เป็นกฎเกณฑ์ตายตัว อาจเลือกบุคคลอื่น ๆ ที่รัฐบาลไว้วางใจไปทำหน้าที่เป็นประธานสภาขุนนางก็ได้

เนื่องจากประธานสภาขุนนางมาจากฝ่ายรัฐบาลและมาจากสภาสามัญ จึงมีอำนาจในการอภิปรายร่างกฎหมายคั่งเช่นนักการเมืองผู้หนึ่งกระทำได้เช่นกัน

5.4 สรุป

สภานิติบัญญัติเป็นหนึ่งในสามสถาบันที่สำคัญที่สุดในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย แม้ว่ามีนโยบายที่ให้ความสำคัญเท่าๆกันก็จริง แต่ในทางปฏิบัติแล้วสภามีอำนาจการนิติบัญญัติตามที่ได้รับมอบจากประชาชนโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การปฏิบัติงานของสภานิติบัญญัติอังกฤษมีกลไกที่สำคัญๆช่วยอยู่หลายหน่วยด้วยกัน ที่ทำให้งานต่างๆดำเนินไปได้ด้วยดีเสมอมา เช่นผู้ควบคุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาสามัญ ผู้นำเสียงข้างมากทั้งสองสภาหรือคณะกรรมการชุดต่างๆ เป็นต้น การปฏิบัติงานของกลไกต่างๆ เหล่านี้ค่อนข้างเข้มงวดเป็นอย่างมาก เช่น การปฏิบัติตามกระบวนการการออกกฎหมายมักจะให้ความสำคัญต่อทุกขั้นตอนโดยตลอด และไม่ละเมิดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีของอังกฤษที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา หรือต่อจารีตประเพณีของรัฐสภาอย่างเคร่งครัด ฉะนั้น ในการผ่านร่างกฎหมายแต่ละครั้งมักได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะมีการตรวจสอบจากฝ่ายค้านอยู่เสมอ และจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาเศรษฐกิจของอังกฤษมีปัญหาตลอด จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละชุดเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาสามัญแล้ว ต้องพยายามบริหาร

⁹⁵ Jack Harvey, *op.cit.*, p.119

⁹⁶ Bangkok Post, *op.cit.*,

ประเทศให้อยู่รอดอย่างมีประสิทธิภาพบนความขาดแคลนต่างๆมากมายเหล่านั้น

พรรคคอนเซอร์เวทีฟ(หรือเรียกว่าพรรคอนุรักษ์นิยม)และพรรคเลเบอร์(พรรคกรรมกร) เป็นสองพรรคใหญ่ที่มีอำนาจผลัดเปลี่ยนกันปกครองประเทศมาหลายสมัย ต่างก็พยายามหาวิธีต่างๆเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจเสมอมา บางครั้งที่ประสบชัยชนะแก้ปัญหาต่างๆได้ ก็จะได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาสามัญอีกครั้งหนึ่ง ทำให้รัฐบาลต้องพยายามแก้ปัญหาต่างๆอย่างระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง ส่วนฝ่ายค้าน หากเป็นฝ่ายค้านนานเกินไปจะทำให้ประชาชนผู้ศรัทธาต่อพรรคเอนเอียงไปสู่ฝ่ายรัฐบาลได้ ดังนั้นต้องหมั่นปรับปรุงนโยบายพรรคให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

การจะแยกว่าประเทศใดมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยกว่ากันนั้น จะดูที่ลักษณะของสภาย่อมไม่ได้ นั่นคือ บางประเทศในแถบสแกนดิเนเวียใช้ระบบสภาเดียว เพราะถือว่าประเทศตนมีความเป็นประชาธิปไตยสูง จึงให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวเท่านั้นก็พอเพียงเพราะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนอยู่แล้ว ฉะนั้นไม่จำเป็นต้องมีสภาสูงแต่อย่างใด ส่วนประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบ 2 สภาโดยเฉพาะสภาที่ 2 ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย ก็ยังถือได้ว่าอังกฤษเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงประเทศหนึ่ง การมีสภาที่ 2 คือสภาขุนนางนี้ เป็นเรื่องทางประวัติศาสตร์และธรรมเนียมประเพณีที่มีมาแต่โบราณ และชาวอังกฤษยังต้องการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์เอาไว้ อีกประการหนึ่ง การคงสภาขุนนางไว้นั้นเป็นเพราะการอภิปราย ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภานี้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ สมาชิกสภาสามัญไม่อาจละเลยได้นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เรื่องกระบวนการในรัฐสภาแล้ว ไม่ว่ารัฐบาลไหนๆของอังกฤษให้มีการเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด หรืออาจถือได้ว่าไม่เปลี่ยนแปลงเลยก็ได้ ฉะนั้น ไม่ว่าพิธีการเปิดปิดสมัยประชุมสภาฯหรือวิธีการลงคะแนนเสียงแม้ปัจจุบันดูจะล้าสมัย กลับเห็นเป็นความแตกต่างเฉพาะแบบของอังกฤษให้ได้ศึกษากันมาจนกระทั่งทุกวันนี้ และหากมีการเปลี่ยนแปลงใดๆมักเป็นเรื่องรูปแบบที่ใช้ภายนอกรัฐสภา เช่น ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญที่ นายโทนี่ แบลร์นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน พยายามจะเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกที่ได้รับเลือกเข้าสู่สภาสามัญฯ มีจำนวนสอดคล้องกับจำนวนประชากรที่ลงคะแนนเสียงอย่างแท้จริง เป็นต้น