

การปกครองประเภทสังคมนิยม

โดย

เดชาชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์

รัฐศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยม บัณฑิตสาขารัฐประศาสนศาสตร์

M.A. IN GOVERNMENT (CORNELL)

อาจารย์วิชารัฐศาสตร์ สถาบันพระปกเกล้า

สมาชิกสภาข้าราชการ

ห้องขจร

อ

320.942

ด252ก

กรรมการวิจัย สำนักนายกรัฐมนตรี

บรรยายในโรงเรียน สงครามอุตสาหกรรม

บุคคลากรธนาคารกสิกรรมสหกรณ์การเกษตร

กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ

คณะกรรมการวิจัย กองบัญชาการคณะปฏิวัติ

๑
320.942
๑ 2520

ศาสตราจารย์ ดร. นาดัย หุระนันท์
มอบให้
สำนักหอสมุดกลาง
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

การปกครองประเภทสังคม

โดย

11 ส.ย. 2529

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์

รัฐศาสตรบัณฑิตเกียรตินิยม บัณฑิตศาสตรบัณฑิต

M.A. IN GOVERNMENT (CORNELL)

อาจารย์วิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยสงครณมหาวิทยาสิย

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

กรรมการวิจัย สำนักนายกรัฐมนตรี

ผู้บรรยายในโรงเรียน สงครณจิตวิทยา

ของกรมยุทธการทหารบกและกรมเสนาธิการกลาโหม

กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ

จัดการกรรมการวิจัย กองบัญชาการคณะปฏิวัติ

๙

104414

160141

- คำนำ -

คำบรรยายวิชา “การปกครองประเทศอังกฤษ” ของอาจารย์เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ ข้าพเจ้ารู้สึกว่ามีเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะใช้เป็นตำราเรียนในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์เกี่ยวกับราชอาณาจักรนั้น มีข้อความนอกจากจะเกี่ยวกับหลักการปกครองแล้ว ยังแสดงถึงประวัติและชนบทประเพณี ซึ่งก่อให้เกิดวิธีการในการปกครองซึ่งได้ใช้เป็นแบบแผนในประเทศตะวันตกอื่น ๆ ตลอดจนในประเทศในส่วนหนึ่งของโลกด้วย

วิธีการปกครองตลอดจนหลักทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ของราชอาณาจักรอังกฤษ เป็นเรื่องซึ่งยากแก่การศึกษาหาความรู้ให้ถ่องแท้ทีเดียว เพราะข้อและคำหลายคำซึ่งมีข้ออย่างหนึ่งแต่มีความหมายห่างไกลจากข้อนั้น ถ้าไม่ทราบในเรื่องประวัติความเป็นมา โดยได้ศึกษาให้เข้าใจถึงข้อเท็จจริงในวิชาการนี้แล้ว ก็อาจจะเกิดความเข้าใจผิดหรือแปลความผิดไปได้อย่างมาก ราชอาณาจักรอังกฤษมีชาตินิยมชนิดที่เรียกว่า traditional nationalism ในเรื่องการปกครองโดยรัฐสภาของเขา คำบรรยายนี้จะแสดงให้เห็นถึงกลไกของการปกครองระบบนี้ของอังกฤษ ฉะนั้นการที่จะนำเอาแบบอย่างของอังกฤษไปใช้ในที่ต่าง ๆ ก็ควรจะต้องศึกษาย้อนหลังให้ทราบถึงชนบทประเพณีของเขาตามสมควรก่อน

ข้าพเจ้ามีความยินดีในการที่อาจารย์ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ ได้เขียนคำบรรยายวิชาการปกครองประเทศอังกฤษขึ้นนี้ คือ ไม่แต่นักได้เห็นตำหรับตำราภาษาไทยที่ดัดแปลงกันออกมา ยังมีความรู้สึกในความรู้สึกดี ๆ ของผู้แต่งที่ได้รวบรวมเรื่องราวอันเป็นเวลาหลาย ๆ รัชสมัย และเป็นของที่เข้าใจตรวจค้นได้ยากมา

อธิบายให้อยู่ในที่เดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์แก่การศึกษาของคนไทย ทั้งที่จะเป็น
ตำราซึ่งจะเป็นบันไดสำหรับการศึกษาระดับสูงและละเอียดต่อไป และที่จะเป็นหนังสืออ่าน
ที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจจะรู้เรื่องของคนอื่น เพื่อความกว้างขวางในทางวิชา
ความรู้และที่จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของตน ถ้าผู้แต่งมีเวลา
มาก กงจะได้เขียนเพิ่มเติมให้บริบูรณ์และวางหัวข้อปลด้อยลงไปได้อีก เพราะฉะนั้น
ถ้าจะมีผู้ใดเกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ ข้าพเจ้าก็ขอเป็นพยานของผู้แต่งด้วยคนหนึ่ง ที่เห็นถึง
ความไม่มีเวลาพอ และขณะเดียวกันก็จะรับรองแทนได้ว่า ผู้แต่งคงพยายามเขียน
และปรับปรุงสิ่งที่เขียนแล้วให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นทุกทีเท่าที่มีโอกาส.

เกษม อุทยานิน

ทฤษฎีศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑๒ มกราคม ๒๕๐๓

คำนำของผู้เขียน

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือเล่มที่สองที่ผู้เขียนได้เขียนขึ้นตามโครงการเขียนตำรา
หลักในวิชาต่างๆ ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ผู้เขียนได้เคยเสนอ
ไว้ต่อท่านคณบดีคณะรัฐศาสตร์ หนังสือเล่มนี้เป็นตำราประกอบการสอนวิชาการ
ปกครองต่างประเทศ ๓ (อังกฤษ, อเมริกา) ของนิสิตชั้นปีที่ ๒ ของคณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เขียนขอออกตัวก่อนว่า หนังสือเล่มนี้ไม่สมบูรณ์ในเรื่องใดๆ เลย ยังต้อง
มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกมาก เรื่องที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้ ก็ยังไม่ครบตามที่ตั้งใจไว้
เป็นต้นว่ายังขาดบทที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน, จักรภพนานาชาติอังกฤษ, การเงินและ
การคลัง, พรรคการเมือง, นโยบายต่างประเทศ และอิทธิพลของรัฐบาลอังกฤษที่มี
ต่อประเทศไทยในเรื่องการปกครอง ฯลฯ ซึ่งจะได้เพิ่มเติมเข้าไปในการแก้ไขเพิ่มเติม
คราวหน้าภายในระยะเวลาที่เร็วที่สุดที่จะเร็วได้ ผู้เขียนมีภาระต้องปฏิบัติมากพอควร
ข้อบกพร่องก็ย่อมมีอยู่มากเป็นธรรมดา จึงขออภัยต่อท่านผู้อ่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

การเขียนตำราเป็นงานที่ยาก, เหนื่อย และต้องมีความตั้งใจมาก การค้นคว้า
วิจัยในเมืองไทยนี้เป็นงานที่ผู้วิจัยต้องทนยาก, ทนเหนื่อยและหากำดั่งใจเอาเอง จะพึง
พาคาศัยผู้ใดที่หนักเป็นการยากมาก ผู้เขียนมีโชคที่อยู่บ้างที่มั่งก้ำดั่งใจ โดยเฉพาะทาง
ราชการของคณะรัฐศาสตร์ ซึ่งมีท่านคณบดี เกษม อุทยานิน เป็นผู้บังคับบัญชา
สูงสุดได้ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา ท่านคณบดีเป็นผู้มีอุปการะคุณต่อชีวิตส่วนตัว
และชีวิตทางราชการของผู้เขียนเป็นอย่างมาก หนังสือเล่มนี้สำเร็จลงโดยความกรุณา
ของท่าน ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้อย่างจริงใจ

ผลัดวันจะบังเกิดขึ้นจากหนังสือเล่มนี้ขออุทิศให้แก่ นายเป เติมศิริปี่ คุณตา
ของผู้เขียนผู้อุปการะเลี้ยงดูผู้เขียนมาตั้งแต่ยังเยาว์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรำลึกถึงบุญคุณ

ที่มีอยู่ต่อชีวิตของผู้เขียน นอกจากนั้นขอว่าถึงบุญคุณของท่านผู้ใหญ่ในทางราชการ
บางท่านที่อุปการะผู้เขียนตลอดมา คือ พลตรี เนตร เขมะโยธิน พลตรี อัมพร
จินตานนท์ พันเอก แสงว เสนาณรงค์ แห่งสำนักนายกรัฐมนตรี และศาสตราจารย์
ทวี แรงขำ แห่งกระทรวงมหาดไทย ท่านเหล่านี้ได้มีส่ด่นสนับสนุนแนะนำและให้กำลังใจ
แก่ผู้เขียน ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นพระคุณอย่างสูงต่อชีวิตของผู้เขียนตลอดมา
นับตั้งแต่การปฏิบัติของคณะปฏิวัติมาจนกระทั่งทุกวันนี้

อนึ่งผู้เขียนเ็นที่จะขอใจส่ด่ภาพดตรีผู้หนึ่ง ที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนตลอด
ระยะเวลาที่เขียนหนังสือเล่มนี้ ส่ด่นความผิดพลาดทั้งหลักการและความคิดเห็นนั้นขอรับ
ไว้เป็นของผู้เขียนแต่ผู้เดียว

เกษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์

พระนคร มกราคม ๒๕๐๓

สารบัญ

คำบรรยายวิชาการปกครองประเทศอังกฤษ

บทที่ ๑

ข้อความทั่วไป

ความหมายของคำว่าอังกฤษ

บทที่ ๒

รัฐธรรมนูญอังกฤษ

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

ส่วนประกอบของรัฐธรรมนูญ

คุณค่าในการปกครองของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอังกฤษ

ฐานะของศาลในระบบการปกครองอังกฤษ

การแบ่งแยกอำนาจ

บทที่ ๓

พระมหากษัตริย์อังกฤษ

พระมหากษัตริย์อังกฤษกับประชาธิปไตย

พระบรมนามาภิไธยของกษัตริย์

งบประมาณส่วนพระมหากษัตริย์

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

พระราชภาระของพระมหากษัตริย์

ที่มาของข้อเสนทัศน์ของพระมหากษัตริย์

พระราชพิธีบรมราชาภิเษก

พระมหากษัตริย์หรือสาธารณรัฐ?

๑

๕

๖

๘

๓๔

๓๗

๔๒

๔๗

๕๐

๕๓

๕๔

๕๖

๕๗

๖๐

๖๑

๖๕

๖๕

(๖)

บทที่ ๔

รัฐสภา

๕๑

สภาขุนนาง

๕๑

สมาชิกสภาขุนนาง

๕๒

อำนาจของสภาขุนนาง

๗๗

การเสนอปรับปรุงสภาขุนนางของลอร์ดรัสเซลล์

๘๐

การปฏิรูปสภาขุนนางในปี ๑๘๔๕

๘๔

การปฏิรูปโดยรัฐบาลเดเบอรั

๘๗

สภาสามัญ

๘๕

การเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษ

๘๕

การสมัครรับเลือกตั้ง

๘๕

ระบบพรรคการเมือง

๘๗

เริ่มการณรงค์หาเสียง

๘๘

วันเลือกตั้ง

๑๐๒

การลงคะแนนเสียงถือเป็นการลับ

๑๐๒

การนับคะแนนเสียง

๑๐๓

บทที่ ๕

รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

๑๑๖

คณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา

๑๒๘

พรรคฝ่ายค้าน

๑๓๒

บทที่ ๖

สิทธิเสรีภาพกับศาลยุติธรรม

๑๓๖

สิทธิเสรีภาพ

๑๓๗

ศาลยุติธรรมกับผู้พิพากษา

๑๔๕

การแต่งตั้งและฐานะของผู้พิพากษา

๑๕๐

(ก)

ทนายความ

๑๕๒

คณะกรรมการตุลาการของคณะองคมนตรี

๑๕๔

อังกฤษไม่มีกระทรวงยุติธรรม

๑๕๕

บทที่ ๗

การปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๕๖

ที่มาของอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

๑๕๘

หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลรูปแบบต่างๆ ในอังกฤษ

๑๖๕

การเลือกตั้งในท้องถิ่น

๑๗๔

การควบคุมท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง

๑๗๖

การปกครองนครลอนดอน

๑๗๘



คำบรรยายวิชา

การปกครองประเทศอังกฤษ

บทที่ ๑

ข้อความทั่วไป

ความหมายของคำว่าอังกฤษ ความหมายของคำว่า “อังกฤษ” ในหนังสือเล่มนี้ให้หมายความถึง สหราชอาณาจักร หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า United Kingdom ซึ่งเป็นคำที่รวมถึง อังกฤษ (England) สก็อตแลนด์ (Scotland) เวลส์ (Wales) กับ ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) ดังนั้น คำว่า ราชอาณาจักรที่ใช้จึงมีความหมายกว้างขวาง ผู้เขียนมุ่งจะให้คำว่า “อังกฤษ” ในหนังสือเล่มนี้ให้หมายถึงคำว่า “สหราชอาณาจักร” ที่ใช้คำว่าอังกฤษนั้นก็ได้โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ อังกฤษเป็นคำที่ใช้อยู่ทั่วไปในประเทศไทยและย่อมเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่า หมายถึงประเทศหนึ่งที่ตั้งอยู่บนเกาะอังกฤษและเป็นมหาอำนาจที่มีอิทธิพลไปทั่วโลก อีกประการหนึ่ง คำว่า ราชอาณาจักรนั้นเป็นคำที่ยาว และคงจะเรียกยากเข้าใจยากอยู่ ยังไม่เป็นที่เข้าใจกันทั่วไป จึงขอใช้คำว่าอังกฤษแทนในหนังสือเล่มนี้ทั้งหมด

อนึ่ง คำว่า “อังกฤษ” ที่ใช้อยู่ในหนังสือเล่มนี้ ก็มุ่งหมายจะให้ตรงกับ คำว่า “บริเตนใหญ่” หรือ Great Britain ด้วย เพราะคำว่า Great Britain นี้ใช้แทนคำว่า United Kingdom ได้ด้วย

ส่วนคำว่า “ไอร์แลนด์เหนือ” หรือ Northern Ireland นั้น หมายถึงภาคเหนือของเกาะไอร์แลนด์ที่ยังอยู่ภายใต้การปกครองของบริเตนใหญ่ ส่วนภาคใต้ของเกาะไอร์แลนด์นั้นเป็นรัฐอิสระ คือ มีการปกครองแบบสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข มีชื่อว่า Republic of Eire ที่มีเมืองดับลิน (Dublin) เป็นเมืองหลวง ส่วนไอร์แลนด์เหนือนั้นมีเมืองหลวงที่เมืองเบลฟาสต์ (Belfast).

ดินแดนและพลเมือง สหราชอาณาจักรมีพื้นที่น้อยกว่าฝรั่งเศสและเยอรมันนีต่อไปขอเปรียบเทียบจำนวนตารางไมล์ของพื้นที่ของประเทศต่อไปนี้คือ

อังกฤษ	๘๔,๒๗๘ ตารางไมล์
ฝรั่งเศส	๒๓๒,๗๓๖ ตารางไมล์
เยอรมัน	๓๓๖,๔๖๓ ตารางไมล์
สหรัฐอเมริกา	๒,๘๗๗,๓๒๘ ตารางไมล์
สหภาพโซเวียต	๘,๕๗๐,๖๐๐ ตารางไมล์
ประเทศไทย	๓๘๘,๒๗๐ ตารางไมล์

อังกฤษมีจำนวนพลเมืองน้อยกว่าประเทศบางประเทศที่เคยเป็นเมืองขึ้น เช่น อินเดีย และปากีสถาน เป็นต้น ต่อไปนี้เป็นจำนวนพลเมืองของประเทศต่าง ๆ เมื่อเทียบกับอังกฤษ

อังกฤษ	๕๓ ล้าน
สหรัฐอเมริกา	๓๗๐ ล้าน
สหภาพโซเวียต	๒๒๐ ล้าน
อินเดีย	๓๗๖ ล้าน
ปากีสถาน	๘๓ ล้าน
ประเทศไทย	๒๓ ล้าน

เมืองขึ้นและรัฐที่อยู่ภายใต้อารักขาของอังกฤษ รัฐบาลของอังกฤษมีอำนาจหน้าที่ปกครองประเทศอังกฤษ และมีอำนาจหน้าที่ปกครองประเทศเมืองขึ้น และรัฐที่อยู่ภายใต้อารักขาอีกมากมายซึ่งมีจำนวนพลเมืองทั้งสิ้น ๕๘,๓๐๐,๐๐๐ คน และมีพื้นที่ทั้งหมด ๓,๔๐๐,๐๐๐ ตารางไมล์

ต่อไปนี้เป็นเมืองขึ้น และรัฐภายใต้อารักขาของอังกฤษ

๑. เอเดน (Aden) ในตะวันออกกลาง
๒. หมู่เกาะบาฮามาส (Bahamas) ในเวสต์อินดีส์
๓. หมู่เกาะบาร์บาดอส (Babados) ในเวสต์อินดีส์
๔. บาซุโตแลนด์ (Basutoland) ในอาฟริกาใต้
๕. เบตชัวานาแลนด์ (Bechuanaland Protectorate) ในอาฟริกาใต้
๖. เกาะเบอร์มิวดา (Bermuda) ในเกสต์อินดีส์
๗. บริติชกียานา (British Guiana) ในอเมริกาใต้ตอนเหนือ
๘. บริติชฮอนดูรัส (Britih Hondras) ในอเมริกากลาง
๙. บริติชโซโลมอนไอแลนด์ (Britih Solomon Islands) ในมหาสมุทรแปซิฟิก
๑๐. บรูไน (Brunei) อยู่ตอนใต้ของมลายา
๑๑. หมู่เกาะเซ็นทรัลไลน์ และหมู่เกาะเซาเทิร์นไลน์ (Central Line and southern Line Islands) อยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตรในมหาสมุทรแปซิฟิก
๑๒. เกาะไซปรัส (Cyprus) ในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน
๑๓. หมู่เกาะโฟคลแลนด์ (Faulkland Islands) อยู่ในตอนใต้ของอาฟริกาใต้
๑๔. เกาะฟีจี (Fiji) อยู่ในตอนใต้ของมหาสมุทรแปซิฟิก
๑๕. แคมเบีย (Cambia) อยู่ในอาฟริกาตะวันตก
๑๖. ยิบรอลตาร์ (Gibraltar) ในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน
๑๗. หมู่เกาะกิลเบิร์ต และหมู่เกาะเอลลิส (Gillert and Ellis Islands)
๑๘. เกาะฮ่องกง (Hong Kong) อยู่ติดแผ่นดินใหญ่จีน
๑๙. เกาะจาเมกา (Jamaica) ในเวสต์อินดีส์
๒๐. คีนยา (Kenya) ในอาฟริกาใต้
๒๑. หมู่เกาะลีเวิร์ด (Leeward Islands) อยู่ในเวสต์อินดีส์
๒๒. หมู่เกาะมัลดีฟ (Maldiva Islands) อยู่ตอนใต้ของอินเดีย

๒๓. เกาะมอลตา (Malta G.C.) อยู่ในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน
๒๔. หมู่เกาะเมาริเชียส (Mauritius) อยู่ในมหาสมุทรอินเดียตอนใต้
๒๕. สหพันธรัฐไนจีเรีย (Federation of Nigeria) ในอาฟริกาใต้
๒๖. บอร์เนียวเหนือ (North Borneo) อยู่ในตอนใต้ของมลายา
๒๗. หมู่เกาะพิตเคน (Pitcairn Islands) อยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก
๒๘. เกาะเซนต์เฮเลนา (St. Helena) ในมหาสมุทรแอตแลนติก ใกล้ฝั่ง
อาฟริกาใต้
๒๙. ซาราวัก (Sarawak) อยู่ในตอนใต้ของมลายา
๓๐. หมู่เกาะเซเชลส์ (Seychelles) อยู่ในมหาสมุทรอินเดีย
๓๑. เซียร์รา ลีโอน (Sierra Leone) อยู่ในอาฟริกาตะวันตก
๓๒. สิงคโปร์ (Singapore) ตอนใต้มลายา
๓๓. โซมาลีแลนด์ (Somaliland) อยู่ในอาฟริกาตะวันออก
๓๔. สวาซิแลนด์ (Swaziland) อยู่ในอาฟริกาใต้
๓๕. เกาะตองกา (Tonga) อยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก
๓๖. ตรินิแดดและโตเบโก (Trinidad and Tobago) อยู่ในเวสต์อินดีส์
๓๗. อุแกนดา (Uganda) อยู่ในอาฟริกาใต้
๓๘. หมู่เกาะวินเวิร์ด (Windward Islands) อยู่ในเวสต์อินดีส์
๓๙. แซนซิบาร์ (Zanzibar) อยู่ในอาฟริกาใต้
๔๐. หมู่เกาะนิวเฮลริเดส (New Hebrides) ในมหาสมุทรแปซิฟิก

ดินแดนที่สหประชาชาติมอบหมายให้อังกฤษปกครองแทน หรือที่เรียก

ว่า ดินแดนในภาวะทรัสตีนั้น มีอยู่ ๒ แห่งคือ

แคเมอรูน (Cameroons) ในอาฟริกาใต้

แทนแกนยิก้า (Tanganyika) ในอาฟริกาใต้

บทที่ ๒

รัฐธรรมนูญอังกฤษ

ทุกประเทศจะต้องมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงกฎหมายสูงสุด ที่กำหนดระบบสถาบันการเมืองอันเป็นรากฐานซึ่งอยู่เหนือสถาบันการเมืองอื่น ๆ ในรัฐนั้น

ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษก็คือ (๑) เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten) (๒) มีความยืดหยุ่น (flexibility) หักล้างจะแก้ไขได้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยวิธีการไม่ยากนัก ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญบางประเทศที่แก้ไขได้ยากกว่า (๓) รัฐธรรมนูญอังกฤษนั้นไม่มีศาลยุติธรรมคอยให้ความคุ้มครองกันเช่นประเทศอินเดีย

ในปี ๑๙๓๗ ได้มีการประชุมคณะกรรมการศาลยุติธรรมของสภาเซเนตอเมริกัน (Senate Judiciary Committee) ในการประชุมนี้ กรรมการคนหนึ่งได้ถามผู้มาให้การ (witness) ต่อที่ประชุมว่า เขาว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษมาแต่ดั่งใดคณะกรรมการได้ไหม ? ผู้มาให้การนั้นเป็นศาสตราจารย์ในวิชารัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยอเมริกันแห่งหนึ่งได้ตอบกรรมการเซเนตตามที่ อเล็กซิส เดอ ต็อกเกววิลล์ (Alexis de Tocqueville) ได้เคยตอบปัญหาไว้ว่า “รัฐธรรมนูญอังกฤษนั้นไม่มีอยู่เลย” (The English Constitution does not exist) ดั่งนี้แสดงให้เห็นว่า กรรมการกับศาสตราจารย์ผู้นั้นหมายความว่า คำว่า รัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) ที่มีสภาพเป็นเอกสารฉบับหนึ่ง (a single document) ประกอบด้วยบทบัญญัติเป็นมาตราหลายมาตรา และได้ถูกร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งเป็นพิเศษ เช่น ที่ประชุมที่นครฟิลาเดเฟีย (The Philadelphia Convention) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐในปี ๑๗๘๗ หรือบางครั้งต้องได้รับการรับรองโดยประชาชนด้วย เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี ๑๙๔๖ และปี ๑๙๕๘ อังกฤษไม่เคยมี

รัฐธรรมนูญรูปแรกและไม่เคยมีรัฐธรรมนูญรูปที่สองเลยแม้ว่า อังกฤษเคยมีการปฏิวัติ เช่น สมัยครอมเวลล์ (Cromwell) เป็นต้นก็ไม่เคยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือให้ประชาชนรับรองโดยประชามติ โดยเหตุนี้เองรัฐธรรมนูญอังกฤษจึงมีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไม่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา และไม่มีสถาบันการเมืองใด ๆ ที่อยู่เหนือรัฐสภา (Parliament) ที่จะมีอำนาจประกาศให้กฎหมายธรรมดาฉบับใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่.

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

ที่จริงรัฐธรรมนูญอังกฤษมีหลักการสำคัญอยู่หลายประการ แต่ที่สมควรนำมากล่าวไว้มีเพียง ๔ ประการ หนึ่งว่าสำคัญที่สุดก็คือ

(1) Fusion of Powers (ความเข้าใจและร่วมมือกันอย่างดีระหว่างผู้ใช้อำนาจอธิปไตย) ตามหลักการนี้จะไม่ปรากฏว่ามีการไม่ตกลงหรือขัดแย้งระหว่างอำนาจบริหารและนิติบัญญัติเป็นเวลายืดเยื้ออย่างที่ปรากฏอยู่ในสหรัฐอเมริกา ในอเมริกานั้น เป็นของธรรมดาที่ประธานาธิบดีขยับร่างกฎหมายที่ผ่านสภามาแล้ว และเป็นของธรรมดาที่สภาไม่ออกกฎหมายตามที่ประธานาธิบดีเสนอมา นอกจากนั้นก็ปรากฏว่า ประธานาธิบดีเป็นสมาชิกพรรคหนึ่ง แต่สภามีเสียงข้างมากของอีกพรรคหนึ่งอีกด้วย

ในอังกฤษนั้น การขัดแย้งเช่นนี้จะเป็นไปได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับจริงอยู่ อาจจะมีการถกเถียงกันเสมอว่า นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมสภาหรือสภาควบคุมนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีใครกล้าเถียงว่า ทั้งคณะรัฐมนตรีกับสภาจะต้องเข้าใจกันเป็นอย่างดี และทำงานร่วมกัน ถ้าหากปรากฏว่า สภามีมติยับยั้งร่างกฎหมายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเสนอขึ้นมา หรือออกกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นพ้องด้วย ในกรณีเช่นนี้จะเกิดเรื่องสองอย่างขึ้น คือ คณะรัฐมนตรีจะลาออกทันที หรือไม่พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาสามัญและทรงประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ ถ้าหากมีการเลือกตั้งใหม่ปรากฏผลว่า ฝ่ายคัดค้านกฎหมายของรัฐบาลได้รับเลือกตั้ง

คณะรัฐมนตรีจะลาออกทันทีก็ได้ หรือไม่ก็จะรอดตาออกเมื่อไม่ได้รับมติไว้วางใจก็ได้ ถ้าหากผู้สนับสนุนกฎหมายของรัฐบาลได้รับเลือก คณะรัฐมนตรีก็จะอยู่ในตำแหน่งต่อไปอีก โดยมีเสียงข้างมากในสภาสามัญสนับสนุน ในทั้งสองกรณี ทั้งสองฝ่ายไม่ต้องดำเนินนโยบายขัดกันอย่างที่ปรากฏอยู่ในสหรัฐ

(2) Supremacy of Parliament (ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา) อำนาจสูงสุดในทางกฎหมายในการปกครองอังกฤษนั้นอยู่ที่รัฐสภา (ซึ่งหมายถึงสภาขุนนาง สภาสามัญ และพระมหากษัตริย์) ที่มีอำนาจเป็นต้นพื้น นอกจากจะเปลี่ยนผู้ขายให้เป็นผู้หญิงเท่านั้นที่ทำได้ ในระบอบการปกครองอังกฤษไม่มีการขอให้ศาลพิพากษาว่ากฎหมายใดถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional) หรือไม่เหมือนกับในสหรัฐ และในอังกฤษไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยวิธีการยากและซับซ้อนอย่างในอเมริกา แม้อำนาจยังกฎหมายของกษัตริย์ก็หมดไปโดยการไม่ได้ใช้ ซึ่งทำให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายทุกฉบับที่รัฐสภาผ่านแล้ว ไม่มีศาลยุติธรรมใดในอังกฤษที่จะตัดสินว่ากฎหมายของรัฐสภาไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญได้ รัฐสภามีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยการออกกฎหมายธรรมดา โดยวิธีการนิติบัญญัติปกติ โดยเหตุนี้เองจึงมักจะมีกรกล่าวกันว่า รัฐสภามีอำนาจขยายเวลาอยู่ในตำแหน่งของตนออกไปตลอดกาลก็ได้ อัญเชิญกษัตริย์ออกจากบัลลังก์ก็ได้ (ในกรณีนี้กษัตริย์ต้องทรงลงพระปรมาภิไธยในคำประกาศด้วย) ประกาศให้อังกฤษเป็นสาธารณรัฐได้ หรือจะให้สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งแก่สตรีที่มีอายุเกิน ๒๐ ปีก็ได้

(3) หลักการของรัฐธรรมนูญหลักที่ ๓ คือการยอมรับว่า Crown as an institution มีความแตกต่างกับ King as a person ในประเทศอังกฤษนี้ แม้กษัตริย์จะทรงมีความสามารถส่วนพระองค์เป็นอย่างไรก็ตาม ในทางราชการในฐานะที่เป็น "สถาบัน" อย่างหนึ่ง ย่อมได้รับความจงรักภักดีและเคารพสักการะจากประชาชน คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ในฐานะที่เป็นสถาบันที่เก่าแก่และเป็นสัญลักษณ์ของความสามัคคีของประชาชน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็รัฐบาล เปลี่ยนเสียงข้างมาก

ในรัฐสภาที่ครั้ง Crown ก็ยังคงอยู่ตลอดไป เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความมั่นคง (stability) กับความติดต่อกัน (continuity) ของการปกครองอังกฤษ

ตามรัฐธรรมนูญอังกฤษ อำนาจของ Crown มีมากมาย การดำเนินงานทุกอย่างของรัฐสภาทำไปในนามของ Crown, Crown เป็นผู้แต่งตั้งถอดถอนข้าราชการให้ความเห็นชอบในการออกกฎหมาย เสร็จจากทำสนธิสัญญา และบังคับบัญชาข้าราชการทหาร ถ้าทุกคนในแง่กฎหมายอย่างแท้จริงแล้ว รัฐมนตรีทุกคนจะได้รับอำนาจจาก Crown และโดยเหตุนี้จึงต้องรับผิดชอบต่อ Crown แต่ King จะทรงใช้อำนาจต่างๆ ของ Crown ได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีเมื่อ King ทรงปฏิบัติการใดไปตามนั้น คณะรัฐมนตรีก็เป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา และต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง นอกจากในกรณีพิเศษจริง ๆ แล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำอะไรโดยลำพังพระองค์เองไม่ได้ ตัวอย่าง พระเจ้า Edward VIII ไม่ทรงสามารถอภิเษกกับหญิงที่พระองค์ทรงรักได้โดยนายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย มีคำกล่าวกันเสมอว่า พระมหากษัตริย์อาจจำต้องเซ็นพระบรมราชโองการประหารชีวิตพระองค์เอง ถ้าทางคณะรัฐมนตรีเสนอแนะนำมาเช่นนั้น ถ้าจะกล่าวอย่างสั้นๆ ได้ก็ถือว่า อำนาจของ Crown จะใช้ได้ตามแบบที่คณะรัฐมนตรีโดยการสนับสนุนของรัฐสภาอยากให้ใช้

(4) Rule of Law (อำนาจสูงสุดของกฎหมาย) หลักการของรัฐธรรมนูญอังกฤษที่สำคัญอีกหลักหนึ่งก็คือ อำนาจสูงสุดของกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลและองค์การต่างๆ รวมทั้งประชาชน จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาและแก้ไขได้โดยรัฐสภา ดังนั้น ประชาชนคนหนึ่งจะไม่ถูกลงอาญา ถ้าหากศาลไม่พิพากษาว่าได้กระทำการละเมิดกฎหมาย นอกจากนั้นศาลยังเป็นผู้พิทักษ์ประชาชนจากการแทรกแซงของข้าราชการในการใช้สิทธิที่ไม่ผิดกฎหมายของเขา ดังนั้นเราพอจะสรุปได้ว่า ทั้งข้าราชการและประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอันเดียวกันและระบบศาลอันเดียวกัน

ในอังกฤษก็เหมือนในอเมริกา ศาลเป็นผู้พิทักษ์ให้ประชาชนใช้สิทธิที่เราเรียกว่า civil liberties คือ เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเข้าร่วมสมาคม เสรีภาพในการประชุมและชุมนุม เสรีภาพจากการถูกจับกุมและจำคุก เว้นแต่โดย “อำนาจของกฎหมายของแผ่นดิน” (Magna Carta) ถ้าพูดถึงตามประวัติศาสตร์แล้ว ศาลเป็นองค์การที่คอยกีดกันมิให้รัฐบาลใช้อำนาจตัดสินคดี ศาลเป็นผู้ออก Habeas Corpus หลายนับศตวรรษก่อนที่รัฐสภาจะออกกฎหมาย Habeas Corpus Act ในปี ๑๖๗๙ ศาลเหล่านี้ต้องการจะไม่ให้อำนาจของฝ่ายบริหารมีมากกว่าอำนาจของศาลในการพิจารณาและตัดสินคดี ศาลเป็นองค์การหนึ่งคอยให้อำนาจปกครองกับเสรีภาพมีสัมผัสนัยกัน คือใครจะใช้อำนาจรุนแรง (violence) เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ได้ ดังนั้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติสุขหรือความสงบเรียบร้อยของอังกฤษเรียกว่า King's Peace และขณะเดียวกันปล่อยให้ประชาชนมีการแสดงออกซึ่งความต้องการทางรัฐสภา

ถ้ามองอย่างผิวเผิน สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับความพิทักษ์คุ้มครองอย่างในประเทศอื่น เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นหลักฐานลายลักษณ์อักษรอย่างในอเมริกา แต่ตามความเป็นจริงนั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นคงดียังอย่างในอเมริกาทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ บทบัญญัติที่เขียนลงบนกระดาษไม่ใช่หลักฐานการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเดียวกับที่บุคคลทั่วไปเข้าใจ แต่ยังคงมีอำนาจของประเพณี (tradition) หลักการ (Principles) และประชามติ (Public opinion) เสรีภาพในการพูดจัดได้ว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในชีวิตชาวอังกฤษท่านของเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อสภาสามัญ หลักการทั้งสองประการของกรปกครองอังกฤษที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรและถ้าหากกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ก็จะมีผลปฏิบัติตามไม่มากไปกว่าที่เป็นชนบประเพณี

ส่วนประกอบของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญอังกฤษมีส่วนประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

๑. กฎหมายที่ผ่านโดยรัฐสภา
๒. ชนบประเพณีของรัฐสภา (The Customs of Parliament)

๓. คำพิพากษาของศาลยุติธรรม

๔. ขนบประเพณีของรัฐธรรมนูญ (The Customs of the Constitution)

๑. กฎหมายที่ผ่านโดยรัฐสภา กฎหมายธรรมดาหลายฉบับที่รัฐสภาอังกฤษออกมาใช้บังคับนั้นให้อำนาจแก่องค์กรหรือสถาบันการเมืองต่างๆ, สถาบันองค์การการเมืองใหม่ขึ้น และจำกัดอำนาจและสถาบันการเมืองบางแห่ง กฎหมายเหล่านี้ถ้าหากในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรจะเรียกว่า กฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (Constitutional) เท่านั้น กฎหมายธรรมดาที่ผ่านรัฐสภาออกมาแล้วนั้น รอยกตัวอย่างดังนี้

๑. กฎหมายเกี่ยวกับดินแดนที่รัฐธรรมนูญอำนาจบังคับ

1707 Act of Union With Scotland

1801 Union With Ireland

1902 Commonwealth of Australia act

1422 Irish Free State Agreement

1931 Statute of Westminster ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติอำนาจของรัฐสภาอังกฤษที่เกี่ยวกับประเทศในเครือจักรภพ

๒. กฎหมายเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหาร

1628 Petition of Rights เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิการออกกฎหมายของกษัตริย์ รวมทั้งวิตรอนสิทธิอำนาจปกครองและอำนาจเกี่ยวกับการเงิน โดยให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นแทน

1641—1647 กฎหมายหลายฉบับออกในระยะ ๗ ปีนี้ บางฉบับยังไม่ได้รับการลงพระปรมาภิไธย เป็นกฎหมายที่จำกัดและวิตรอนอำนาจของกษัตริย์ที่มีมาในสมัยโบราณ

1689 Bill of Rights เป็นกฎหมายที่รัฐสภาเชิญพระเจ้า William of Orange ขึ้นครองราชย์ซึ่งเป็นการยอมรับว่ารัฐสภาจะกำหนดเปลี่ยนแปลงการครองราชย์

แตกต่างไปจาก Act of Settlement อย่างไรก็ดี มีบทบัญญัติกำหนดฐานะ
ของรัฐสภาปฏิเสธว่า กษัตริย์ไม่ทรงมีอำนาจทางนิติบัญญัติ มีบทบัญญัติ
กำหนดบงส่วนพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า Civil List

1701 Act of Settlement เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการสืบสันตติวงศ์ของอังกฤษ กำหนด
นิกายศาสนาสำหรับกษัตริย์

1937 Regency Act กำหนดว่า ผู้ใดจะเป็นผู้บริหารประเทศในนามกษัตริย์เมื่อทรง
พระเยาว์ เมื่อทรงประสูติ และได้ตั้งไปต่างประเทศ

1937 Ministers of the Crown Act บัญญัติเรื่องผู้ใดมีฐานะเป็นรัฐมนตรี ผู้ใดไม่มี
ฐานะเป็นรัฐมนตรี เป็นครั้งแรกกฎหมายบัญญัติเรื่องตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
รัฐมนตรี บัญญัติเงินเดือนของรัฐมนตรี และของหัวหน้าฝ่ายค้าน

๓. กฎหมายเกี่ยวกับรัฐสภา

1215 Magna Carta จำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ สถาปนาสภาขุนนางและสภาสามัญ

1689 Bill of Rights ฝ่ายบริหารจะต้องขอให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายให้อำนาจ
การใช้เงินของแผ่นดินและเก็บภาษี และใช้จ่ายในการก่อตั้งกองทัพทหาร

1644 Triennial Act กำหนดวาระของรัฐสภาจะเกิน ๓ ปีไม่ได้

1716 Septennial Act กำหนดวาระของรัฐสภาได้ไม่เกิน ๗ ปี

1911 1949 กฎหมายออกมามีจำกัดอำนาจของสภาขุนนาง กฎหมายฉบับปี ๑๙๑๓
กำหนดวาระของรัฐสภาไว้ ๕ ปี

1949 Representation of The People Act เป็นการยอมรับเป็นทางการ กฎหมายที่
ออกในปี ๑๙๓๒ เรื่องสิทธิการออกเสียงของประชาชน

๔. กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ

Habeus Corpus Act 1679, 1816, 1862

Defense of The Realm Acts หักขาดฉบับออกมามากนับแต่ปี ๑๙๑๔

๕. กฎหมายเกี่ยวกับตุลาการ

1701 Act of Settlement ส่วนที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการที่ผู้พิพากษาจะถูกถอดถอนไม่ได้

1873, 1875 The Judicature Acts เป็นธรรมเนียมศาลยุติธรรม

มีข้อควรตั้งเกล้าว่า (๑) กฎหมายที่มีลักษณะทั้งกฎหมายที่คงเป็นตัวอย่างนั้น ยังมีอยู่มาก ทั้งนี้เพราะกฎหมายเหล่านั้นออกมาในระยะเวลาหลายร้อยปีหรือเป็น เวลา ๗๐๐ ปี โดยนับตั้งแต่วันออก Magna Carta เราอาจจะย้อนกลับไปถึงรัชสมัยพระเจ้า วิลเลียมเดอะ คอนเควเอร์ (William the Conqueror) ซึ่งเป็นสมัยที่พระองค์ทรงอ้าง ว่าได้ทรงเป็นพระประยูรญาติของกษัตริย์แองโกล-แซกซอน อันจะนับได้เป็นระยะเวลา ประมาณหนึ่งพันปี (๒) สถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่อังกฤษได้จัดตั้งขึ้นในระยะ ๗ ศตวรรษที่ผ่านมาแล้วได้มีประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกลอกแบบไปใช้กันอย่างกว้างขวาง (๓) รัฐธรรมนูญของอังกฤษนั้นไม่ได้ให้หลักการว่า บทบัญญัติใดบ้างที่ควรจะถูกกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรบางฉบับมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการศึกษาเศรษฐกิจ สหภาพ กรรมกร ถ้าหากเป็นเรื่องกรรมกรที่จะรวมอยู่ใน ค่าของรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับกรรมกรของอังกฤษ ๒ ฉบับคือ The Trades Disputes Act ฉบับปี ๑๙๒๗ และฉบับปี ๑๙๔๖ ก็จะต้องอยู่ในรัฐธรรมนูญอย่างแน่ นอน โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมกรรมกรในการนัดหยุดงานเพื่อบังคับ (Coerce) รัฐบาลให้กระทำการบางอย่าง

หลักการ ของรัฐธรรมนูญ อังกฤษ บางข้อ ก็มาจาก บทบัญญัติ ของ กฎหมาย ธรรมดาหลายฉบับรวมกัน แม้ข้อเท็จจริงจะมีอยู่เช่นนี้ก็ตาม แต่กฎหมายธรรมดามี ส่วนเป็นรัฐธรรมนูญทั้งหมดไม่ใช่ว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดเลย หมายความว่าหลักการ ที่ปรากฏในชนบประเพณีของรัฐธรรมนูญและของรัฐสภาต่าง หากที่เป็นส่วนสำคัญ อันทำให้รัฐบาลอังกฤษมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย (democratic) และรับผิดชอบต่อ ประชาชน (responsible) กฎหมายธรรมดาที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ บัญญัติถึงว่าผู้ใดมีอำนาจเรียกประชุมสภา เปิดประชุมและยุบสภาได้ กฎหมายธรรมดา ไม่ได้กำหนดอำนาจของรัฐสภา ความสูงสุด (supremacy) ของรัฐสภาและความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ต่อรัฐสภาเลย บทบัญญัติที่กำหนดข้อเหล่านี้จะปรากฏอยู่ ในชนบประเพณีและคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

กฎหมายสำคัญ ๆ ที่ประกอบเป็นรัฐธรรมนูญอังกฤษ เช่น Magna Carta Bill of Rights นั้นมักจะไม่ได้ออกมาในภาวะปกติ แต่ออกมาในระยะมีสงครามกับต่างประเทศหรือสงครามกลางเมือง เช่นเดียวกับระยะเวลาที่เกิดรัฐธรรมนูญของคานาดา อาฟริกาใต้ ไอร์แลนด์ และอินเดีย กฎหมายที่ออกในระยะสงครามกลางเมือง เช่น Bill of Rights ออกมาในระยะเวลาที่สมาชิกรัฐสภาบางนายถูกไล่ออกจากการเป็นสมาชิกหรือไม่มาร่วมประชุม

๒. ขนบธรรมเนียมของรัฐสภา เซอร์ เฮนรี เมน (Sir Henry Maine) ได้เคยกล่าวไว้ในศตวรรษที่ ๑๙ ว่า “เสรีภาพจะเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์และละเมิดมิได้ในชนอยู่กับวิธีการปฏิบัติในการปกครอง” ความหมายของข้อความนี้หมายความว่า ถ้าหากมนุษย์จำกัดป้องกันรักษาเสรีภาพของตนแล้ว ก็จำกัดกำหนดวิธีการปฏิบัติของสถาบันการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นทั้งหมดให้อยู่ในขอบเขตจำกัด วิธีการของรัฐสภานั้นเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดในเรื่องนี้ วิธีการปฏิบัติในรัฐสภาเป็นทางที่จะทำให้สภาทำหน้าที่ได้อย่างดี และในขณะเดียวกันให้ปกป้องรักษาเสรีภาพของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติได้และอภิปรายโจมตีฝ่ายบริหารได้ วิธีการปฏิบัติเป็นสิ่งที่มีความค่อนเอียงเป็นอย่างมาก และโดยเฉพาะที่รัฐสภาอำนาจที่จะกำหนดความสัมพันธ์และนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับประเทศอื่น ในด้านนโยบายต่างประเทศ, นโยบายการเศรษฐกิจและนโยบายการทหาร

วิธีการปฏิบัติของรัฐสภานั้นไม่ได้รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว แต่ส่วนสำคัญของวิธีการปฏิบัติเป็นชนบประเพณี ขนบประเพณีเป็นบทบัญญัติการปฏิบัติงานในอำนาจของสภาทุกอย่าง จึงได้ชื่อว่า Lex et consuetudo Parliamenti ซึ่งแปลว่า “กฎหมายและชนบประเพณีของรัฐสภา” ในเรื่องนี้ เซอร์ ทอมัส เอิร์สกิน เมย์ (Sir Thomas Erskine May) ได้เรียกใหม่ว่า “กฎหมาย, อภิสิทธิ์, ขบวนการ และชนบปฏิบัติของรัฐสภา” (the law, privileges, proceedings and usage of parliament) ในเรื่อง กฎหมาย และชนบประเพณี ของรัฐสภานั้นเป็นบทบัญญัติกำหนดระเบียบปฏิบัติในการ (๑) ระเบียบวาระในการเสนอ, พิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายให้เป็นกฎหมาย จน

กระทรวงมหาดไทย เพื่อทรงลง พระปรมาภิไธย ประกาศ ให้เป็นกฎหมายได้
 (๒) บทบัญญัติพิเศษกำหนดวิธีการเงิน, พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติการ
 เงิน (financial legislation) (๓) ในฐานะในทางราชการของประธานสภาสามัญ (Speaker)
 (๔) การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาต่อคณะรัฐมนตรี (๕) บังคับและรักษาสีท
 ของพรรคที่มีเสียงข้างน้อย (๖) กำหนดเวลาให้รัฐสภาดำเนินการในสมัยประชุมหนึ่ง
 ซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี

ในเรื่องนี้ข้อโต้แย้งอยู่ที่ว่า กฎหมายและวิธีการปฏิบัติของรัฐสภาดังได้กล่าว
 มาแล้วนั้น บางประเทศกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับในประเทศ
 อังกฤษนั้นกลับเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในตอนนั้นเพื่ออธิบายให้ชัดเจน ขอนำ
 คำกล่าวของเซอร์ ทอมัส เอ็ดกิน เมย์ มาไว้อีกครั้งหนึ่ง

“กฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐสภา ได้รับการรับรองทั่วไปว่าเป็นส่วนหนึ่ง
 ของรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดิน ทั้งนี้ทั้งที่จะรวมรวมได้กับที่เซอร์ เอ็ดเวิร์ด ค็อก (Sir
 Edward Coke) กล่าวไว้คือ ‘จากหลักฐานเก่าแก่ของรัฐสภา และจากระเบียบการที่
 บันทึกไว้และการปฏิบัติมาแต่ก่อน และจากประสบการณ์ที่ได้มีติดต่อกันมา’ และ
 รวมทั้งข้อบังคับหรือกฎหมายที่มีอยู่ อันเกี่ยวข้องกับรัฐสภา”

ขนบธรรมเนียมประเพณีของรัฐสภา มุ่งหนัก

๑. รัฐสภาเป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุด
๒. ฝ่ายค้านได้รับการรับรองว่าสิทธิที่จะกระทำหน้าที่ของตนโดยสมบูรณ์ในฐานะที่เป็น
 ผู้แทนของปวงชนฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ และยอมรับว่าฝ่าย
 คานมีสิทธิที่จะดำเนินการใดๆ ในวิถีทางรัฐธรรมนูญและวิธีการของรัฐสภาได้
๓. คณะรัฐมนตรีที่แพ้คะแนนเสียง ในกฎหมายสำคัญ หรือไม่อาจมีเสียงข้างมากในสภา
 สามัญได้ จำต้องลาออก
๔. คณะรัฐมนตรี เมื่อเห็นมีความจำเป็นทางการเมือง จะยุบสภาได้ แต่ต้องประกาศ
 ให้มีการเลือกตั้งใหม่ทันที

๕. ถ้ามีการเลือกตั้งใหม่ พรรคฝ่ายค้านได้รับเลือกเข้ามามากกว่าฝ่ายรัฐบาล คณะรัฐมนตรีต้องลาออก รัฐบาลไม่อาจจะอยู่ในตำแหน่งและยุบสภาใหม่ได้
๖. คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน (Collectively) ต่อรัฐสภาในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และในเรื่องนโยบายของแต่ละกระทรวง
๗. พรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา (สภาสามัญ) มีสิทธิที่จะให้หัวหน้าของพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์มีความผูกพันตามชนบทประเพณีที่จะต้องให้หัวหน้าพรรคคนจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่
๘. นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดในคณะรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก คณะรัฐมนตรีก็ต้องลาออกตามด้วย และเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก เขาก็มีสิทธิจะถวายคำแนะนำต่อกษัตริย์ว่าใครควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป
๙. การเจรจาทำสนธิสัญญานานเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่รัฐสภา แต่คณะรัฐมนตรีจำต้องทำสัญญาที่เห็นว่า ถ้าเสนอสัญญานี้ต่อสภาสามัญ สภาสามัญจะให้การรับรอง
๑๐. นโยบายต่างประเทศ การประกาศสงคราม และการประกาศสันติภาพเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี จำต้องไม่ให้เป็นการตรงกันข้ามกับความคิดเห็นของสภาสามัญ
๑๑. ในปีหนึ่ง จะต้องมีการประชุมรัฐสภาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง

๓. คำพิพากษาของศาลยุติธรรม คำพิพากษาของศาลยุติธรรมนี้เป็นคำพิพากษาถึงหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) อันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญได้ เพราะคำพิพากษาเหล่านี้ได้มีผลเกี่ยวข้องกับอำนาจและขอบเขตของอำนาจของสถาบันการเมือง โดยเหตุนี้เอง รัฐธรรมนูญส่วนนี้จึงประกอบไปด้วยคำพิพากษาของศาลอันถือหลักกฎหมายคอมมอนลอว์เป็นหลัก และคำพิพากษาที่ปรากฏในคดีอาญาและคดีแพ่งด้วย

เพื่อสะดวกแก่การเข้าใจ จึงขอแบ่งคำพิพากษาของศาลที่มีส่วนเป็นรัฐธรรมนูญออกไว้ดังนี้

(๑) รัฐสภามีอำนาจสูงสุดหรือเป็นอธิปัตย์ (Sovereign) ศาสดายุติธรรม ในอังกฤษยอมรับว่า รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในรัฐ ซึ่งแตกต่างจากการปกครองสหรัฐ ที่สภาองเกรสไม่ได้รับการรับรองจากศาลสูงสหรัฐว่ามีอำนาจสูงสุด เมื่อตอนที่เซอร์ เอ็ดเวิร์ด ค็อก เป็นผู้พิพากษาในคดี Bonham's Case ในศตวรรษที่ ๑๗ (ปีค.ศ. ๑๖๑๐) ค็อกได้จำกัดอำนาจของรัฐสภาไว้โดยปรากฏในคำพิพากษาค้นว่า

“ตามที่ปรากฏในคำพิพากษาก่อน ๆ ของศาล และในคำพิพากษาของศาลอื่น หลายศาล กฎหมายคอมมอนลอว์ยอมรับมีอำนาจสูงกว่ากฎหมายที่รัฐสภาผ่านออกมา และบางครั้งจะเห็นว่า กฎหมายคอมมอนลอว์กำหนดให้กฎหมายของรัฐสภาเกือบเป็น โมฆะไปในทางปฏิบัติ เพราะว่า ในเมื่อกฎหมายของรัฐสภาขัดกับสิทธิ และเหตุผล (right and reason) หรือปฏิบัติตามไม่ได้แล้ว กฎหมายคอมมอนลอว์จะเข้ามาแทนที่ และบัญญัติให้กฎหมายที่มีลักษณะเช่นนั้นเป็นโมฆะไป”

โดยเหตุที่มั่งคั่งร่ำรวยของเมืองชนนั ทำให้อำนาจของรัฐสภา มีอำนาจสูงกว่า พระมหากษัตริย์ และยิ่งสูงกว่าศาลยุติธรรมอีก ในสงครามกลางเมืองครั้งนั้น ศาลยุติธรรม ของอังกฤษได้ยอมรับว่า รัฐสภามีอำนาจสูงกว่าใน ๒ กรณีคือ

(๑) ศาลยุติธรรมยอมรับว่า จะตีความในกฎหมายที่รัฐสภาออก แต่ไม่ ตัดใจที่พิพากษากฎหมายให้เป็นโมฆะ (รวมทั้งกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารด้วย) หรือ ขัดกับรัฐธรรมนูญ เมื่อมีคำใดในกฎหมายไม่แจ่มแจ้งหรือคลุมเครือ ศาลยุติธรรมเป็น ผู้ตีความคำเหล่านั้น

(๒) ศาลยุติธรรมจะยอมรับบทบัญญัติตาม กฎหมายใหม่ ที่ออก โดยรัฐสภา เมื่อปรากฏว่า กฎหมายใหม่นั้นขัดกับการตีความกฎหมายเก่าและหลักการของศาล ยุติธรรมที่เป็นระเบียบปฏิบัติอยู่แล้ว เป็นต้นว่า เสรีภาพในการพด้นตามหลักการของ ศาลยุติธรรมแล้วถือว่า ทุกเอกชนต้องมีเสรีภาพอย่างนั้น ซึ่งจะถูกจำกัดได้แต่เฉพาะคำ พินิจพิพากษาของศาลกับกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา หลักการอันนี้ใช้ได้กับสิทธิทางแพ่ง อื่น ๆ ด้วย จนกระทั่งมีการออกกฎหมายใหม่ (เช่น บัญญัติให้การยุ้งให้คนเป็นทาส)

เป็นความผิดอาญาเป็นต้น) กฎหมายคอมมอนลอว์ในเรื่องนี้เป็นบทบัญญัติสำคัญ ต่อมา รัฐสภาได้ออกกฎหมายเพิ่มเรื่องสิทธิของแพ่งไว้ว่า การให้สินบน กับการคดโกง ในการเลือกตั้งต่าง ๆ เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายชื่อ The Corrupt and Illegal Act ของรัฐสภากฎหมายที่เรียกว่า Habeas Corpus นั้น แรกเริ่มเดิมทีก็เป็นหลักการในการพิพากษาของศาลเท่านั้น แต่ต่อมา รัฐสภาได้บัญญัติกฎหมายดังกล่าวขึ้นเอง ซึ่งเป็นเหตุให้ศาลต้องยกเลิกหลักการเก่าทั้งหมดต้องหันมาใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา

แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้อธิบายกฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็จะมีการตีความโดยศาลยุติธรรมได้ ในกรณีที่ถ้อยคำเคลือบคลุมคำถาม ผู้พิพากษาย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะตีความถ้อยคำนั้นได้ และปรากฏในทางปฏิบัติอยู่เสมอว่า ในการตีความถ้อยคำในกฎหมายนั้น ศาลได้ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์กับหลักความยุติธรรม (equity) เท่านั้นจะใช้บังคับได้มาประกอบเป็นหลักฐานในการตีความถ้อยคำ คำถามเหล่านั้นทั้งหมด

(๒) ศาลยุติธรรมควบคุมข้าราชการ ศาลยุติธรรมอังกฤษได้มีหลักการปฏิบัติ เพื่อบังคับมิให้เอกชนถูกริดรอนเสรีภาพโดยข้าราชการ ทั้งในวิธีพิจารณาและในการพิพากษา หลักการปฏิบัติดังกล่าวนี้ขอยกตัวอย่างสำคัญอันหนึ่งก็คือ บรรดากระทรวงทบวงกรม รวมทั้งเทศบาล จำต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เอกชนต่อทรัพย์สินและสิทธิของเอกชน โดยเจ้าพนักงานของรัฐบาลหรือเทศบาล ในการพิจารณาก็มีการยอมรับว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจออกคำสั่งศาล (Court orders) ได้ซึ่งเดิมเรียกว่า "เอกสิทธิของศาลยุติธรรม" (the prerogative writs) คำสั่งของศาลที่ออกเป็นการห้ามเจ้าพนักงานของศาลเอง หรือข้าราชการอื่น ๆ มิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เรียกว่า Prohibition คำสั่งของศาลที่บังคับให้เจ้าพนักงานแถลงต่อศาลว่า ที่ดำเนินการไปแล้วนั้นขัดกับกฎหมายฉบับใด เรียกว่า Certiorari คำสั่งของศาลอีกประเภทหนึ่งคือ Mandamus ซึ่งเป็นคำสั่งที่บังคับให้ข้าราชการปฏิบัติตามหน้าที่ ส่วนในกรณีใดจะใช้คำสั่งประเภทใดนั้น รัฐสภาได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ The Administrative Justice Act ๑๙๓๘

(๓) ศาลยุติธรรมกำหนดขอบเขตของเสรีภาพ ในคำพิพากษาของศาล อังกฤษ มักจะปรากฏว่า ศาลได้ยอมรับสิทธิบางอย่างหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างไว้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในบรรดาข้าราชการของรัฐบาล ในเรื่องนี้ศาลยุติธรรมอาจจะให้ความหมายของคำต่าง ๆ ในกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นได้ เช่น กฎหมายบัญญัติถึงเรื่องการหมิ่นประมาทและกล่าวคำดูหมิ่นดูแคลน และศาลยุติธรรมเป็นผู้ให้ความหมายของคำว่า การกล่าวร้ายร้ายย่งให้ประชาชนเป็นกบฏ, การเป็นกบฏแบ่งแยกดินแดน (sedition) การขายชาติ (treason) เป็นต้น

(๔) ศาลยุติธรรมจำกัดอำนาจบางประการขององค์การการเมือง พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเคยมีอย่างไม่มีขอบเขตนั้น ได้ถูกจำกัดโดยคำพิพากษาของศาลหลายต่อหลายครั้ง ศาลยุติธรรมได้มีหลักการสำคัญข้อหนึ่งคือ เจ้าพนักงานจะมีอำนาจเกินขอบเขตกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ (ultra vires) ศาลเป็นผู้ให้ความหมายของคำว่า อำนาจคุ้มกัน (immunity) ขององค์พระมหากษัตริย์ในเรื่องที่ไม่ต้องทรงถูกฟ้องร้องเป็นจำเลยต่อศาล เป็นต้น ศาลยุติธรรมได้มีหลักการปฏิบัติอยู่แล้วว่า เจ้าพนักงานที่ทำความผิดกฎหมายย่อมได้รับโทษเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา บทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมานี้รวมอยู่ในพระราชบัญญัติ The Crown Proceedings Act ๑๙๔๗

ศาลยุติธรรมอังกฤษ ได้เริ่มมีอำนาจ จำกัดสิทธิ หรืออำนาจ ขององค์การ การเมืองได้ก็เพราะเดิมนั้นการเชื่อดูว่า ศาลยุติธรรมเป็นเจ้าอาของศาลของพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า Curia Regis และเป็นหน่วยงานของคณะกรรมาธิการกฎหมายต่างๆ ประจำอยู่ในราชสำนัก ศาลนี้ได้อำนาจเป็นอำนาจของศาลที่จะดำเนินการเช่นนี้โดยเฉพาะ ในระยะเวลาที่การประชุมรัฐสภาไม่ประจำ หรือสมัยประชุมสั้น หรือมีการยุ่งยากในการออกกฎหมาย เมื่อกาลเวลาผ่านไป ศาลยุติธรรมก็ค่อยได้รับความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีเรื่อย ๆ มา จริงอยู่ในประวัติศาสตร์อังกฤษปรากฏหลายครั้งว่า พระมหากษัตริย์ทรงไม่พอใจพระทัยกับการเป็นอิสระของศาล และมีหลายครั้งทรงบังคับให้ศาลพิพากษาตามพระราชประสงค์ แต่ผู้พิพากษากลับถวายเป็นมงคลว่า กฎหมาย

บัญญัติไว้เช่นนี้ จะพิพากษาเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ถ้าหากเกิดกรณีที่ไม่มีความหมายใช้บังคับอยู่ ศาลยุติธรรมก็ใช้ “ชนบประเพณี” หรือ “ความรู้สึกด้านกอนต์” (good sense) หรือ หลักความยุติธรรม และมีหลายครั้งที่ศาลได้ตีความชนบประเพณีเหล่านั้น รัฐสภาความรับผิดชอบในการออกกฎหมายอย่างเดียวกันนี้ แต่จากทัศนภาพอำนาจในการออกกฎหมาย ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา “กฎหมายที่ออกโดยศาลยุติธรรม” ซึ่งปรากฏในคำพิพากษาก็ดันน้อยลงไปมาก ซึ่งตามความจริงอำนาจเช่นนี้ไม่ใช่อำนาจของสภานิติบัญญัติเลย

(๔) ชนบประเพณีของรัฐธรรมนูญ นักศึกษาชาวฝรั่งเศสซึ่งรู้ยอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสว่า คณะรัฐมนตรีฝรั่งเศสต้องลาออกจากตำแหน่งในกรณีที่สภานิติบัญญัติไม่ไว้วางใจนั้น อาจถามว่า “คณะรัฐมนตรีอยู่กฤษฎีอยู่ในตำแหน่งนานเพียงใด?” นักศึกษาชาวเยอรมันซึ่งรู้แล้วตามรัฐธรรมนูญไวมา (Weimar Constitution) กับรัฐธรรมนูญกรุงบอนน์ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวเยอรมันและประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทางสภานิติบัญญัติหรือสภาแทนราษฎร (Bundestag) อาจถามว่า “ประเทศต้องกฤษฎีหลักการเช่นเดียวกันนี้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใด?” นักศึกษาชาวรัสเซียซึ่งรู้ยแล้วว่า พรรคคอมมิวนิสต์เป็นเผด็จการในสภานิติบัญญัติ คงจะถามว่า “พรรคการเมืองในองกฤษฎีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งในการกำหนดจะรับบุคคลเป็นสมาชิก, สันนิษฐาน และควบคุมรัฐสภาและฝ่ายบริหารอย่างไร?”

คำตอบต่อคำถามเหล่านี้ จะหาไม่พบในส่วนประกอบของรัฐธรรมนูญทั้งสามส่วนที่กล่าวมาแล้วนั้นเลย คำตอบเหล่านี้ จะหาได้จากชนบประเพณีของรัฐธรรมนูญ

ชนบประเพณี เป็น กฎ ในการ ดำเนินการทาง การเมือง ที่ไม่ได้บัญญัติ ไว้เป็นกฎหมายหรือปรากฏในคำพิพากษาของศาล หรือชนบธรรมเนียมของรัฐสภา และชนบประเพณีของรัฐสภา เฉพาะแต่บทบัญญัติที่กล่าวมานั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้รัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตามที่ประสงค์ตั้งใจไว้ได้ หน้าที่ที่ใดประสงค์ไว้มิใช่ การทำให้สภานิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อกัน เพื่อที่จะให้เขาใจชัดเจนยิ่งขึ้น เราจำต้องให้เข้าใจเสียก่อนว่า คำว่า ฝ่ายบริหารนั้นในทหหมายความถึงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ (Crown) กับคณะรัฐมนตรี (Cabinet) สำหรับคำว่า รัฐสภานั้นให้หมายถึงสภาสามัญกับสภานางรวมกัน

กฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งคือ Bill of Rights ๑๖๘๙ นั้นเป็นกฎหมายของรัฐสภาที่ยกฐานะของรัฐสภาสูงขึ้นมาก คือ สามารถทำให้รัฐสภามีอำนาจกำหนดผู้ที่ได้รับอัญเชิญขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ และรัฐสภาเป็นผู้กำหนดว่า ผู้ใดมีสิทธิจะได้ครองราชสมบัติหลังจากที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตไปแล้ว กฎหมายฉบับนี้จำกัดและวิตรอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่สำคัญ ๆ มาก และพระราชอำนาจนั้นพระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้มาตลอดระยะเวลา ๗๐๐ ปีที่ผ่านมาแล้ว กฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่ออกก่อนกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจรัฐสภาที่จะออกกฎหมาย, อนุมัติเงินงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาล และให้อำนาจเก็บภาษี แต่กฎหมายนี้ได้กำหนดว่าพระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจใด ๆ บางเป็นการแน่นอน และไม่ได้บัญญัติไว้เลยว่า การใช้อำนาจนั้นจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง นอกจากนั้นขอบประเพณีของรัฐธรรมนูญยังมีอยู่ว่า คำพิพากษาของศาลหรือที่เรียกว่า กฎหมายที่ออกโดยศาลนั้น มีผลใช้บังคับเฉพาะการกระทำของข้าราชการ ไม่คลุมไปถึงการตกลงนโยบาย หรือการดำเนินการบริหารของคณะรัฐมนตรีเลย

กฎข้อบังคับ, ขอบประเพณีและเอกสิทธิ์ (privilege) หรือสิทธิคุ้มกันของรัฐสภาเกี่ยวข้องกับเฉพาะกิจการภายในของทั้งสองสภา แต่ยังเกี่ยวข้องไปถึงบุคคลภายนอกด้วย เช่น ให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมที่เปิดเผยได้ รวมทั้งแทนหนังสือพิมพ์ ตลอดจนผู้พิมพ์พยานการประชุมของรัฐสภาได้รับการคุ้มกันด้วย แต่โดยที่ขอบประเพณีบังคับให้มีรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้นในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาจึงห้ามมิให้มีการอนุมัติให้ฝ่ายบริหารหน่วยใดจ่ายเงินได้ เว้นไว้แต่พระมหากษัตริย์ (ที่จริงคือคณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ขอ

ศาสตราจารย์ เอ. วี. ดีซี (A. V. Dicey) ได้เขียนไว้ในหนังสือ Law of the Constitution ว่า อำนาจต่าง ๆ หรือเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ของ Crown ควรจะได้เปลี่ยนมาเป็นเอกสิทธิ์ของประชาชนให้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะว่า “ในความหมายใหม่ของการปกครองรัฐธรรมนูญของเรา เราถือว่า อำนาจอธิปไตยที่เป็นของรัฐสภานั้นก็คือ เป็นของปวงชนนั่นเอง” ในทางปฏิบัติจริงก็ได้เป็นตามทีศาสตราจารย์ผู้นี้เห็นอยู่แล้ว

๒๑

ส่วนขอบประเพณีของรัฐธรรมนูญที่แท้จริงนั้น ขอยกตัวอย่างประกอบเป็น
เพียงส่วนหนึ่งดังนี้

๑. รัฐสภาเป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุด
๒. ฝ่ายค้านได้รับการรับรองว่า มีสิทธิที่จะกระทำหน้าที่ของตนโดยสมบูรณ์ ในฐานะที่
เป็นผู้แทนของปวงชนฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ใหญ่ที่สุดในประเทศและยอมรับว่าฝ่าย
ค้านมีสิทธิที่จะดำเนินการใดๆ ในวิถีทางรัฐธรรมนูญและวิธีการของรัฐสภาได้
๓. คณะรัฐมนตรีที่แพ้คะแนนเสียงในกฎหมายสำคัญ หรือไม่อาจมีเสียงข้างมากในสภา
สามัญได้ จำต้องลาออก
๔. คณะรัฐมนตรี เมื่อเห็นมีความจำเป็นทางการเมือง จะยุบสภาได้ แต่ต้องประกาศ
ให้มีการเลือกตั้งใหม่ทันที
๕. ถ้ามีการเลือกตั้งใหม่ พรรคฝ่ายค้านได้รับเลือกเข้ามามากกว่าฝ่ายรัฐบาล คณะ
รัฐมนตรีต้องลาออก รัฐบาลไม่อาจจะอยู่ในตำแหน่งและยุบสภาใหม่ได้
๖. คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน (Collectively) ต่อรัฐสภาในการดำเนินการ
ตามนโยบายของรัฐบาล และในเงื่อนไขนโยบายของแต่ละกระทรวง
๗. พรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา (สภาสามัญ) มีสิทธิที่จะให้หัวหน้าของพรรคเป็น
นายกรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์มีความผูกพันตามขนบประเพณีที่จะ
ต้องให้หัวหน้าพรรคคนจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่
๘. นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดในคณะรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก คณะ
รัฐมนตรีก็ต้องลาออกตามด้วย และเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก เขาก็มีสิทธิ
จะถวายคำแนะนำต่อกษัตริย์ว่า ใครควรเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป
๙. การเจรจาทำสนธิสัญญานานเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่ของรัฐสภา แต่คณะ
รัฐมนตรีจะต้องทำสัญญาที่เห็นว่า ถ้าสนธิสัญญานั้นคือสภาสามัญ สภาสามัญ
จะให้การรับรอง

๑๐. นโยบายต่างประเทศ การประกาศสงคราม และประกาศสันติภาพ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี จำต้องไม่ให้เป็นการตรงกันข้ามกับความคิดเห็นของสภาสามัญ

๑๑. ในขั้นหนึ่ง จะต้องมีการประชุมรัฐสภาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง

ที่ว่า “รัฐสภาสามัญ” นั้น เราจะต้องเข้าใจในขั้นแรกก่อนว่า กฎหมายธรรมดาที่ออกโดยรัฐสภาทั้งหมดนั้นไม่ได้บัญญัติไว้ให้เข้าใจเป็นอย่างนั้น แต่โดยที่การปฏิบัติหรือชนบฏขัดคัดค้านมาหลายศตวรรษ จึงทำให้เกิดอำนาจสูงสุดของรัฐสภาขึ้น หลักการข้อนี้ทำให้รัฐสภาอังกฤษแตกต่างจากสภาของเกรตบริเตนอเมริกา คือ สภาของเกรตบริเตนเท่านั้นเท่านั้นที่เปรียบเทียบกับประธานาธิบดีและศาลสูงสุดของรัฐ แต่รัฐสภาอังกฤษนั้นมอำนาจสูงกว่าคณะรัฐมนตรีและศาลยุติธรรมรวมกัน ถ้าจะกล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือว่า ในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น สภาของเกรตบริเตนของอเมริกาจำต้องร่วมกันใช้กับประธานาธิบดี และศาลสูงสุดของรัฐ ส่วนรัฐสภาอังกฤษนั้นไม่ใช้อำนาจร่วมกับคณะรัฐมนตรีหรือศาลยุติธรรมเลย

ในประวัติศาสตร์การเมืองอังกฤษนั้นได้เกิดมี สงครามกลางเมืองขึ้นเป็นเวลาประมาณ ๑๐ ปี ในสมัยที่โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ สถาปนาตนเองขึ้นเป็น Lord Protector นั้น ครอมเวลล์ได้คิดเห็นว่า ถ้าหากปล่อยให้รัฐสภาสามัญอำนาจต่อไปอย่างเดิมแล้วก็จะเกิดสงครามกลางเมืองเสียอีกขึ้นต่อไปไม่จบสิ้น ดังนั้นในปี ๑๖๔๙ ครอมเวลล์ จึงตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้น เพื่อเสนอร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรใหม่ เรียกว่า Instrument of Government. ธรรมนูญฉบับใหม่นี้บัญญัติให้ Lord Protector (คือครอมเวลล์) ร่วมกันใช้อำนาจกับรัฐสภา ธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติอำนาจของรัฐสภาไว้ให้แน่นอนเช่นเดียวกับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญสหรัฐ แต่ปรากฏว่าพอครอมเวลล์ตายลง ธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกประกาศยกเลิกโดยรัฐสภา

เมื่อเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นได้มีการประหารชีวิตพระเจ้าชาลส์ที่ ๑ หลังจากที่ถูกครอมเวลล์ตายแล้ว ก็มีการเชิญเชษฐภคินีเข้ามาครองบัลลังก์ (Restoration) อีก คือพระเจ้าชาลส์ที่ ๒ ในรัชสมัยของพระองค์มีการต่อสู้ระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์อีกครั้งเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่า ฝ่ายใดควรจะมอำนาจมากกว่ากันเพียงใด เมื่อมี

การออกกฎหมาย Bill of Rights มาในปี ๑๖๘๙ นั้นจะแสดงให้เห็นชัดว่า การต่อสู้เพื่อชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาจะไม่ต่อไปอีกแล้ว เพราะตามกฎหมายฉบับนี้ได้รับรองว่า รัฐสภาที่มีอำนาจสูงกว่าองค์พระมหากษัตริย์ แต่อย่างไรก็ตาม ตลอดศตวรรษที่ ๑๘ นั้น พระมหากษัตริย์ได้ทรงท้าทายอำนาจของรัฐสภาหลายครั้งหลายครา ตามบุคคลิกลักษณะและตามแต่โอกาสจะเปิดให้ ตลอดศตวรรษที่ ๑๘ เช่นเดียวกันที่ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลดน้อยลงลงไป โดยอำนาจของกฎหมายและโดยกาลเวลา ประกอบกับการยับยั้งต่อสู้ของรัฐสภาโดยอาศัยกฎหมายเป็นได้ก็จากการปฏิวัติในศตวรรษที่ ๑๗-๑๘ นั้นทำให้บรรดา รัฐมนตรีสามารถปฏิบัติภารกิจในกระทรวงของตนได้โดยไม่มีการแทรกแซงจากพระมหากษัตริย์ และรัฐมนตรีต่างพากันรับผิดชอบงานในกระทรวงของตน ดิถีการออกเสียงเลือกตั้งก็ขยายออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ท่านเราลองพิจารณากันดูว่า ถ้าหากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่มีเลยดังได้กลายมาแล้ว เหตุใดจึงพากันพูดอยู่เสมอว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดไม่ได้” (The King can do no wrong) วอลเตอร์ เบจโฮท (Walter Bagehot) ได้เขียนไว้ในหนังสือ The English Constitution ว่า แม้พระมหากษัตริย์จะทรงยังนายกรัฐมนตรีด้วยนั้น ก็ไม่มีความผิดอะไรเลย ใครจะไปจับกุมฟ้องพระองค์ไม่ได้ การกล่าวกันเสมอเช่นนั้นก็เป็นความจริงอยู่ทุกวันนี้ เพราะได้มีการยอมรับโดยรัฐสภาว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นทศบาลปกครอง ผู้ใดจะละเมิดมิได้ พระองค์จะไม่ทรงรับผิดชอบใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าในคดีแพ่งหรือคดีอาญา ทั้งนี้โดยมีความประสงค์จะยกฐานะของพระมหากษัตริย์ให้บริสุทธิ์ และพ้นจากการรบกวนของกำลังทางการเมืองต่างๆ ซึ่งอาจจะมี การก่อกวนแก่งแย่งพระองค์ได้ เพื่อประโยชน์ทางการเมือง ในการดำเนินการทางการเมืองนั้น พระองค์ทรงกระทำตามคำแนะนำและยินยอมของนายกรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign) ซึ่งหมายความว่า รับเอาความรับผิดชอบในเรื่องนั้นไปทั้งหมด ความจริงมีอยู่ข้อหนึ่งตามที่แบล็คสโตน (Blackstone) นักนิติศาสตร์ชื่อดังของอังกฤษได้อ้างจากหนังสือของชาวฝรั่งเศสคนหนึ่งชื่อ เดอะโลม (De Lolme) ไว้ว่า

“รัฐสภาอาจทำการได้ทุกอย่าง เว้นไว้แต่ทำให้ผู้หนึ่งเป็นผู้ขาย และทำให้ผู้ขายเป็นผู้หนึ่งเท่านั้น” คำกล่าวนี้เป็นข้อความที่แสดงอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งก็เป็นความจริงที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไป อำนาจสูงสุดของรัฐสภานั้นมีมาแต่เพียงในสิ่งที่เรียกว่าอำนาจของผู้เลือกตั้งออกเสียงเลือกตั้ง (Electorate) ซึ่งทำหน้าที่ผ่านทางพรรคการเมืองเท่านั้น หรือถ้าจะกล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือว่า อำนาจของรัฐสภานั้นถูกจำกัดได้แต่เพียงอำนาจของปวงชนเท่านั้น จะถูกจำกัดโดยองค์การอื่นใดไม่ได้

แต่เราก็มักมีปัญหาถามกันต่อไปอีกว่า รัฐสภานั้นคืออะไร? รัฐสภานั้นไม่ใช่หมายความว่าแต่เพียงสภาสามัญ แม้สภาสามัญจะมีอำนาจในชั้นปลายก็ตาม รัฐสภานั้นก็อาจจะหมายความว่า สภาสามัญที่ได้รับอิทธิพลบางส่วนจากสภาขุนนาง แต่ก็ยังมีส่วนของรัฐสภาอีกส่วนหนึ่งคือ The Crown (ซึ่งในทางปฏิบัติคือคณะรัฐมนตรี) ส่วนในทางปฏิบัติแท้จริงนั้น ส่วนใดส่วนหนึ่งในสามส่วนนั้นจะมีอำนาจมากกว่ากันนั้น ขึ้นอยู่กับการเมืองแต่ละยุคแต่ละสมัยไป จริงอยู่ในการออกกฎหมายนั้น ในอารัมภบทจะได้เขียนไว้ทุกฉบับว่า “กฎหมายนี้ออกมาโดยพระมหากษัตริย์คุณขององค์พระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำและยินยอมของขุนนางฝ่ายโลกและขุนนางฝ่ายพระ และสภาสามัญ ที่ประชุมร่วมกันเป็นรัฐสภา และโดยอำนาจของรัฐสภา...” ก็จริง แต่ในเรื่องต่างๆ ส่วนหนึ่งส่วนใดในสามส่วนจะมีอำนาจมากกว่ากันนั้น ขึ้นอยู่กับการเมือง

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นสมควรเน้นไว้ ณ ที่นี้ว่า อำนาจของแต่ละส่วนที่ประกอบเป็นรัฐสภานั้น ขึ้นอยู่กับผลของการออกเสียงเลือกตั้ง และขึ้นอยู่กับหลักการประชาธิปไตยที่ให้สถาบันการเมืองทั้งหมดรับผิดชอบต่อปวงชน ซึ่งจะได้กล่าวไว้เป็นรายละเอียดในเมื่อพูดถึงคณะรัฐมนตรี

อำนาจบังคับของชนบประเพณี จอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) นักปรัชญาการเมืองชาวอังกฤษได้เขียนไว้ในหนังสือ Representative Government ในปี ๑๘๖๑ ว่า ชนบประเพณีก็คือ “หลักสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร” (unwritten maxims of the constitution) มิลล์ได้เขียนต่อไปว่า ในระบบการปกครอง

อังกฤษนั้น มีองค์การการเมือง ๓ องค์การร่วมกันใช้อำนาจอธิปไตยคือ Crown, Lord, Commons ซึ่งแต่ละองค์การนั้นจะต้องปฏิบัติตามการภายในขอบเขตอำนาจของตน ถ้าหากองค์การใดขององค์การหนึ่งในสามนั้นใช้อำนาจเกินขอบเขตอำนาจของตน หรือล่วงล้ำเข้าไปแก่งแย่งหรือทับถมอำนาจขององค์การในพวกเดียวกันแล้ว จะทำให้ระบบรัฐบาลอังกฤษไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ทันที มิถุนให้บรรดาอธิบายว่า สิ่งนี้ห้ามมิให้เกิดการแก่งแย่งทับถมอำนาจกัน คือ

“หลักสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเขียนขึ้นเพียงข้อหลักศีลธรรมทางการเมืองของประเทศและถ้าเราอยากจะรู้ว่าในการปกครองของเราผู้ใดมีอำนาจสูงสุด เราก็ต้องดูจากหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร”

มิถุนให้คำอธิบายต่อไปอีกว่า พระมหากษัตริย์ทรงสามารถที่จะแต่งตั้งรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการไม่เห็นชอบด้วยได้ แต่ “หลักศีลธรรมทางการเมืองของประเทศทำให้อำนาจนั้นเป็นโมฆะเสียได้...” นักปรัชญาอังกฤษผู้หนึ่งได้เขียนไว้เพิ่มเติมว่า หลักศีลธรรมอันนี้จะใช้ได้ก็แต่เฉพาะในสถานการณ์ที่การปฏิบัติงานกันอย่างไม่ดีเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเมือง.....หลักสำคัญของรัฐธรรมนูญจะได้รับการปฏิบัติตามและใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญนั้นให้บรรดาอำนาจทั้งหลาย ที่เกิดขึ้นจากอำนาจสูงสุด นั้นอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุด และอำนาจสูงสุดนั้นคืออำนาจของปวงชน”

การที่เราได้ทราบคำอธิบายของมิถุนทำให้เราได้ทราบคำตอบ เกี่ยวกับปัญหาสำคัญและถกเถียงกันมานานคือว่า ขนบประเพณีนั้นอำนาจบังคับอย่างไรบ้าง? คำตอบของศาสตราจารย์ดักคอส อำนาจบังคับของขนบประเพณีนั้นเกิดจากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่ว่า ผู้ละเมิดขนบประเพณีนั้นในเวลาไม่ช้าหรือเร็วก็จะต้องทำผิดกฎหมายจริงๆ เข้าอย่างแน่นอน เป็นคนว่า มีขนบประเพณีว่า จำต้องมีการประชุมรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและไม่มีการกฎหมายฉบับใดกำหนดไว้เช่นนั้นเลย ทันถ้าหากไม่มีการประชุมสภาขึ้นหนึ่งครั้ง พระราชบัญญัติทหารบก และทหารอากาศ (The Army and Air Force Act)

ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ได้ภายในระยะเวลาเพียง ๓ ปีนับแต่วันที่ประกาศใช้เท่านั้นจะไม่มีการประกาศใช้ต่อไปอีก ถ้าหากไม่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้โดยอนุมัติของรัฐสภาแล้ว การมทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ ก็เป็นการผิดกฎหมาย ยิ่งกว่านั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินทั้งหมดก็จะไม่ได้ออกประกาศใช้ ซึ่งจะทำให้การใช้งบประมาณหรือการเก็บภาษีบางอย่างผิดกฎหมายไป ในอีกข้อหนึ่งที่ควรยกตัวอย่างก็คือ เมื่อสภาสามัญไม่ได้วางใจคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีไม่ยอมลาออก หรือเมื่อมีการยุบสภาแล้ว พรรคการเมืองของคณะรัฐมนตรีแพ้ในการเลือกตั้ง แต่ไม่ยอมลาออกแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะดำเนินการต่อไปไม่ได้เพราะสภาจะไม่อนุมัติกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และจะไม่มีกรับรองว่าคณะรัฐมนตรีชุดนั้นเป็น “คณะรัฐมนตรี” ตามกฎหมาย ยิ่งกว่านั้น ศาลยุติธรรมทั่วประเทศจะพิพากษาให้การกระทำของข้าราชการในการจัดฝึกอบรมและมีกำลังทหารอยู่ในบังคับบัญชา ในการเก็บภาษีอากร และการใช้งบประมาณที่ไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

ชนบประเพณีเป็นกฎข้อบังคับความประพฤติทางการเมือง (a rule of political behavior) ซึ่งในตอนเริ่มคนอาจจะเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหามาทางปฏิบัติบางอย่างบางประการ หรืออาจจะเป็นอิทธิพลของชนบปฏิบัติ (a precedent) หรือในการปฏิบัติ การบางประการที่ติดต่อกันมานานจนเป็นที่รับรองว่า ทำให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ชนบประเพณีเกิดขึ้นและคงอยู่ได้เพราะทำให้ความซุกซนในการปกครองลดน้อยลงและทำให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ รับผิดชอบต่อปวงชน ชนบประเพณีจะอยู่ยงคงทนได้รับการ ปฏิบัติ ต่อมากแต่โดยมีคุณ ลักษณะสำคัญอีก ข้อหนึ่ง คือยังใช้ปฏิบัติได้แม้เหตุการณ์เวลาจะได้เปลี่ยนแปลงไปก็ตาม และยังคงใช้ความยุติธรรมแห่งสถาบันการเมืองที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วย

สำหรับในเรื่องของความยั่งยืนคงทนของชนบประเพณีนั้น นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ยังมีเรื่องสำคัญอยู่อีกข้อหนึ่งคือ ชนบประเพณีนั้นนับตั้งแต่วันแรกกำเนิด จะทำให้ปวงชนเข้าใจว่า ชนบประเพณีนั้นทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างได้รับการดำเนินการอย่างถูกต้อง และทำให้ปวงชนเชื่อว่า ที่เขาได้แสดงออกในการเลือกตั้งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเป็นการทำให้อาณัติการเมืองต่าง ๆ รับผิดชอบต่อปวงชน

ปัญหาสำคัญอีกข้อหนึ่ง ที่ชอบถกเถียงกันมากในเรื่องที่เกี่ยวกับชนบประเพณี ก็คือว่า เราจะหาหลักฐานในเรื่องชนบประเพณีหรือจะกันชนบประเพณีได้จากที่ใดบ้าง? ในเรื่องเหล่านี้สำหรับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับการปฏิบัติการของการปกครองอังกฤษทุกวันนี้ย่อมไม่มีความยุ่งยากอะไรเลยเพราะจะทราบเรื่องได้อยู่แล้ว แต่สำหรับผู้ที่ไม่คุ้นกับรัฐบาลอังกฤษ และผู้ที่เห็นชาวต่างประเทศอาจจะมีความลำบากในเรื่องหลักฐานของชนบประเพณีอยู่บ้าง จึงขอรวบรวมไว้ดังนี้ (๑) เราต้องดูจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองที่สำคัญ, เหตุการณ์, ต้นตอของชนบสำคัญ หรือ หลักฐานที่เป็นเอกสารสำคัญเกี่ยวกับชนบประเพณีในเรื่องนั้น ๆ (๒) ค้นดูจากการอภิปรายในรัฐสภาซึ่งเป็นการอภิปรายสนับสนุนชนบประเพณีเป็นข้อ ๆ ไป (๓) ค้นดูจากคำอภิปรายหรือจดหมายเหตุของบรรดาบุคคลชั้นผู้นำของรัฐสภาหรือจากการอภิปรายคัดค้านของพรรคฝ่ายค้านหรือพระราชหัตถเลขาของพระมหากษัตริย์ที่มติดอกกับนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลคนสำคัญๆ หรือกับหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านหรือกับที่ปรึกษาคนสำคัญๆของพระมหากษัตริย์ (๔) ค้นดูได้จากจดหมายเหตุรายวัน (diary) ของนายกรัฐมนตรี, หัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน, รัฐบุรุษหรือบุคคลชั้นผู้นำในรัฐสภา (๕) ค้นดูได้จากข้อเขียนทางวิชาการของนักปราชญ์คนสำคัญเช่น แมตต์สโคน, ฮอดกิน, ดิช, เนย์, แอนสัน, และ เจนนิงส์ ผู้ได้รวบรวมชนบประเพณีไว้และได้อธิบายถึงที่มาของชนบประเพณีเหล่านั้นพร้อมด้วยคำวิจารณ์ถึงอำนาจบังคับ

ในทางวิชาการยังมีการถกเถียงกันอยู่เสมอว่า บทบัญญัติของชนบประเพณีนั้นชัดเจนเข้าใจง่ายหรือไม่? ในเรื่องนี้ก็คำตอบว่า ชนบประเพณีก็มีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งมักจะมีปรากฏอยู่ในบางครั้งคราวว่า ถ้อยคำบางคำไม่ชัดเจนถ้าถามความชัดเจนก็ต้องถึงความกันถึงได้กล่าวมาแล้ว ชนบประเพณีก็เช่นเดียวกัน บางครั้งมีบางข้อที่ต้องตีความกันเช่นเดียวกับกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยทั่วไปแล้วชนบประเพณีอังกฤษมีความชัดเจนเข้าใจง่ายเท่ากับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสหรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจในการออกกฎหมายของสภาองเกรสอเมริกัน และในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของประธานาธิบดี สำหรับในบางข้อเข้าใจง่ายกว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐด้วยซ้ำไป ถ้าจะพูดไปแล้ว ชนบประเพณีอังกฤษมีความชัดเจนกว่าบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาโซเวียตและของสภาสูงสุด (Presidium) ด้วย ในทางปฏิบัติเช่นนั้น พรรคคอมมิวนิสต์หรือคณะกรรมการกลาง (Central Committee) ของพรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ในประเทศอังกฤษนั้น ขอบประเพณีทำให้รัฐธรรมนูญอังกฤษปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น แต่ในสหภาพโซเวียตนั้น “ขอบประเพณี” ของพรรคคอมมิวนิสต์อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ เค.ซี.เวย์ (K.C. Wheare) แห่งมหาวิทยาลัย Oxford เขียนไว้ในหนังสือ Modern Constitutions ว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นที่ยอมรับของข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นกฎหมายและข้อบังคับที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักของการปกครองของอังกฤษ ข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นกฎหมายประกอบด้วยกฎหมาย เช่น Act of Settlement ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางด้วยการสืบราชบัลลังก์, Representation of People Acts (ซึ่งมีหลายฉบับ) ว่าด้วยการให้สิทธิออกเสียงแก่ประชาชนตั้งแต่ปี ๑๘๓๒ เป็นต้นมา The Judicature Acts กับ The Parliament Act ปี ๑๙๑๑ และปี ๑๙๔๙ ซึ่งว่าด้วยการจำกัดอำนาจของสภาขุนนาง นอกจากนี้ก็ ๑๘๕๒ รวมถึงคำสั่งและกฎข้อบังคับ ซึ่งออกตามความในบทกฎหมาย รวมทั้งคำพิพากษาของศาลด้วย ในบรรดาข้อบังคับหรือบทบัญญัติที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายก็ได้แก่ขนบธรรมเนียมและประเพณี เช่นพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้สิทธิยับยั้งกฎหมาย เมื่อร่างกฎหมายนั้นผ่านสภาขุนนางและสภาสามัญมาแล้ว และนายกรัฐมนตรีจะต้องอยู่ในตำแหน่งเฉพาะเวลาที่ตนสามารถควบคุมได้ง่ายข้างมากในรัฐสภาสามัญได้ บทบัญญัติทั้งหมดนี้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอังกฤษ แนวคิดหนึ่งครั้งว่า พระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และจะต้องไม่เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี ว่า ประธานสภาจะต้องไม่ฝากฝังพรรคการเมืองพรรคใด และจะได้รับเลือกตั้งใหม่ทุกครั้งถ้ายังต้องการเป็น, ว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ และ ว่าคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้เสียงข้างมากในรัฐสภาจะต้องลาออกหรือยุบสภา ขอให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อจะได้เสียงข้างมากในรัฐสภา แม้กระทั่งอำนาจสูงสุดที่ว่า เป็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นก็เป็นขนบธรรมเนียม เพราะว่าศาลไม่ยอมรับอำนาจสูงสุดใดๆ นอกจากรัฐสภา

ฉะนั้นจะกล่าวได้ว่า ประชาชนเป็นอธิปไตยทางการเมือง (political Sovereign) แต่รัฐสภาเป็นอธิปไตยทางกฎหมาย (Legal Sovereign) ก็จะไม่ผิดกับความจริงเท่าใดนัก แม้กระทั้งฐานะของรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร (executive) ก็เป็นบัญญัติของชนบทธรรมนูญฉบับแรกกระทั้งปี ๑๙๓๗ เมื่อมีการออก Ministers of the Crown Act แล้วคณะรัฐมนตรีจึงมีฐานะสมบูรณ์ในสายตาของกฎหมาย ระบบสองสภา (bicameral parliament) ก็เช่นเดียวกัน เป็นชนบทธรรมนูญมาก่อนมีการรับรองกันโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร เมื่อมีการออก The Parliament Act ในปี ๑๙๑๑ อังกฤษเป็นดินแดนแห่งชนบทธรรมนูญเป็นตัวอย่างของโลก ฉะนั้นการศึกษาการปกครองอังกฤษจะไม่เข้าใจการปกครองอังกฤษโดยแท้จริง ถ้าหากสนใจแต่เฉพาะความสำคัญของกฎหมายลายลักษณ์อักษร

ทำไมจึงมีการยอมรับปฏิบัติตามชนบทธรรมนูญเสมอ? เป็นคำถามที่ถามกันในวงการศึกษามานานแล้ว ทำไมชนบทธรรมนูญจึงมีอำนาจบังคับมากมายนัก? ชนบทธรรมนูญไม่ใช่กฎหมาย ใครทำผิดชนบทธรรมนูญก็ต้องรับโทษทางแพ่งหรือทางอาญา แต่ความจริงมีอยู่ว่า รัฐบาลอังกฤษจะไม่เป็นแบบฉบับของโลกอย่างที่เป็นอยู่ ถ้าหากไม่มีการยอมรับปฏิบัติตามอำนาจของชนบทธรรมนูญ รัฐบาลอังกฤษจะปกครองประเทศไม่ได้ถ้าหากขาดชนบทธรรมนูญเหล่านี้

ศาสตราจารย์ Dicey ให้เหตุผลที่น่าฟังที่สุดว่า ในประเทศอังกฤษนั้นชนบทธรรมนูญมีอำนาจบังคับได้ก็เพราะ ชนบทธรรมนูญทั้งหมดนั้นล้วนแต่มีพันธหรือตั้งเดิมขึ้นบนกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้ปฏิบัติการโดยราบรื่นได้ จนกระทั่งปรากฏว่า ถ้าหากทำผิดชนบทธรรมนูญแล้วต้องเป็นละเมิดกฎหมายลายลักษณ์อักษรทุกครั้งไป แม้ว่าจะไม่เป็นการละเมิดบทใดบทหนึ่งก็ตาม ก็ยังเป็นการละเมิดหรือทำลายวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายลายลักษณ์อักษรเหล่านั้น ศาสตราจารย์ผู้นี้ยกเอาหลักฐานว่า เมื่อมีชนบทธรรมนูญกำหนดว่า จะต้องมีการประชุมสภามันจะครบถ้วนอย่างน้อย สัปดาห์หนึ่ง ไม่มีการประชุมเลยในหนึ่ง พระราชบัญญัติที่ออกเป็นรายปีที่เรียกว่า The Army Act ก็จะหมดอำนาจใช้บังคับ ซึ่งจะเป็นผลให้รัฐบาลขาดอำนาจควบคุมกองทหาร

ทั้งหมด นอกจากนั้นก็ปรากฏว่า แม้จะมีการเก็บภาษีบางอย่างได้ และใช้เงินได้บางจำนวน โดยไม่ต้องมีพระราชบัญญัติงบประมาณออกทุกปีก็ตาม อำนาจเก็บภาษีบางอย่างก็จะหมดไป ทำให้รัฐบาลขาดรายได้จะมาทำนุบำรุงกองทัพและข้าราชการพลเรือน ฉะนั้น การที่รัฐสภาจะต้องประชุมกันปีละครั้ง แม้ว่าจะเป็นขนบธรรมเนียมก็ตาม และแม้ศาลจะไม่ยอมบังคับให้เป็นไปตามขนบธรรมเนียมก็ตาม ก็มีความจำเป็นในการปกครองอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการประชุมอย่างน้อยปีละครั้ง ถ้าหากไม่มีอำนาจของข้าราชการพลเรือนและทหารที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ทั้งหมดไป จะเป็นการทำให้ข้าราชการทำผิดกฎหมาย ซึ่งจะเป็นผลให้องค์การของรัฐบาลอำนาจหน้าที่บริการสาธารณะทั้งหมดไป การทำผิดหรือละเมิดขนบธรรมเนียมอื่น ๆ ก็ผลสะท้อนที่ไม่ค่อยดีเหมือนกัน

อธิการบดีคนก่อนของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดชื่อ Lowell ได้อธิบายเหตุผลไว้ในหนังสือ The Government of England (๑๙๐๑) ว่า ขนบธรรมเนียมมีอำนาจอยู่ได้ก็เพราะว่า มีอำนาจของการปฏิบัติกันมาช้านาน นอก กับ อำนาจของ มติมหาชน ดังนั้น ท่านอธิการบดีกล่าวเสริมอีกว่า โดยหลักแล้ว ขนบธรรมเนียมมีอำนาจใช้บังคับก็เพราะเป็น “กฎแห่งเกียรติยศ” (Code of Honor) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้อบังคับการกีฬา ซึ่งมหาชนหวังใจว่า องค์การปกครองประเทศจะต้องปฏิบัติตามเพื่อประสิทธิภาพของระบบรัฐบาลอังกฤษ ถ้าไม่เคารพขนบธรรมเนียมแล้ว รัฐบาลอังกฤษก็จะไม่มีประสิทธิภาพอย่างที่เราเห็นอยู่ทุกวันนี้ ในเรื่องนี้ มติมหาชนก็นับว่าสำคัญอยู่มาก เป็นที่เชื่อกันในหมู่ชาวอังกฤษว่า รัฐสภาจะต้องประชุมกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ชาวอังกฤษมีสิทธิที่จะเชื่อได้เช่นนั้นในฐานะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งจิตวิญญาณอำนาจสูงสุดในอังกฤษ

ในตอนที่ พรรคเดโมแครต เข้าเป็น คณะ รัฐมนตรี ใน สมัย ของ นายกรัฐมนตรี Ramsay MacDonald (ในปี ๑๙๒๔, ปี ๑๙๒๕-๑๙๓๑) นั้น มีความเกรงกลัวกันในหมู่ชาวอังกฤษว่า พรรคเดโมแครตจะล้มล้างหรือเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมของอังกฤษ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลชุดนั้นปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมอังกฤษ โดยเคร่งครัดเหมือนกับรัฐบาลชุดอื่นๆ ในสมัยที่ Clement Attlee เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีเสียงสนับสนุนในสภาสามัญ

อย่างมากนั้น รัฐบาลก็ไม่ได้กระทำการระเมิดชนบทธรรมเนียมประเพณีแต่อย่างใดเลย กลับปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดจนเป็นที่พอใจของชาวอังกฤษ ตลอดเวลา ๖ ปี ที่พรรคเดโมแครตอยู่ในตำแหน่ง ไม่เคยมีการระเมิดชนบทธรรมเนียมแม้แต่ครั้งเดียว ดังนั้นเราจึงอาจกล่าวได้อย่างเต็มปากว่า อำนาจใช้บังคับได้ของชนบทธรรมเนียมยังมีอยู่อย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นพรรคใดเข้ามาเป็นรัฐบาล ทงนกเพราะมีการกล่าวเสมอว่า “สมาชิกพรรคเดโมแครตทั้งหมดก็เป็นคนอังกฤษ” ซึ่งหมายความว่า จะต้องพูด คิด กระทำอย่างคนอังกฤษจะพึงกระทำ

ศาสตราจารย์ Carter ได้เขียนไว้ในหนังสือ Major Foreign Powers ให้เหตุผลที่คนอังกฤษและรัฐบาลอังกฤษยังเคารพชนบทธรรมเนียมอยู่ก็คือ (๑) รัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นชนบทธรรมเนียมอยู่ในส่วนลึกของหัวใจและจิตใจของชาวอังกฤษ (๒) การไม่ปฏิบัติตามชนบทธรรมเนียมเท่ากับเป็นการทำลายเครื่องจักรและองค์การของรัฐบาลทั้งหมด ในข้อนี้ท่านให้คำอธิบายย่อ ๆ ว่า ชนบทธรรมเนียมมีอยู่ได้ก็เพราะมีประโยชน์ในตัวเองนั่นเอง การประพฤติดะเมิดชนบทธรรมเนียมก็เท่ากับทำให้รัฐบาลไม่อาจปฏิบัติการใดๆ ได้ ยกตัวอย่างว่า ถ้าหากคณะรัฐมนตรีปฏิเสธไม่ยอมลาออกจากตำแหน่งหลังจากที่พ่ายแพ้คะแนนเสียงในรัฐสภาแล้ว สภาก็ไม่ยอมผ่านกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอและไม่ยอมอนุมัติให้ใช้เงินใดๆ ทั้งสิ้น ดังนั้นคณะรัฐมนตรีก็ขาดเครื่องมือในการดำเนินงาน การปกครองก็จะหยุดชะงัก และถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ต้องลาออก และสภาสามัญก็จะไม่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ และจะไม่ยอมเข้าร่วมคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ด้วย เพราะระบบของรัฐบาลอังกฤษนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องกันระหว่างสภาสามัญกับคณะรัฐมนตรี และกษัตริย์จะต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (๓) ถ้าหากเกิดมีการระเมิดชนบทธรรมเนียม ก็คงจะมีการสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายเปลี่ยนชนบทธรรมเนียมให้เป็นบทบัญญัติของรัฐสภาซึ่งมีอำนาจบังคับสูงสุด ยกตัวอย่างเช่น แต่ก่อนถ้าขุนนางมีอำนาจขยับร่างกฎหมายการเงินที่ผ่านสภาสามัญมาแล้ว แต่โดยที่สภาขุนนางไม่ได้ใช้อำนาจนั้นมาหลายปี ทำให้คนเชื่อว่า อำนาจนั้นหมดไปแล้ว ในปี ๑๘๐๑ สภาขุนนาง

สมัยที่พระราชบัญญัติงบประมาณของนายกรัฐมนตรี โดย ลอร์ด (Lloyd Gorge) ซึ่งจัด
 ว่าเป็นการขัดกับส่วนได้เสียทางการเงินของพวกขุนนางหลายคน คือ เก็บภาษีที่ดินสูงลิ่ว
 ในตอนนั้น พรรค Liberal ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสามัญกล่าวโจมตีการกระทำของ
 สภาขุนนางว่าทำไปอย่างไม่มีอำนาจ พยายามตรากฎหมาย The Parliament Act of
 ๑๙๑๑ ซึ่งให้อำนาจสภาขุนนางยับยั้งร่างกฎหมายการเงินได้ไม่เกิน ๑ เดือน ตัวอย่าง
 แสดงว่า กฎหมายลายลักษณ์อักษรสามารถทำให้ชนบรรมนิยมมีอำนาจอย่างแท้จริง
 ได้

ประโยชน์ของการมีชนบรรมประเพณี ชนบรรมประเพณีมีขอบเขตกว้าง
 ขวางกว่ากฎหมาย ในประเทศอังกฤษ เพราะว่า จะไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร
 ฉบับใดเลยที่จะสมบูรณ์ (Complete) และยั่งยืนคงอยู่ตลอดไป (permanence) เมื่อ
 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขาดส่วนสำคัญไป ๒ อย่างนี้ ชนบรรมประเพณีเข้ามาทำหน้าที่
 แทน แต่ทงนี้ไม่ได้หมายความว่าชนบรรมประเพณีทำให้รัฐธรรมนูญสมบูรณ์เด็ดขาด แต่
 ทำให้รัฐธรรมนูญสมบูรณ์ยิ่งกว่าไม่มีชนบรรมประเพณี และยังทำให้รัฐธรรมนูญมีความ
 ยืนยงคงทนกว่าด้วย เพราะเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมา แทนที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ กลับใช้ชนบ
 รรมประเพณีแก้ไขปัญหในการปกครองแทนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการทำให้รัฐ
 ธรรมนูญสมบูรณ์และศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น พรรคการเมืองและกลุ่มอิทธิพลก็ยอมรับอำนาจ
 บังคับของรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังนั้น ชนบรรมประเพณีจึงได้มีฐานะอยู่เหนือกำลังทางการเมือง
 เมืองทั้งหมด ซึ่งหมายถึงความมั่งคั่งเรียบร้อย ในการดำเนินการทางการเมือง ใน
 ขอนับว่า ชนบรรมประเพณีมีประโยชน์ที่สุด ทำให้กำลังการเมืองอยู่ในระเบียบวินัยได้

ในเมื่อมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ถ้าหากกาลเวลาผ่านไปก็จำ
 เป็นต้องปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เข้ากับสถานการณ์อันเป็นเหตุการณ์ธรรมดา การแก้ไข
 รัฐธรรมนูญนั้นเป็นวิธีการที่ต้องใช้เวลาและการดำเนินการที่ยืดยาวมาก ดังที่เราจะเห็นได้
 จากรัฐธรรมนูญสหรัฐ รัฐธรรมนูญสหรัฐประกอบไปด้วยบทบัญญัติเพียง ๔,๐๐๐ คำเท่า
 นั้น แต่ต้องมีคำพิพากษาลงถึง ๔๐,๐๐๐ คำ จึงทำให้การดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ
 และความเข้าใจในรัฐธรรมนูญยิ่งขึ้น แม้จะมีคำพิพากษาของศาลถึงจำนวนน้อย

ไม่พอเพียงที่จะให้ความหมายของรัฐธรรมนูญชัดเจน หรือทำให้การปฏิบัติตามรัฐ-
ธรรมนูญเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเดียว เป็นต้นว่า มีชนบประเพณี
ที่ทำให้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สนับสนุนคนให้เข้าแข่งขันเป็นประธานา-
ธิบดี ในเรื่องนี้ไม่ได้มีกฎหมายฉบับใดหรือคำพิพากษาศาลใดกำหนดไว้โดยเฉพาะเพราะใน
กฎหมายและคำพิพากษาเขียนฐานะของประธานาธิบดีไว้แต่เพียงเป็น “ประมุขฝ่าย
บริหาร” (Chief Executive) การมีพรรคการเมืองกับการมีอำนาจสอดส่องของคณะ
กรรมาธิการของสภาสองเกรตนั้นเป็นอิทธิพลของชนบประเพณีโดยตรงและไม่ได้ปรากฏ
ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐเลย

ในการเปลี่ยนระบอบ สัมปรณยานุสัทธิราชของอังกฤษมาเป็น ระบอบประชา-
ธิปไตย ตลอดระยะศตวรรษที่ ๑๗ ถึง ศตวรรษที่ ๒๐ นั้น อังกฤษไม่ได้ใช้วิธีการปฏิวัติ
หรือรัฐประหารรุนแรงอะไรเลย และปรากฏว่าแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นก็ตาม
ก็ยังไม่มีการเขียน กฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรมากนัก
ทงนคมเหตุผลสำคัญอยู่ว่า อังกฤษนั้นรักที่จะให้เป็นไปตามวิวัฒนาการ และการยอม
รับปฏิบัติตามชนบประเพณี ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่แปลกมากในการปกครอง ถ้าหาก
เปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ในปี ๑๘๓๒ ลอร์ด เกรย์ (Lord Grey) ได้อภิปรายในสภาขุนนางอังกฤษว่า
พระมหากษัตริย์ควรจะทรงแต่งตั้งขุนนางชนใหม่ เพื่อที่จะให้คณะรัฐมนตรีมีเดียงชาง
มากในสภา ซึ่งในขณะนั้นกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ Great Reform Bill
ซึ่งสภาดำมัญญอนุมัติแล้ว แต่สภานางยังยั้งร่างกฎหมายนั้น ในเรื่องนี้ พระมหากษัตริย์
ไม่ทรงปฏิบัติตามเพราะว่า จะทำให้พระองค์ทรงเล่นการเมืองและรับผิดชอบในการเมือง
อันจะทำให้พระราชฐานะตกอยู่ในความไม่แน่นอนของการเมือง อีกประการหนึ่งสภา
ดำมัญญเป็นองค์การสูงสุด และเป็นผู้แทนของประชาชนจึงควรจะให้มีสิทธิเด็ดขาดในเรื่อง
ที่จะควรผ่านหรือไม่ผ่านกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับว่า ปวงชนทรงไว้
ซึ่งอำนาจอธิปไตย

ในปี ๑๙๒๘ ได้มีการประชุมประเทศเมืองขึ้นของอังกฤษเกี่ยวกับการนิติบัญญัติ
 ของประเทศเมืองขึ้น (Conference of Dominions on the Operation of Dominion
 Legislation) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์ ระหว่างอำนาจการออกกฎ-
 หมายของรัฐสภาอังกฤษกับสถานการณ์นิติบัญญัติของบรรดาประเทศเมืองขึ้น ซึ่งในขณะนั้นไม่
 ได้เขียนความสัมพันธ์เช่นนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรมากนัก แต่ปล่อยให้เป็นเรื่องของ
 ขนบธรรมเนียมอยู่บ้าง ในรายงานการประชุมครั้งหนึ่งส่วนหนึ่งที่สำคัญควรหยิบยกมา
 ไว้ประกอบการอ่านในหนังสือคือ

“ความสัมพันธ์ระหว่างชนบประเพณีของรัฐธรรมนูญ กับ กฎหมายธรรมดา
 นั้น เป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของประวัติศาสตร์แห่งเครือจักรภพอังกฤษ..... ขนบ-
 ประเพณีนั้นเป็นสิ่งที่แก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะปัญหาที่แก้ตามกฎหมายลายลักษณ์
 อักษรไม่ได้... ขนบประเพณีทุกข้อนั้นมีความเกี่ยวข้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ และ
 ขนบประเพณีนั้นเป็นสิ่งที่คัดค้านการโคตยัมมีรัฐสภาอยู่”

คุณค่าในการปกครองของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

คำว่า คุณค่า ในที่นี้มุ่งจะให้หมายความว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษตามทัศ-
 ณะอย่างที่เราได้ทราบกันมาแล้วนั้น ทำให้บรรดาคณะประมุขของรัฐธรรมนูญ
 และการปกครองเพียงใด ?

คามันสัญญาของรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่ง ๆ ที่เขียนขึ้นมา ก็คือ ความมั่นคงแ่
 นอนของสิทธิและหน้าที่ของเอกชน มนุษย์ทั้งชายและหญิงไม่อาจทำงาน มั่วสุมหรือ
 กระโครงการของชีวิตได้ ถ้าหากบ้านเมืองไม่สงบเรียบร้อย ถ้าหากไม่มีวิธีการที่จะให้
 หักประกันได้ว่า ใครผิดต้องรับผิดชอบ ใครถูกได้รับการยกย่องนั้นจะทำให้ชีวิตของ
 เอกชนเต็มไปด้วยความกลัว และตกใจหวาดตลอดเวลา ในทางการเมืองนั้นไม่มีอะไร
 แน่นอน ในทางการเมืองนั้น เอกชนคนหนึ่งอาจจะมุ่งทำภัยแก่แย่งอำนาจของอีกคน
 หนึ่ง รัฐธรรมนูญก็มีวิธีการที่จะให้เขาผิดรับผิดชอบได้

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษชนิดหนึ่ง ลักษณะพิเศษ ก็คือ
 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายของกฎหมาย (Law of laws) หรือ กฎหมายสูงสุด (supreme

law) ซึ่งหมายความว่า เป็นกฎหมายที่มีอำนาจเหนือกฎหมายอื่น ๆ ในประเทศ หรือเป็นกฎหมายที่มีอำนาจเต็มในตัวของมันเอง ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยอำนาจกฎหมายอื่น รัฐธรรมนูญกำหนดสถาบันการเมือง กำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองเหล่านั้น ในทัศนะของคนอังกฤษแล้ว ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญก็คือ รัฐธรรมนูญกำหนดผู้ที่มีสิทธิออกกฎหมาย และผู้ที่มีอำนาจรักษากฎหมาย เพราะอังกฤษถือว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประชาชน และประชาชนให้อำนาจแก่รัฐบาล ซึ่งเรียกว่า Rule of Law อันเป็นหลักการปกครองสำคัญที่สุดของอังกฤษ นอกจากรัฐธรรมนูญยังกำหนดว่า ผู้ใดจะมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในโอกาสอันสมควรในอนาคตได้อีกด้วย

รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติถึง สถาบันผู้ทรงไว้ซึ่ง อำนาจ ปกครองสูงสุดในประเทศที่เราเรียกว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐ กับ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในศตวรรษที่ ๑๙ ได้ใช้เหตุผลหรือ หลักการอันเป็นข้อสันนิษฐานที่จะให้รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

การร่างรัฐธรรมนูญชนบทหนึ่งนั้นเป็นงานที่ไม่ง่ายนัก ดังที่ยากที่สุดในเรื่อง การร่างรัฐธรรมนูญก็คือ จะทำอย่างไรจึงจะให้ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญที่ประกอบไปด้วยหลักการของรัฐบาลที่ดี และการทำอย่างไรจึงจะให้ฝ่ายที่มั่งคั่งข้างน้อยไม่รู้สึกว่าถูกลบบังคับหรือกดขี่ให้ยอมรับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี ๑๘๔๖ ไม่ได้รับการรับรองโดยผู้มั่งคั่งเล็กน้อยมาก เพียงแต่ได้รับการรับรองโดยผู้ไปออกเสียงส่วนใหญ่เท่านั้น^๑ ในรัชสมัยนั้น มีการร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้โดยทำด้วยฝ่ายคัดค้านให้หมด

1. ปรากฏในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติในครั้งนั้นว่า มีผู้ไปออกเสียงทั้งหมด ๑๖,๗๘๓,๑๔๓ คน ในจำนวนนั้นเห็นด้วยเพียง ๘,๓๐๘,๗๗๑ คน ในขณะที่ฝรั่งเศสมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๒๔,๕๐๐,๐๐๐ คน Herman Finer, Government of Greater

ถ้าหากฝรั่งเศสหรือประเทศอื่น ๆ ที่นิยมมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ในศตวรรษที่ ๑๘ นั้นเป็นประเทศที่มีกฎหมายสำคัญ ๆ มาก และกฎหมายนั้นมีลักษณะ คล้ายกับ Magna Carta, Petition of Right, Bill of Rights และอื่น ๆ และมีรัฐสภาแบบ ที่อังกฤษมีอยู่ พร้อมกันอำนาจของรัฐสภาดังที่ทราบกันมากกว่า ๔๐๐ ปีแล้ว ประเทศ ฝรั่งเศสหรือประเทศอื่นก็ไม่ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ ดังที่เราเห็น กันอยู่ทุกวันนี้เลย

แทนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับเดียวอย่างอื่น ๆ ประเทศอังกฤษได้สถาปนา รัฐธรรมนูญขึ้นจากคดีหลายร้อยคดีในคำพิพากษาของศาลยุติธรรม, กฎหมาย และมติ ของรัฐสภาหลายร้อยฉบับ, มีชนบทปฏิบัติในรัฐสภา และชนบทประเพณีต่าง ๆ ของฝ่าย บริหารทั้งประเพณีการปกครองอาณานิคมต่าง ๆ ส่วนประกอบของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ถึงได้กลายมาเป็นกฎหมายรายละเอียดทั้งหมด ไม่มีกฎหมายหลัก ดังที่เราเห็นได้ ในประเทศอื่น

คนอังกฤษรู้จักสิทธิของตนดีไม่แพ้ชาวอเมริกัน คนอังกฤษรู้จักด้วยดีอยู่แล้วว่า เมื่อมีการทำให้เขาเสียสิทธิชน ไม่ว่าโดยเอกชนหรือโดยรัฐบาล ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ ปกป้องรักษาสีตนั้นให้ โดยอำนาจของกฎหมายของรัฐสภา ยิ่งกว่านั้น เขายังรู้จักว่า พรรคการเมืองที่เขาสนับสนุนจะต้องช่วยเหลือเขา และเขารู้จักว่า สภาดำเนินการเขามีผู้ แทนอยู่จะป้องกันสิทธิของเขาได้ คนอังกฤษธรรมดาเข้าใจอยู่แล้วว่า คณะรัฐมนตรีทำอะไรเกินกว่าที่รัฐสภาจะอนุมัติไม่ได้ และคณะรัฐมนตรีจะไม่ใช้อำนาจในการยุบสภา เกินขอบเขตไป หนึ่งเพราะผู้มั่งคั่งหรือออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศคอยควบคุมอยู่ หนึ่งเพราะชนบทได้รับการเคารพจากรัฐบาลกับเอกชนเหมือนด้วยกฎหมายทุกประการ นัก เขียนพระราชประวัติของยอร์จที่ ๕ ได้เขียนไว้ว่า “ในประเทศอังกฤษนั้น ดุจยั้งแห่ง อำนาจจะหวางสิทธิของปวงชนกับอำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นเกิดขึ้นจากประสพการณ์ ในการปฏิบัติติดต่อกันมา, ชนบทประเพณีที่ได้รับสืบต่อกันมา, การติดต่อเป็นการส่วนตัว เป็นประจำ และการไว้วางใจซึ่งกันและกัน”²

2. Harold Nickolson, George V, London, 1953, P. 475

จากฐานอันมั่นคงของรัฐธรรมนูญอังกฤษอันหนึ่งก็คือ พรรคการเมือง ซึ่งมีปวงชนเป็นสมาชิกทั่วประเทศ พรรคการเมืองนั้นเป็นอิทธิพลของการปฏิบัติและเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่จะก่อให้เกิดรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อปวงชน และพรรคการเมืองนั้นเองเป็นผู้ประกอบรัฐสภา และ คณะรัฐมนตรี อันเป็น สถาบัน การ เมือง ในการปกครองประเทศ

ในวงการเมืองและการศึกษาได้มีการถกเถียงกันอยู่เสมอว่า รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นให้ความแน่นอนมั่นคงเสมอไปหรือไม่? ในเรื่องนี้คำตอบว่า แน่เสมอไป บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจของประธานาธิบดีหรือรัฐ, สภาองเกรส, ความหมายของ Bill of Rights นั้นยังคงมั่นคงเสมอ ซึ่งแม้ในขณะที่ยังต้องตกความกันอยู่มาก ใจความสำคัญของรัฐธรรมนูญสหรัฐนั้นล้วนแต่ต้องการเพื่อความสงบ ข้อเท็จจริงมีอยู่ข้อหนึ่งว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับใดเลยที่ไม่ต้องตกความโดยพรรคการเมืองและศาลยุติธรรม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอังกฤษ รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ให้แน่นอน ส่วนมากมักจะกำหนดให้วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา ในบรรดารัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขนั้นมีความแตกต่างในเรื่องความยากง่ายในการแก้ไข ซึ่งในบางครั้งผลให้ความหมายว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากหรือแก้ไขได้ง่าย หรือบางครั้งก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญกระด้าง และรัฐธรรมนูญยืดหยุ่น รัฐธรรมนูญสหรัฐเป็นตัวอย่างอันดีที่เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากมาก

ในรัฐธรรมนูญอังกฤษนั้นไม่มีบทบัญญัติ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญได้เลย ทั้งนี้เพราะว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นไม่มีตัวคนอยู่แล้ว รัฐธรรมนูญอังกฤษจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ยืดหยุ่นที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญด้วยกัน รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตอาจจะถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ยืดหยุ่นที่สุดในสายตาของพรรคคอมมิวนิสต์ แต่ในสายตาของประชาชนนั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากที่สุดในโลก เมื่อมีการกล่าวถึง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอังกฤษโดยวิธีการแก้ไขกฎหมายธรรมดาเป็นการเข้าใจที่ถูกต้องแล้ว

ในตอนนั้นขอชักชวนความเข้าใจก่อนว่า ที่ว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษนั้นแก้ไขได้ โดยวิธีแก้ไขกฎหมายธรรมดา^๕ หมายถึงวิธีการตามแบบพิธี (formality) ในการแก้ไขเท่านั้น ความแตกต่างในเรื่องการแก้ไขกฎหมายธรรมดากับกฎหมายรัฐธรรมนูญ^๕ นั้นตรงที่ว่า ความรู้สึกของปวงชน, ของพรรคการเมืองทั้งหลาย, ของบุคคลชนผู้นำ และของรัฐบาล ทั้งหมดนั้นย่อมต่างกัน นอกจากนั้นความรู้สึกของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่ควรรับผิดชอบต่อปวงชนก็ย่อมแตกต่างกัน รวมทั้งองค์พระมหากษัตริย์ด้วย โดยเหตุนี้เอง แม้ในหลักการหรือหลักการจะคล้ายกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดา^๕ ก็ตาม แต่องค์การที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นมักจะระมัดระวังยิ่งนัก และยิ่งรัฐธรรมนูญอังกฤษมีส่วนประกอบเป็นกฎหมายธรรมดา, ขนบประเพณี, ขนบปฏิบัติและคำพิพากษาของศาลด้วยแล้ว การแก้ไขก็จะต้องระมัดระวังยิ่งขึ้นเป็นพิเศษ คนอังกฤษมีลักษณะสำคัญคือต้องการความแน่นอน และการอภิปรายก่อนตกลงใจในเรื่องสำคัญๆ ดังนั้นในการแก้ไขกฎหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการพิจารณากันอย่างยืดยาวกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา และความรู้สึกของคนอังกฤษทั่วไปถือว่า กฎหมายที่เป็นรัฐธรรมนูญจำต้องมีความกระต้างให้มากกว่ากฎหมายธรรมดา

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในขบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญอังกฤษจำต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๒ ประการคือ

(๑) การอภิปรายกันอย่างยืดยาวและเสียเวลานานก่อนที่จะมีการดำเนินการแก้ไข ในประเทศอังกฤษนั้น จะไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยไม่มีการลงหยั่งเสียงหรือชาวเลียงเพื่อทราบความรู้สึกของมหาชนเป็นเวลานาน ก่อนที่จะพยายามเสนอร่างเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะขออำนาจจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก่อนที่จะมีการเลือกตั้งว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ ซึ่งมหาชนจะแสดงออกได้โดยการลงคะแนนเสียง ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดในเรื่องนกกอ การปฏิรูปสถาบันนาง (ดูรายละเอียดในบทว่าด้วยรัฐสภา) ในปี ๑๙๑๓ ก่อนจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปสถาบันนางนั้นได้มีการเลือกตั้ง ๒ ครั้ง คือครั้งแรกในเดือนมกราคม ๑๙๑๐ เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้พรรครัฐบาลได้มีคะแนนเสียงข้างมากในการจะต่อสู้กับพรรคค้านปฏิรูป

ของสภาขุนนางเพราะในตอนนั้นสภาขุนนางปฏิเสธไม่ยอมอนุมัติงบประมาณให้แก่คณะรัฐมนตรี การเลือกตั้งครั้งที่สองมีขึ้นในเดือนธันวาคม ๑๘๙๐ โดยรัฐบาลมั่งคั่งจะให้ประชาชนตัดสินใจว่าควรจะ “แก้ไขปรับปรุงหรือเลิกมัน” (mend or end) สภาขุนนางดี การเลือกตั้งครั้งที่สองนั้นได้จัดใหม่ขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ (ยอร์จที่ ๕) เป็นส่วนหนึ่งด้วย เพราะพระมหากษัตริย์พระองค์นี้ไม่ทรงยินยอมแต่งตั้งผู้ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ (peers) เพิ่มขึ้น เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีเสียงข้างมากในสภาขุนนาง จนกว่าจะให้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น ใจความสำคัญในเรื่องนี้คือว่า จะต้องให้ประชาชนตัดสินใจก่อนว่า ควรไม่ควรก่อนจะดำเนินการต่อไป นายกรัฐมนตรี คือ มร. แอสควิซ มีคะแนนเสียงข้างมาก (รวมทั้งสมาชิกพรรคกรรมกร และสมาชิกชาวไอริช) ซึ่งไม่จำเป็นต้องทำการยุบสภาเลย แต่นายกรัฐมนตรีผู้นี้คิดว่า เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสภาขุนนางเป็นเรื่องสำคัญจึงต้องให้ประชาชนตัดสินใจก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลง โดยเหตุนี้เอง โดยปกติจะยุบสภาไม่ได้จึงทำให้ มร. แอสควิซตัดสินใจยุบสภา เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจว่าควรกรรมของสภาขุนนางโดยการออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งถ้าประชาชนรับรองเท่ากับมอบหมายอำนาจให้แก่วิชาด

ตัวอย่างอีกอันหนึ่งก็คือ การยุบรัฐสภาในปี ๑๙๒๓ มร. บอดวิน นายกรัฐมนตรีควบคุมเสียงข้างมากนั้น เป็นของพรรคคอนเซิร์ฟेटฟทั้งหมดในรัฐสภาได้อยู่แล้ว หลังจากที่ได้เข้ารับตำแหน่งแทน มร. โบนา ลอร์ด ผู้ซึ่งเคยขัดไปขณะเป็นนายกรัฐมนตรี โบนา ลอร์ดได้แถลงต่อประชาชนว่า สัญญาจะไม่ทำการเปลี่ยนแปลง หรือปฏิรูปการคลังของประเทศแต่อย่างใดในอายุของสภาใหม่นี้เลย ซึ่งในตอนนั้น โบนา ลอร์ด หมายความว่าจะไม่เปลี่ยนจากระบบการค่าเสียมาเป็นระบบกำแพงภาษี บอดวินตกลงใจที่จะให้ประชาชนตัดสินใจว่าควรเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้หรือไม่ จึงให้มีการยุบสภา เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจทั้ง ๆ ที่รัฐมนตรีหลายนายได้ทักท้วงไว้ ผลปรากฏว่าพรรคบอดวิน (คอนเซิร์ฟेटฟ) แพ้การเลือกตั้ง

ในปี ๑๙๔๕ ซึ่งเป็นปีที่พรรคกรรมกรเสนอร่างพระราชบัญญัติ Paliament Act ต่อรัฐสภาซึ่งมีใจความสำคัญที่จะวิตรอนอำนาจของสภาขุนนาง ในเรื่องนี้ พรรค

ฝ่ายค้านซึ่งในตอนนั้นเป็นพรรคคอนเซฟเวตฟได้คัดค้านว่า จะกระทำเช่นนั้นไม่ได้เพราะไม่ได้ให้ประชาชนตัดสินใจก่อนดำเนินการในการเลือกตั้งปี ๑๙๔๕ ร่างกฎหมายฉบับนั้นไม่ได้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ติดอำนาจสงวนหาง เพราะเคยมีกฎหมายทำนองนั้นมาก่อนในปี ๑๙๓๓ กฎหมายฉบับนั้นเป็นเพียงแต่ติดอำนาจที่ใดตกลงไว้แล้ว

(๒) ต้องมีการตกลงกันระหว่างพรรคการเมือง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญนั้น คณะรัฐมนตรีจะไม่กล้าดำเนินการอะไรเลย เว้นไว้แต่จะได้เจรจาตกลงกันในระหว่างพรรคการเมืองเสียก่อน ในกรณีที่มีการปฏิรูปภาชนางก็เช่นเดียวกันก็ได้มีการดำเนินการทำนองนั้นก่อน เช่นเดียวกับกรณีการแก้ไขสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ดังแต่ปี ๑๙๓๘ เป็นต้นมา คือ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องต่างๆ นั้นจะต้องมีการประชุมพรรคการเมืองทั้งหมด (All-party conference) โดยมีประธานสภาสามัญเป็นประธานในที่ประชุม ทั้งนี้ไม่ใช่ในฐานะประธานสภาอย่างเดียว แต่ในฐานะหัวหน้าของสภาสามัญเป็นผู้แทนของปวงชนชาวอังกฤษสภาเดียว ตัวอย่างลักษณะเดียวกันนี้ก็ได้แก่ Home Rule Bill ๑๙๓๒ และการปฏิรูปภาชนางในปี ๑๙๔๘

(๓) การขอความเห็นของผู้เชี่ยวชาญฝ่ายวิชาการหรือจัดให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อน กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ดังแต่ปี ๑๙๓๒ เป็นต้นมา เมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมือง หรือกฎหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ จะได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการพิจารณาขึ้น ซึ่งมักจะเรียกว่า Royal Commission of Inquiry ซึ่งจะมีกรรมการเป็นบุคคลที่ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา และไม่เล่นการเมือง ไม่ใช่บุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา ความมุ่งหมายในการตั้งคณะกรรมการก็คือ ต้องการค้นหาข้อเท็จจริง, เหตุผล, ผลดี, และผลเสียในการจะเปลี่ยนแปลงตามโครงการให้แน่นอนก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการต่อไป

ในปี ๑๙๔๖ ได้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญข้อ ๔๖ ให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาทั้งสภา (Committee of the Whole) เป็นผู้พิจารณา ร่างกฎหมายที่มีความสำคัญในทางรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒

ประชาชนชาวอังกฤษกับนักการเมืองอังกฤษพากันระดมวิจารณ์การออกกฎหมาย ทั้งกฎหมายธรรมดาและกฎหมายที่มีความสำคัญในทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่า ทำให้ชนประเพณีมีความสำคัญไม่น้อยกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรเลย ชีวิตจิตใจของปวงชนเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ บางท่านอาจจะเข้าใจว่าคนอังกฤษทำรับชนประเพณีมากเกินไป ทำไมไม่เขียนไว้ให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรคนอื่นจะได้เข้าใจและทราบเรื่องด้วย การกล่าวเช่นนั้นไม่เป็นการยุติธรรมต่อคนอังกฤษเลย เพราะว่า คนแต่ละประเทศนั้นมีลัทธิที่จะเชื่อในสิ่งที่เป็นอย่างชาติของเขา และยิ่งกว่านั้น ชนประเพณีของอังกฤษยังใช้ในทางปฏิบัติได้จริงด้วย ข้อเท็จจริงอันหนึ่งที่ว่า ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นก็มีผู้ใช้อย่างพิถีพิถันและเกินขอบเขต ยกตัวอย่างเป็นต้นว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหรัฐครั้งที่ ๕ ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า The Fifth Amendment อันเป็นบทบัญญัติให้สิทธิแก่เอกชนที่จะไม่ให้การต่อศาลหรือเจ้าพนักงานอื่น ๆ ที่จะเป็นภัยต่อตนเอง (self-incrimination) นั้น มีผู้ใช้อย่างพิถีพิถันและเกินขอบเขตอยู่มาก จนบางครั้งทำให้เป็นการเสียความยุติธรรมไปก็มี ฮิตเลอร์ยกเลิกรัฐธรรมนูญไว้มารเดย์เพราะมีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่เขาไม่ชอบใจ โดยเหตุที่แก้ไขยากเกินไปสำหรับความรู้สึกของฮิตเลอร์

(๔) การคุ้มกันของศาลยุติธรรม ไม่มีประเทศใดในโลกที่คุ้มกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเท่ากับสหรัฐอเมริกา โดยให้สถาบันอันหนึ่งซึ่งมีลักษณะพิเศษเป็นผู้คุ้มกันคือศาลสูงสุดสหรัฐ

ในระบบการปกครองอังกฤษนั้น ไม่มีสถาบันหรือชนบปฏิบัติใดๆ เลยที่พอจะเทียบได้กับศาลสูงสุดสหรัฐ นักนิติบัญญัติอังกฤษไม่ต้องวิตกเลยว่ากฎหมายที่ผ่านสภาออกไปแล้วจะถูกศาลยุติธรรมพิพากษาว่าเป็นโมฆะเพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ หลักการสำคัญที่ว่า รัฐสภาเป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุดนั้นเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่น ดังนั้นเมื่อรัฐสภาออกกฎหมายฉบับใดมาจะไม่มีการขัดกับรัฐธรรมนูญ และจะไม่ถูกศาลยุติธรรมประกาศให้เป็นโมฆะได้ เอกชนในอังกฤษจะไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลหรือรัฐสภา

ว่า กฎหมายที่รัฐสภาออกมาหรือการกระทำของเจ้าพนักงานปกครอง หรือพนักงาน
อัยการขัดกับรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นในประเทศอังกฤษ การจะอ้างว่ากฎหมายฉบับหนึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ
ไปเป็นเหตุให้ฟ้องร้องเจ้าพนักงานผู้กระทำการตามกฎหมายได้ เพราะไม่มีกฎหมายใด
ขัดกับรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ถ้าหากศาลยอมรับคดีหนึ่งไว้พิจารณาโดยเหตุอื่น จะไม่รับ
พิจารณาคดีนั้นในโอกาสต่อไปเพราะมีผู้หาว่าขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ รัฐสภาไม่เคย
ทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญเลย เอกชนจะฟ้องร้องเจ้าพนักงานผู้กระทำการตามกฎหมาย
ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการกระทำการเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ จะฟ้องร้องเจ้าพนักงาน
งานว่ากระทำการผิดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

ฐานะของศาลในระบบการปกครองอังกฤษ ในปี ๑๘๗๓ ผู้พิพากษาวิลด์
(Justice Wiles) ได้เขียนไว้ในคำพิพากษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาลยุติธรรม
กับกฎหมายไว้ดังนี้

“ข้าพเจ้าเห็นว่า กฎหมายหรือพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นกฎหมายแห่ง
แผ่นดิน และเรา (ผู้พิพากษา) ไม่ได้พิจารณาในศาลในฐานะเป็นผู้รับ
อุทธรณ์จากรัฐสภา ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีที่ตนมีอำนาจได้เดียวจะทำให้คำ
พิพากษาเป็นโมฆะ.....เราได้อยู่ในศาลในฐานะเป็นข้าราชการขององค์พระ
มหากษัตริย์ และเป็นข้าราชการของรัฐสภาโดยอำนาจของกฎหมายของ
รัฐสภา เราจำต้องทำหน้าที่ประหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐสภาหรือขององค์
พระมหากษัตริย์นั้นได้ไหม? ข้าพเจ้าขอตอบว่า เราไม่มีอำนาจเช่นนั้นเลย
ถ้าหากรัฐสภาได้ออกกฎหมายมาไม่ถูกต้อง รัฐสภาก็มีหน้าที่ยกเลิกกฎหมาย
นั้น แต่ตราบไต่ที่ยังมีสภาพเป็นกฎหมายอยู่ ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็น
กฎหมาย และศาลก็ยอมรับเช่นนั้น เราไม่ใช่เป็นกำหนดด้วยกฎหมาย
เราเป็นเพียงแต่ตีความในกฎหมายปรับให้เข้ากับคดีเท่านั้น”

จากการอ่านคำพิพากษานี้แล้ว เราจะเห็นว่า การปฏิบัติในเรื่องอำนาจของ
ศาลยุติธรรมในสหรัฐแตกต่างกับที่ปฏิบัติในอังกฤษมาก

ถ้าหากเกิดมีถ้อยคำไม่ชัดเจนหรือกำกวม ผู้พิพากษาที่จำกัดข้อความถ้อยคำนั้นให้มีความยุติธรรมที่สุดต่อคู่กรณี ในชนบปฏิบัติของศาลอังกฤษนั้น ศาลอังกฤษมีอำนาจตีความในกฎหมายได้ แต่จำต้องไม่ให้การตีความนั้นเป็นการทำลายสิทธิตามกฎหมายคอมมอนลอว์ของเอกชน และอำนาจของสถาบันการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทงนหมายความว่า อำนาจตีความนั้นเป็นอำนาจที่ถกจำกัดมาก

ในการตีความกฎหมายนั้น ศาลยุติธรรมถือหลักสำคัญต่อไปนี้

๑. คณะรัฐมนตรีไม่ต้องกระทำการตามกฎหมายของรัฐบาล เว้นไว้แต่จะกำหนดเช่นนั้นไว้ชัดเจน

๒. ทรัพย์ดินของเอกชนจะถูกยึดไม่ได้ เว้นไว้แต่จะมีคำตอบแทนที่ยุติธรรม

๓. กฎหมายที่จำกัดสิทธิของเอกชนจะต้องตีความอย่างแคบหรือตามตัวอักษร

๔. เอกชนจะถูกปฏิเสธสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรือขอ ความคุ้มกันจากศาล

ไม่ได้

๕. กฎหมายอาญาจะต้องตีความตามตัวอักษร ถ้าหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่มีโทษ

๖. กฎหมายจะมีผลย้อนหลัง (retrospective) ไม่ได้

๗. การเปลี่ยนโครงร่างของรัฐบาลนั้นจะต้องมีตัวบทกฎหมายแน่นอน จะนึกคิดเอาว่ามีความตั้งใจนั้นไม่ได้

๘. ในเวลาสงครามหรือยามปกติ ศาลจะไม่อนุเคราะห์รัฐบาลอันจะเป็นผลเสียหายต่อเสรีภาพของเอกชนไม่ได้

ในตอนนั้นขอกล่าวไว้ให้ชัดเจนว่า ตามหลักการ ๘ ข้อนั้น ศาลยุติธรรมต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด และจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เว้นไว้แต่รัฐบาลจะได้มีกำหนดเป็นอย่างอื่นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมอังกฤษไม่ได้มีอำนาจออกกฎหมายแต่มีอำนาจตีความกฎหมายเท่านั้น รัฐสภาย่อมมีอำนาจสมบูรณ์ที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายเรื่องใดก็ได้ แม้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลในคดีก่อนๆ ก็ตาม ถ้าหากปรากฏว่าใน

คำพิพากษาก่อน ๆ ขัดกับกฎหมายของรัฐสภา กฎหมายของรัฐสภาย่อมไว้บังคับได้ ซึ่งเป็นเหตุให้คำพิพากษาของศาลตกไป โดยเหตุนี้เอง ในการออกกฎหมายของรัฐสภา การอภิปรายจึงมิได้เน้นถึง “การถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutionality) แต่เน้นถึงความเหมาะสมและประโยชน์ที่จะได้จากกฎหมายนั้นเป็นส่วนใหญ่

ในเรื่องนี้ เราอาจจะกล่าวได้ว่า ในเมื่อรัฐสภามีอำนาจเช่นนี้ ก็ย่อมจะเป็นการเปิดโอกาสให้แก่พรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา (สภาสามัญ) หรือพรรครัฐบาล ดำเนินการตามใจชอบในเรื่องรัฐธรรมนูญจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อเดิมได้ตามใจชอบไม่ มีขอบเขตกีดกันในเรื่องนั้น ในประเทศอังกฤษไม่มีการกีดกันเลย ทั้งนี้เพราะว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นคุมอยู่ตลอดเวลา ถ้าหากฝ่ายข้างมากทำอะไรเกินขอบเขตไป ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะทำการคัดค้านเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มก้อนได้ อีกประการหนึ่ง ประชาชนเชื่อว่าบุคคลที่เขาเลือกไปเป็นผู้แทนราษฎรนั้นย่อมเป็นผู้จักใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภาอย่างฉลาด นอกจากนั้นเขาจะต้องไม่ลืมว่า พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านยังมีอยู่ การจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงอะไรได้ตามใจชอบนั้นย่อมจะทำได้ยากมาก เมื่อพรรคฝ่ายค้านกับประชาชนส่วนมากรวมกันคัดค้าน พรรครัฐบาลก็ย่อมจะไปไม่รอด ซึ่งนอกจากจะทำให้ความพยายามล้มเหลวแล้ว ยังจะหมายถึงการแพ้การเลือกตั้งในการเลือกตั้งคราวหน้าอีกด้วย

มีสิ่งหนึ่งที่รัฐสภาไม่อาจทำได้คือ ออกกฎหมายหรือมติให้รัฐสภาต่อไป ดำเนินการตามรัฐสภาก่อน เมื่อรัฐสภาชุดก่อนทำอะไรไว้ไม่ดี รัฐสภาชุดใหม่ก็ย่อมเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ในเมื่อรัฐสภา (พรรครัฐบาลชุดก่อน) ชุดก่อนแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไป ประชาชนไม่พอใจก็ไม่เลือกพรรคนั้นเข้ามาอีก กลับไปออกเสียงให้พรรคหนึ่งซึ่งเคยเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งก็หมายความว่า ประชาชนไม่เห็นชอบด้วยการกระทำนั้น แต่หากประชาชนยังออกเสียงให้พรรคเดิมอยู่แล้วย่อมหมายความว่า ประชาชนอนุมัติในการกระทำที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้เอง

ถ้าหากมีการยอมรับ อำนาจของพรรคข้างมากและให้ประชาชน คอยควบคุม อยู่โดย การ
เลือกตั้ง อังกฤษหรือประเทศใด ๆ ก็มีรัฐบาลที่รับผิดชอบหรือรัฐบาลพลเรือน (Civil
government) ได้ ในการประชุมประจำปีของพรรคเดเบอ์ ในปี ๑๙๕๓ มีผู้แทนของพรรค
ที่ไปร่วมประชุมเสนอญัตติว่า การที่รัฐบาลพรรคคอนเซฟเวตฟออกกฎหมายโอนอุตสาหกรรม
ขนส่งกลับมาเป็นของเอกชนนั้น พรรคเดเบอ์ควรจะคัดค้านโดยการนัดหยุดงานทั่ว
ประเทศ แต่ประธานในที่ประชุม นั่นคือ อาร์เธอร์ เดกิน (Arthur Deakin) ได้ปฏิเสธ
ไม่ยอมรับญัตตินี้เข้าพิจารณาและแสดงว่า ถ้าหากพรรคชนะการเลือกตั้งมีเสียงข้าง
มากในสภาสามัญได้ ในคราวหน้าก็จะยกเลิกกฎหมายดังกล่าวเสียได้โดยไม่ต้อง ก่อความ
ความสงบของประเทศโดยการนัดหยุดงาน

ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษข้อหนึ่งที่เป็นที่ยกย่องที่ชาวต่างประเทศ
จะเข้าใจคือ ความสำคัญของประชาชนในการรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ
แม้รัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุดก็ตาม แต่อำนาจนั้นไม่ได้สูงกว่าอำนาจในการออกเสียง
เลือกตั้งของประชาชนเลย การที่ให้ประชาชนควบคุมรัฐสภาได้เช่นนี้ย่อมเป็นการ
คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและคามยุติธรรมได้อย่างดี นอกจากนั้นรัฐสภายังยอมรับสั่งอันมา
จำกัดอำนาจได้อยู่บ้าง เช่นในการปฏิรูปสถาบันนาง รัฐสภาทำได้ แต่กว่าจะทำ
สำเร็จต้องมีการเลือกตั้ง ๒ ครั้ง หลังจากมีการนัดหยุดงานทั่วประเทศในปี ๑๙๒๗
รัฐบาลของพรรคคอนเซฟเวตฟจึงออกกฎหมายอนุญาตให้พรรคเดเบอ์ใช้เงินค่าธรรม-
เนียมรายปีของสมาชิกสหภาพกรรมกรทั่วประเทศเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ทงนต้อง
เป็นความเต็มใจของสมาชิกแต่ละคนด้วย ซึ่งในกฎหมายฉบับก่อนไม่ได้บัญญัติเช่นนั้นไว้
ต่อมาในปี ๑๙๔๖ ซึ่งในตอนนั้นพรรคเดเบอ์เข้ามาเป็นคณะรัฐบาลก็ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลง
กฎหมายที่คอนเซฟเวตฟออกในปี ๑๙๒๗ หลังจากที่มีการอภิปรายและขอความเห็นใจ
ของประชาชนอยู่เกือบปีเต็มจึงแก้ไขได้ และที่แก้ไขได้นั้นน้อยกว่าที่เสนอขอแก้ไข
ด้วยซ้ำ ในปี ๑๙๕๕ พรรคเดเบอ์ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในรัฐสภาจึง
ได้ออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากมาย โดยการโอน

อุตสาหกรรมมาเป็นของรัฐให้รัฐเข้าดำเนินการผลิตสินค้า และบริการบางอย่าง, จัดระบบการเงินการคลังใหม่, สถาปนาการประชาสงเคราะห์และบริการความมั่นคงของสังคม (social security) ในการที่พรรคเดโมแครตได้ดำเนินการไปนี้ ประชาชนและพรรคคอนเซฟเวตฟก็ยอมรับที่ว่าย่อมเปลี่ยนแปลงได้ในการเลือกตั้งคราวหน้า ถ้าหากพรรคข้างมากเป็นคอนเซฟเวตฟ และก็เป็นความจริงเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ในปี ๑๙๕๐ พรรคคอนเซฟเวตฟชนะการเลือกตั้ง ได้ยกเลิกสิ่งที่เดโมแครตทำไปหลายประการ โดยการออกกฎหมายของรัฐสภา

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงใหม่หลังจากที่พรรคคอนเซฟเวตฟ ได้ทำไปหลังจากชนะการเลือกตั้งก็ตาม แต่ไม่มีผู้ใดเคยคิดว่า การกระทำของพรรคเดโมแครตนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนักเพราะว่า (๑) มีการยอมรับว่า พรรคข้างมากในสภาสามัญ คือ คณะรัฐมนตรี (๒) กฎหมายที่บัญญัติถึงการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นกฎหมายของรัฐสภา

ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทั้งหมด ตั้งแต่ปี ๑๘๗๕ - ๑๙๕๐ ที่ได้ยกตัวอย่างมานั้น เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยผู้สละสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกับรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการ โดยฝ่ายศาลยุติธรรมไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเลย จากการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ปี ๑๘๗๕ - ๑๙๕๐ นี้ เราพอจะสรุปได้ว่า มีอิทธิพลดังต่อไปนี้ คือ (๑) รัฐได้เข้ามามีอำนาจออกกฎบังคับ, ควบคุมและดำเนินการเศรษฐกิจได้ (๒) ปัญหาระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น (๓) รัฐสภาให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎข้อบังคับที่จำเป็นมากขึ้น เช่นในการออกพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง (๔) อำนาจของฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้น

ในสหรัฐอเมริกา ถ้าเกิดปัญหาในเรื่องการปกครองชนว่าผู้ใดมีอำนาจ หรือมีความผิดชอบนั้นไม่ใช่ประธานาธิบดี หรือสภาองเกรต หรือปวงชนจะเป็นผู้ตัดสิน ผู้มีอำนาจตัดสินก็คือ ศาลสูงสุดของรัฐ ทั้งหมดก็เพราะชีวิตการเมืองของประเทศนั้นผูกพันอย่างแน่นหนามั่นคงกับรัฐธรรมนูญ และมีการเชื่อถือกันมาหลายชั่วคนแล้วว่า ความหมายหรือเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผู้พิพากษาศาลสูงสุดของรัฐเป็นผู้ที่ให้ความอธิบายที่ถูกต้องที่สุด

ระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษส่งเสริมให้ปวงชนคอยระมัดระวัง และสนใจในเหตุการณ์การเมืองในประเทศมาก ทั้งนี้เพราะว่า ปวงชนเป็นกำลังของประเทศ ระบบนี้จะใช้ได้ในประเทศที่มณฑลกว้างขวางกว่า หรือมีพลเมืองมากกว่า หรือมีความชอบธรรมความเชื่อต่างกันได้หรือไม่ นี่ยังเป็นปัญหาที่ขบคิดกันมานาน

การแบ่งแยกอำนาจ

รัฐธรรมนูญสหรัฐให้สภาองเกรสสภาเดียวเท่านั้นมีอำนาจนิติบัญญัติ, ให้ประธานาธิบดีผู้เดียวเท่านั้นมีอำนาจบริหาร และให้ศาลมีอำนาจตุลาการ ความประสงค์ก็คือการแบ่งอำนาจให้เด็ดขาด

รัฐบุรุษอเมริกันในยุคอาณานิคมได้เคยทราบ และเห็นประสบการณ์ในเรื่องการใช้ อำนาจ เกินขอบเขต ของพระกรง อังกฤษ และความรู้เท่าไม่ถึงการของ รัฐมนตรีอังกฤษมาแล้ว พระเจ้าจอร์จที่ ๓ ทรงบริหารประเทศอย่างรวมอำนาจโดยพระองค์เอง พยายามที่จะมีส่วนในการบริหารประเทศทุกประการ แทนที่พระองค์จะยอมรับว่า L'Etat c'est trois พระองค์กลับบริหารประเทศโดยวิธีการใกล้เคียงกับพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ หรือหลุยส์ ๑๔ ของฝรั่งเศส คือ L'Etat c'est moi การที่ยกชนมากด่าว่าในทห่มุ่งหมายจะให้ทราบว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษในรัชสมัยของพระองค์ควรจะมีการแบ่งอำนาจระหว่าง ๓ องค์การคือ พระมหากษัตริย์, สภาขุนนาง และสภาสามัญ เพื่อที่จะให้เป็นไปตามหลักที่ว่า “รัฐ คือ ๓ อำนาจ” ไม่ใช่ “รัฐ คือ ข้าพเจ้า” ซึ่งนักปรัชญาอังกฤษ เช่น เบก (Burke) ฮูม (Hume) และแบดด์ิสโตนได้คัดค้านมาก

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐมุ่งหวังที่จะให้สหรัฐ มีการปกครองที่ความยินยอมของปวงชนเป็นสำคัญ ไม่ใช่ให้พระราชาเป็นสำคัญ แต่ผู้ร่างส่วนมากก็เชื่ออยู่แล้วในตอนนั้นว่า แม้จะตั้งใจสถาปนาสาธารณรัฐ (republic) คือรัฐบาลของปวงชนชนก็ตาม แต่ก็ยังหวงอยู่ว่าระบอบรัฐบาลเช่นนั้นจะไม่ยั่งยืนถาวรตลอดไป ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกาเข้าใจว่า ประวัติศาสตร์ให้บทเรียนไว้ว่า สาธารณรัฐนั้นแม้จะรุ่งเรืองเพียงไร

ก็ตามไม่อาจยังย่นถาวรไปได้ สิ่งที่ทำลายสาธารณรัฐ ก็คือ การแตกแยกออกเป็นกลุ่ม (factions) นั่นคือ ความต้องการของฝ่ายข้างน้อย (minority) ที่อยากมีอิทธิพลในการปกครอง แม้ความต้องการของฝ่ายข้างมากก็ผลัดเปลี่ยนเหมือนกัน ถ้าหากเกินขอบเขต ในหนังสือ The Federalist บุคคลชั้นนำที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐ คือ แฮมมิลตัน, เจย์ และไตรวมกันเขียนไว้ว่า “อำนาจทั้งหมดถูกรวมมาอยู่ภายใต้อำนาจการออกกฎหมายของรัฐสภาและสถานนิติบัญญัติของรัฐต่าง ๆ”

ผู้ใดบ้างที่จะคอยควบคุมดูแล มิให้อำนาจนิติบัญญัติใช้อำนาจเกินขอบเขตไปให้อยู่ภายในเหตุผลได้บ้าง ผู้ที่พอจะทำได้ ก็คือ อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ หรือทั้งสองอำนาจรวมมอกับนักกฎหมาย หมายความว่าดั่งมัยอาณานิคมของสหรัฐได้ถือข้อเขียนของนักกฎหมายอังกฤษ คือ แบล็คสโตน กับ โคค เป็นหลักในการสนับสนุนให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์รักษาสถิติเสรีภาพของปวงชน มองเตสกีเออ (Montesquieu) มีอิทธิพลต่อแนวคิดของนักกฎหมายอเมริกาอาณานิคมมาก มองเตสกีเออเข้าใจรัฐธรรมนูญอังกฤษในขณะนั้นไม่ผิดนักว่า ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ แต่มีองค์การหลายองค์การร่วมกันใช้อำนาจโดยต่างคนต่างใช้อยู่บ้าง คือ พระมหากษัตริย์, สภาขุนนาง และสภาสามัญกับศาลยุติธรรม

ในหนังสือ Commentaries ของแบล็คสโตนนั้น มีข้อความซึ่งแตกต่างกับที่มองเตสกีเออเข้าใจ ซึ่งจะขอยกมาต่างอ้างไว้ในที่นี้ด้วย

“(ในการที่มีหลายองค์การใช้อำนาจร่วมกัน) เป็นลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญอังกฤษ เพราะในการใช้อำนาจนั้นต่างคนต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ในรัฐสภานั้นสมาชิกในสภาสามัญคอยควบคุมสมาชิกสภาขุนนาง และสมาชิกสภาขุนนางคอยควบคุมสมาชิกสภาสามัญ ทั้งนี้โดยต่างมีอำนาจปฏิเสธมติของอีกฝ่ายหนึ่งได้ พระมหากษัตริย์อังกฤษนั้นคอยควบคุมทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง ซึ่งก็เท่ากับเป็นการคอยบังคับกันมิให้อำนาจบริหารถูกแก่งแย่งหรือทับถมโดยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารก็ถูกควบคุมโดยสภาทั้งสองที่ประกอบเป็นรัฐสภา โดยอำนาจที่รัฐสภามีอยู่ที่จะซักถาม หรือขอให้

คณะรัฐมนตรีอธิบายข้อข้องใจได้..... เมื่อองค์การทั้ง ๓ ใช้อำนาจร่วมกัน
แล้ว ก็เป็นการชักจูงกันไปในทางที่ถูกต้อง ซึ่งถ้าหากปล่อยให้ไม่มีการควบคุม
กันแล้ว ก็อาจจะพากันประพฤติผิดได้ ทางที่ทั้งสามจะเดินร่วมกันไปนั้นเป็น
ทางที่ทั้งสามต่างยอมรับเพราะให้คำปรึกษาชักนำซึ่งกันและกัน และทางนี้เป็น
ทางไปสู่เสรีภาพ และความดีงามสมบูรณ์ของประชาคมอังกฤษที่แท้จริง”

ในศตวรรษที่ ๑๙ นั้น อาจจะมีคนเข้าใจเช่นนั้นได้ แต่มาในต้นศตวรรษที่ ๒๐
หรือแม้ในปลายศตวรรษที่ ๑๙ นั้นเอง ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ทั้งนี้โดยอิทธิพล
ของวิวัฒนาการการเมืองในอังกฤษ ซึ่งเป็นผลให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
กลายมาเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และอำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นรากฐานอยู่บน
ความไว้วางใจของรัฐสภาที่มีต่อคณะรัฐมนตรี และอำนาจของรัฐสภาได้กลายมาเป็น
อำนาจของสภาสามัญซึ่งประชาชนเลือกผู้แทนมาประจำ โดยการออกเสียงเลือก
ดอร์ค โรเบิร์ต เซซิล (Robert Cecil) ได้วิจารณ์ไว้ในปี ๑๙๓๓ ว่า “หลักการอันแท้จริง
ของรัฐธรรมนูญของเรา ก็คือ การที่ยอมให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนเข้ามา
ควบคุมการบริหารประเทศ”

สถาบันที่รักษาความสมดุลแห่งอำนาจไว้ได้ในการปกครองอังกฤษในปัจจุบัน
ก็คือ รัฐสภาและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ในประเทศอังกฤษนั้น ผู้มีสิทธิออกเสียง
เลือกตั้งกลายเป็นส่วนสำคัญ และขาดไม่ได้ในการดำเนินการปกครองประเทศ
รัฐธรรมนูญและขนบปฏิบัติให้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินคนสุดท้าย
ว่า รัฐสภาควรมีพรรคข้างมากเป็นฝ่ายใด ซึ่งเป็นผลให้เกิดคณะรัฐมนตรีใหม่
ขึ้น ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งควบคุมการดำเนินงานของรัฐสภาผ่านผู้แทนราษฎรของ
ตนที่อยู่ในพรรค ทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้นต้องรับผิดชอบ
ต่อรัฐสภาและต่อปวงชนในขณะเดียวกัน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกับรัฐสภา
กับคณะรัฐมนตรีมีสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่ แต่อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ หรือ
รัฐสภาใด ในขั้นสุดท้ายก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินโดยการออก
เสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญนั่นเอง

ตามที่เราพอจะทราบ รัฐบาลบางประเทศ โดยเฉพาะรัฐบาลโซเวียต ได้
 ประนามระบบการแบ่งแยกอำนาจว่า เป็นสิ่งที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ
 รัฐบาลเผด็จการและรัฐบาลรวมอำนาจอื่น ๆ กันนิยมเชื่อบ้างแต่ด้วยกับรัฐบาลโซเวียต

บทที่ ๓

พระมหากษัตริย์ของอังกฤษ (The British Monarchy)

พระมหากษัตริย์เป็นตำแหน่งที่สืบต่อกันมาโดยสายโลหิต คือตกทอดแก่
 ทายาทของกษัตริย์องค์ก่อนราชสมบัติอยู่ ตามกฎหมายอังกฤษนั้น การสืบสันตติวงศ์
 ให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับหนึ่งชื่อ Act of Settlement ๑๗๐๑ การสืบราชสมบัติ
 ก็นับลงไปอยู่ว่า ทายาทผู้ชายย่อมมีสิทธิ์สืบราชสมบัติก่อนทายาทผู้หญิง ผู้ใดที่นับ
 ถือศาสนาภายในโรมันคาทอลิก และผู้แต่งงานกับ ผู้นับถือนิกายอื่น ไม่มีสิทธิ์ที่จะรับ ราช
 สมบัติ ผู้ที่จะเป็นกษัตริย์หรือเป็นกษัตริย์แถวต้องนับถือศาสนาภายใน Church of England
 การสืบราชสมบัติตกทอดอยู่กับทายาท แต่อย่าลืมว่าหลักการสำคัญของรัฐสภาอังกฤษ
 หนึ่งมียุว่า รัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุด (The Supremacy of Parliament) รัฐสภา
 มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขการสืบราชสมบัติได้เสมอ และได้เคยดำเนินการมาแล้ว
 ด้วย โดยอัญเชิญพระเจ้า William of Orange ขึ้นครองราชย์แทน Electress of Hanover
 ผู้เป็นหลานสาวของ James I ซึ่งตามกฎหมายแล้วควรที่จะขึ้นครองราชย์ ในเรื่องนี้ เราไม่
 จำเป็นจะต้องกล่าวถึงหรือวิจารณ์กันเลยว่า พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจ
 ขยายกฎหมายที่จะเปลี่ยนแปลงการสืบราชสมบัติที่พระองค์ไม่ทรงปรารถนาหรือ ใน
 เรื่องนี้ไม่มีปัญหาพระองค์จะทรงยับยั้งไม่ได้ เพราะกษัตริย์อังกฤษไม่ได้ทรงใช้พระราช
 อำนาจขยับกฎหมายตั้งแต่ปี ๑๗๐๗ ซึ่งเป็นปีที่ Queen Anne ทรงยับยั้งร่างกฎหมายชื่อ
 The Scottish Militia Bill รายละเอียดในเรื่องพระราชอำนาจขยับนี้จะได้อธิบายไว้ใน
 อนาคตต่อไป

ในปี ๑๙๓๖ พระเจ้า Edward VIII ถูกบังคับโดยเหตุการณ์และโดยรัฐธรรมนูญให้ทรงสละราชสมบัติ เพราะ Archbishop of Canterbury ยืนยันปฏิเสธไม่ยอมสวมมงกุฎให้ตามราชพิธีบรมราชาภิเษก ซึ่งเป็นผลสะท้อนทำให้นายกรัฐมนตรี Stanley Baldwin ต้องแนะนำ และต่อมายินยอมให้กษัตริย์พระองค์นี้สละราชสมบัติ ซึ่งต่อมาวิธีกษัตริย์สละราชสมบัติของนายกรัฐมนตรี บัญญัติสำคัญที่สุดในเรื่องนักคือว่า ประชาชนชาวอังกฤษสงสัยว่า Edward VIII ทรงมีพันธะที่ผิดประเพณีกับหญิงหม้ายชาวอเมริกันคนหนึ่งซึ่งผ่านการหย่ามาแล้วสองครั้ง และประชาชนไม่พึงพอใจที่จะให้กษัตริย์ทรงราชาภิเษกสมรสกับหญิงหม้าย ผลจากการขัดขืนไม่กระทำการตามทนายกรัฐมนตรียื่นออกคือ Edward VIII จำต้องสละราชสมบัติ และพระอนุชาของพระองค์คือ George VI ได้ขึ้นครองราชย์แทนโดยอำนาจของกฎหมายชื่อ His Majesty's Declaration of Abdication Act ๑๙๓๖ ซึ่งรัฐสภาผ่านออกมาในรูปพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) โดยกฎหมายฉบับนี้ ทายาทหรือผู้สืบตระกูลของ Edward VIII ไม่มีสิทธิที่จะขึ้นสืบราชสันตติวงศ์ตลอดกาล เมื่อพระเจ้า George VI เสด็จสวรรคตในปี ๑๙๕๒ พระราชธิดาของพระองค์ขึ้นครองราชย์ ทรงพระนามว่า Elizabeth II ทรงเพราะ George VI ไม่ทรงมีพระราชโอรส พืชพระบรมราชินธิ์อภิเษกได้จัดให้ขึ้นในเดือนมิถุนายน ๑๙๕๓ ในปัจจุบัน องค์รัชทายาทของอังกฤษคือ เจ้าฟ้าชายชาลส์ พระราชโอรสของพระนางเจ้า Elizabeth II

พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงบรรลุประชาชนิกภาวะเมื่อทรงมีพระชนมายุครบ ๑๘ ชันษา ในกรณีที่มีพระราชประสงค์จะอภิเษกสมรส ตามกฎหมาย The Royal Marriages Act ๑๗๗๒ บัญญัติไว้ว่า ถ้าการแต่งงานนั้นจะมีผลเกี่ยวกับการสืบราชบัลลังก์ และผู้ที่แต่งงานนั้นอายุต่ำกว่า ๒๕ ปี จะต้องได้รับความยินยอมจากพระมหากษัตริย์ที่ทรงครองราชย์อยู่ก่อน หลังจากที่มีอายุเกิน ๒๕ ปีแล้ว ไม่จำเป็นจะต้องขออนุญาตเช่นนั้น แต่จะต้องบอกล่วงหน้าให้ Privy Council ทราบอย่างน้อย ๓ ปี แต่การแต่งงานใด ๆ ก็ตามที่มีผลสะท้อนถึงการครองราชสมบัติรัฐสภามีอำนาจจะไม่เห็นด้วยกับการแต่งงานนั้นได้ ในเรื่องนี้เคยมีกรณีของเจ้าฟ้าหญิงมาการีตที่ทรงมีความ

ผูกพันกับคนสามัญคนหนึ่งซึ่งได้หย่ากับภรรยาของตนแล้ว Archbishop of Canterbury ประกาศว่า ไม่อาจจะประกอบพิธีแต่งงานให้ได้เพราะเป็นการผิดกับหลักการของศาสนา ส่วนเจ้าฟ้าหญิงมาการีเตอจะได้รับคำตักเตือนว่า อนาคตของพระองค์เองจะเป็นอย่างไร Edward VIII จึงยอมเลิกความคิดที่จะแต่งงานกับชายที่หย่ามาแล้ว อีกไม่กี่เดือนต่อมา รัฐสภาออกกฎหมายยก Duke of Edinburgh ขึ้นมาเป็นทายาทในกฎหมาย Act of Settlement ๑๗๐๑ เป็นอันดับหนึ่งรองลงไปจากเจ้าฟ้าชายชาลส์ ส่วนเจ้าฟ้าหญิงมาการีเตออยู่ในอันดับสองรองจาก Duke of Edinburgh ก่อนหน้าเจ้าฟ้าหญิงมาการีเตออยู่ในอันดับสองรองจากเจ้าฟ้าชายชาลส์

ผลของการล้มราชสมบัติโดยให้สิทธิแก่ทายาทตามกฎหมายเช่นนี้ กับส่วนตรงที่ว่า ทำให้การขึ้นครองราชย์เป็นไปโดยเรียบร้อย เพราะจะไม่มีปัญหาเลยว่า บุคคลใดมีสิทธิ์ที่จะขึ้นครองราชย์ มีผลกล่าวว่าการล้มราชสมบัติแบบนี้มีผลโดยตรงที่ว่า ถ้าหากตำแหน่งพระมหากษัตริย์ต้องการผู้ที่มีความสามารถเหมาะสมกับชนครองราชย์แล้ว โดยกฎหมายในการนี้จะไม่มีการกีดกันเลยว่าจะได้บุคคลที่มีความสามารถเข้าไปทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศ กษัตริย์บางองค์ของอังกฤษทำให้ราชบัลลังก์เสื่อมลงมาก เช่น George III, IV George IV และ William IV ในเรื่องนี้ดูเหมือนมีความจำเป็นอย่างที่จะต้องหาบุคคลที่เหมาะสมกับบางประการ ดังที่จะเห็นได้จากกรณีของ Edward VIII เมื่อพระองค์ไม่ทรงเหมาะสม อังกฤษก็ได้มีพระมหากษัตริย์ใหม่ที่เหมาะสมกว่า

การล้มราชสมบัติแบบนี้ ทำให้อังกฤษไม่ต้องประสบความลำบากในการหาผู้เป็นสืบทอดราชบัลลังก์ของรัฐบาลของประเทศประชาธิปไตยบางประเทศ ในฝรั่งเศสนั้นมีผลกล่าวว่าการบริหารของฝรั่งเศสก่อให้เกิดมีฝ่ายบริหาร ๒ ประเภท (double executive) ซึ่งหมายความว่า ประธานาธิบดี กับนายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี) ตำแหน่งประธานาธิบดีฝรั่งเศสก็มีสภาพเป็นประมุขของชาติที่อ่อนแอมาก ในเยอรมันสมัยไวมาร์ (Weimar) การที่พยายามจะทำให้ประธานาธิบดีเข้มแข็งขึ้นโดยการได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อสภา ผลสะท้อนในเรื่องนี้ทำให้สาธารณรัฐไวมาร์ล้มไป

อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นตำแหน่งที่แสดงออกซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียว (oneness) กับความยั่งยืน (durability) ของประเทศ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีไปกี่ครั้ง พระองค์ทรงเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอธิปไตยของสหราชอาณาจักร และพระองค์ยังเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคมอังกฤษอีกด้วย

ในระบอบการปกครองอังกฤษนั้น มีหลักสำคัญที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์อยู่ว่า พระองค์จะทรงกระทำอะไรไม่ได้ถ้าปราศจากคำแนะนำและยินยอมของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีมักจะแนะนำในสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในทางการเมือง ดังนั้นพระราชอำนาจทั้งหลายที่เคยทรงมี กลับให้นายกรัฐมนตรี รัฐสภา กับศาล ซึ่งล้วนแต่รับผิดชอบต่อปวงชนเป็นผู้ใช้

พระมหากษัตริย์อังกฤษกับประชาธิปไตย

ยกเว้นแต่ในสมัยการปกครองของ Cromwell เท่านั้นในประวัติศาสตร์อังกฤษปรากฏว่า ไม่มีการคิดจะเปลี่ยนแปลงจากการมีกษัตริย์ไปเป็นสาธารณรัฐเลย

ถึงแม้ว่า ปวงชนอังกฤษจะไม่พอใจในกษัตริย์บางพระองค์ก็ตาม แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๐๐๐ เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเป็นผู้มีอิทธิพลกว้างขวางเห็นจิตใจของปวงชนยิ่งกว่าศาสนา พระมหากษัตริย์ได้กลายเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของสังคมอังกฤษซึ่งจะขาดเสียมิได้ พระมหากษัตริย์มีสภาพเป็นสถาบันประจำชาติ เพราะว่าสำหรับปวงชนชาวอังกฤษนั้น พระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์ของคุณความดีงามและของประวัติศาสตร์ที่น่าภูมิใจของอังกฤษ นอกจากนั้นพระมหากษัตริย์ยังเป็นทางออกทางเดียวสำหรับระบบรัฐบาลของปวงชนที่ไม่พึงประสงค์จะใช้ระบบเผด็จการนิยม กษัตริย์ก็คอปวงชนชาวอังกฤษไม่ใช่บุคคลส่วนน้อยกลุ่มหนึ่ง ในเมื่อเจตนารมณ์ของปวงชนต้องการกษัตริย์ ระบบรัฐบาลนั้นจะยินยอมคงอยู่ไม่ได้ถ้าปราศจากกษัตริย์ เพราะเจตนารมณ์ของปวงชนนั้นเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งปรัชญาสาธารณะ (Public Philosophy) กับมติมหาชน (Public opinion)

นอกจากนี้คนอังกฤษถือว่า เมื่อจักรวรรดิอังกฤษแผ่ขยายไปทั่วโลก ก็ย่อมต้องการสถาบันอันหนึ่ง ที่เป็นสัญลักษณ์และศูนย์กลาง ของ ความเป็นอันหนึ่ง อันเดียว

ของจักรวรรดิ ผดชอบในข้อนี้ ไม่มีสถาบันใดที่จะเหมาะสมกับความต้องการเช่น
นอกจากพระมหากษัตริย์

พระบรมนามาภิไธยของกษัตริย์

พระบรมนามาภิไธย ของ กษัตริย์ อังกฤษ มีการ ตกลง เพื่อกำหนดตาม
ประเพณีของราชวงศ์ และเพื่อเป็นเครื่องตั้งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ
ประเทศและของจักรภพ พระเจ้า Edward VIII มีพระบรมนามาภิไธยว่า Edward Albert
Christian Andrew George Patrick David สำหรับชื่อ & ตัวข้างท้ายนั้นเป็นชื่อสัญญา
ลักษณะของอังกฤษ สก็อตแลนด์ ไอร์แลนด์ กับเวลส์ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการเอา
ออกเอาใจชาตินิยมของดินแดนทั้ง ๔

สำหรับพระบรมนามาภิไธยของพระนางเจ้า Elizabeth II นั้น ทางการตกลง
ถวายว่า Elizabeth Alexandra Mary สำหรับชื่อสุดท้าย ๒ ชื่อนั้นเป็นพระบรมนามาภิ
ไธยของพระราชินีอังกฤษผู้มช่อเลี้ยงมาแต่กาลก่อน พระราชสวามีของพระนางเจ้า
เอ็ดเวิร์ดที่แปดมีพระนามว่า Prince Philip, Duke of Edinburgh ซึ่งทรงบรรดาศักดิ์ให้เพื่อ
เอาออกเอาใจพวกชาตินิยมชาวสก็อต ส่วนของครุฑท้ายทึงทรงพระนามว่า Prince
Charles นามพระนามเต็มว่า Charles Philip Arthur George คำว่า Charles นักเพอ
ร่าถึงกษัตริย์อังกฤษองค์หนึ่งในวงศ์ Stuarts และเป็นการเอาใจพวกสก็อตในแง่ที่ว่า
Charles Edward กษัตริย์ชาวสก็อตมีความสามารถต้านทานกองทัพของอังกฤษโดยใช้
กำลังพลเพียงไม่กี่พันคนในปี ๑๗๔๕

พระบรมนามาภิไธยที่เป็นการนัยยาวมาก ทั้งนี้ เพื่อบอกว่าตำแหน่ง
พระมหากษัตริย์เป็น สัญญาลักษณะ ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ จักรภพอังกฤษ
สมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียทรงมีพระบรมนามาภิไธยเป็นทางการว่า "Victoria, by the
Grace of God, of the United, Kingdom of Great Britain and Ireland, Queen,
Defender of Faith" ในปี ๑๘๗๖ ก็มีคำว่า Empress of India" ต่อเข้าไปอีก พระเจ้า
Edward VIII ก็ทรงคำว่า "and of the British Dominions beyond the Seas" ต่อจาก
คำว่า Ireland ในปี ๑๙๒๗ หลังจากทีไอร์แลนด์ได้ได้แยกตัวออกเป็น Republic of Eire

ตามที่ได้ตกลงใน Imperial Conference ๑๙๒๖ แล้ว พระเจ้า George ทรงพระนามตามรัฐธรรมนูญว่า "George V, by the Grace of God, of Great Britain, Ireland and the British Dominions beyond the Seas, King, Defender of Faith, Emperor of India." แต่พระเจ้า George V ทรงไม่พอใจในพระบรมนามาภิไธยที่รัฐสภาตกลง โดยพระองค์อยากให้คำว่า King ตามหลังคำว่า.. by the Grace of God แต่รัฐสภาไม่ยอมตามพระราชประสงค์

สำหรับพระนางเจ้าเอลิซาเบธที่ ๒* นี้ใน United Kingdom ทรงมีพระบรมนามาภิไธยว่า "Elizabeth the Second by the Grace of God of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and of her other Realms and territory Queen, Head of the Commonwealth, Defender of Faith."

ในดินแดนที่เคยเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ แต่ขณะนั้นเป็นเอกราชแล้วก็ตามตกลงกันว่า แล้วแต่ประเทศใดจะเห็นเหมาะสมว่าจะใช้พระบรมนามาภิไธยอย่างใดที่ตนเห็นสมควร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ Commonwealth Conference ๑๙๕๒ ซึ่งมีหลักการทั่วไปว่า "แต่ละประเทศในจักรภพจะใช้พระบรมนามาภิไธยให้เหมาะสมกับประเทศของตนได้ แต่จะต้องรักษาไว้ซึ่งพระบรมนามาภิไธยที่เป็นหลักที่นิยมใช้กันในทุกประเทศในเครือจักรภพ" สำหรับประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน อาฟริกาใต้ ก็มักจะใช้คล้ายคลึงกัน แต่สำหรับอินเดียนั้นเป็นกรณีพิเศษใช้แตกต่างประเทศอื่นๆ ในเครือจักรภพ ทั้งนี้เพราะอินเดียเชื่อว่า อินเดียเป็นสาธารณรัฐ ฉะนั้นจึงไม่มีพระราชันหรือกษัตริย์ แต่อินเดียยอมรับว่า กษัตริย์อังกฤษเป็น Head of the

* พวกนักชาตินิยมสกอตไม่ยอมรับว่า พระนางเจ้าเอลิซาเบธพระองค์ปัจจุบันเป็นเอลิซาเบธที่ ๒ เพราะในตอนที่เอลิซาเบธที่ ๑ (ของอังกฤษ) ปกครองอังกฤษอยู่นั้น พระนางเจ้าแมรี พระบรมราชินีแห่งสกอต (Mary Queen of scots) เป็นกษัตริย์ของสกอตแลนด์ ดังนั้นพวกนางจึงไม่ยอมรับพระปรมาภิไธยว่าเป็นเอลิซาเบธที่ ๒ แต่รับว่าเป็นเอลิซาเบธที่ ๑ ที่ปกครองอังกฤษกับสกอตแลนด์ร่วมกัน

Commonwealth ว่ากันตามจริงแล้วคำว่า Head of the Commonwealth ^๕ ผนวกรวมเข้าไป
ในพระนามาภิไธยก็โดยข้อเสนอนี้ของอินเดย์

งบประมาณส่วนพระมหากษัตริย์

(The Civil List)

กษัตริย์อังกฤษได้รับ งบประมาณ ส่วนหนึ่ง ของแผ่นดิน เพื่อใช้จ่ายในกิจการ
ต่าง ๆ พระบรมวงศานุวงศ์บางองค์ได้รับเงินรายปีเหมือนกัน ^{๕๕๕} ทั้งนกรวมกันอยู่ในงบ
พิเศษที่เรียกว่า The Civil List ซึ่งหมายความว่า เงินรายได้ของพระมหากษัตริย์ที่ทาง
การขอถวายไว้ในงบประมาณ

ก่อนรัชสมัยพระเจ้า William III ไม่มีการแบ่งแยกเงินงบประมาณธรรมดา
ออกจากงบประมาณพระมหากษัตริย์ ในสมัยนั้น คำว่างบประมาณพระมหากษัตริย์หมายความว่า (๑)
รายได้ที่ได้มาจากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (๒) เงินในงบประมาณที่ไม่ได้ใช้
เพื่อการทหารทั้งหมด พระเจ้า George III ทรงสละสิทธิที่จะได้รับเงินถวายจากรายได้
ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยขอรับเงินเป็นรายปีเป็นประจำ ในตอนนั้นรัฐบาล
ถวายพระเจ้า George III ปีละ ๘๐๐,๐๐๐ ปอนด์ รัฐบาลเห็นสมควรจึงออกกฎหมาย
ถวายเงินแก่พระมหากษัตริย์ โดยมุ่งจะถวายเพื่อใช้จ่ายส่วนพระองค์ ในต้นรัชสมัย
พระนางเจ้าวิกตอเรีย รายได้ส่วนพระองค์ก็เป็นของแผ่นดิน

อัตรางบประมาณส่วนพระมหากษัตริย์ในอังกฤษนั้นเป็นหน้าที่และอำนาจโดย
เด็ดขาดของรัฐบาล โดยมากรัฐบาลมักจะกำหนดจำนวนงบประมาณพระมหากษัตริย์ไว้เด็ดขาด
ในตอนเริ่มรัชสมัยของกษัตริย์องค์หนึ่งแล้วก็ไม่เพิ่มหรือลดเมื่อมีความจำเป็น นอกจากนั้น
รัฐบาลยังถวายเงินรายปีแก่พระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ เมื่อ Elizabeth II ขึ้น
ครองราชย์ในปี ๑๙๕๓ รัฐบาลก็กำหนดงบประมาณพระมหากษัตริย์ไว้ดังนี้

๑. งบประมาณคลังข้างที่ (The Privy Purse) ๖๐,๐๐๐ ปอนด์
๒. งบประมาณเงินเดือนในพระราชสำนัก (Salaries of Household) ๑๙๕,๐๐๐ ปอนด์
๓. ค่าใช้จ่ายในพระราชสำนัก (Expenses of Household) ๑๒๑,๐๐๐ ปอนด์

๔. เงินพระราชกุศล (Royal Bounty and Alms) ๓๓,๐๐๐ ปอนด์
 ๕. งบประมาณเพิ่มเติม (Supplementary Provisions) ๘๕,๐๐๐ ปอนด์
 งบประมาณส่วนพระมหากษัตริย์ทอดถวายรวมทั้งสิ้น ๔๗๕,๐๐๐ ปอนด์ แต่
 ยังมีเงินถวายรายปีแก่พระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ซึ่งมีดังนี้

๑. สมเด็จพระนางเจ้าเอลิซาเบธ พระราชชนนี ๗๐,๐๐๐ ปอนด์
๒. พระราชธิดาเจ้าชายฟิลิป ๔๐,๐๐๐ ปอนด์
๓. Duke of Gloucester ๓๕,๐๐๐ ปอนด์
๔. เจ้าฟ้าหญิงมากาเร็ต ๖,๐๐๐ ปอนด์
๕. เจ้าฟ้าหญิงแอนน์ ๖,๐๐๐ ปอนด์

สำหรับงบประมาณพระมหากษัตริย์แท้จริงนั้น มีผู้วิจารณ์ว่า เป็นเงินน้อยมาก ถ้า
 เทียบกับพระราชภาระ และเทียบกับค่าใช้จ่ายของประมุขของรัฐอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น
 ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในหนังสือพิมพ์ U.S. News and World Report ฉบับวันที่
 ๒๒ กรกฎาคม ๑๙๕๕ เปิดเผยว่า งบประมาณสำหรับประธานาธิบดีโดยเฉพาะเป็นจำนวน
 เงิน ๒,๑๓๘,๐๐๐ ดอลลาร์ต่อปี ทั้งนี้รวมถึงค่าเช่าและค่าใช้จ่ายในทำเนียบขาว, ค่า
 เครื่องบิน, ค่ารถยนต์, งบประมาณส่วนพระมหากษัตริย์ของอังกฤษมีค่าเพียง ๑,๗๐๐,๐๐๐
 ดอลลาร์เท่านั้น

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

มีพระราชบัญญัติของรัฐสภาที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระ-
 องค์หลายฉบับในประวัติศาสตร์อังกฤษ ทั้งนี้เพื่อจะมีการแต่งตั้งองค์การแทน
 พระมหากษัตริย์เมื่อทรงพระเยาว์ เสด็จไปต่างประเทศ และไม่ทรงบริหารราชการได้
 ไม่ว่าในกรณีใดๆ ก็ตาม ปัจจุบันนี้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการนี้ ๓ ฉบับ คือ The
 Regency Act ของปี ๑๘๓๗, ๑๘๕๓, ๑๙๕๓.

พระมหากษัตริย์องค์กษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อทรงมีพระชนมายุ ๑๘ พรรษา ก่อนที่จะทรงบรรลุนิติภาวะดังเช่นในกรณีเจ้าฟ้าชายชาลส์ (ถ้าหากเกิดเหตุการณ์ร้ายประการใดแก่พระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๒) ก็จำเป็นต้องมีผู้สำเร็จการแทนพระองค์ (Regent) กระทำการแทน ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลที่มีสิทธิ์สืบราชสมบัติเป็นอันดับรองลงมาจากองค์กษัตริย์แท้ ๆ คุณสมบัติของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นตามกฎหมายก็มียกเว้นแต่เพียงว่า จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติอังกฤษและบรรลุนิติภาวะแล้ว (คือมีอายุ ๒๑ ปีบริบูรณ์) และมีภูมิลำเนาอยู่ในสหราชอาณาจักรและจะต้องนับถือศาสนาตามที่กำหนดไว้ใน Act of Settlement คือจะเป็นนิกาย Church of England และถ้าผู้ใดที่ผู้ใดก็จะต้องเป็นผู้มีสิทธิ์สืบราชสมบัติอันดับหนึ่ง รองลงจากพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติใน Act of Settlement.

บทบัญญัติในข้อนี้ก่อนปี ๑๙๕๓ ซึ่งในตอนนั้น เจ้าฟ้าหญิงมาร์กาเร็ตทรงเป็นรัชทายาทอันดับหนึ่งมีสิทธิ์ขึ้นครองราชสมบัติต่อจากพระนางเจ้า Elizabeth II ซึ่งทำให้เจ้าฟ้าหญิงมาร์กาเร็ตได้ทรงเป็น ผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ได้ใน ขณะที่ เจ้าฟ้าชายชาลส์ทรงพระเยาว์ ในปี ๑๙๕๓ นั้นเอง รัฐสภาได้ออกกฎหมายใหม่ยกให้ Prince Philip, Duke of Edinburgh เป็นผู้ที่มีสิทธิ์เทียบเท่ากับเจ้าฟ้าหญิงมาร์กาเร็ต

บทบัญญัติที่เกี่ยว กับ การ แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ได้ ทบทวนเมื่อ กษัตริย์ทรงพระเยาว์อยู่ในครองราชย์ แต่หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงบริหารราชการได้ (total incapacity) ผู้ที่มีสิทธิ์และหน้าที่เสนอต่อองคมนตรี (Privy Council) ว่ากษัตริย์ทรงไม่สามารถบริหารราชการได้ คือ (๑) พระราชินีหรือพระราชินีของกษัตริย์ (๒) Lord Chancellor (ประธานองคมนตรี) (๓) The Speaker (ประธานสภาสามัญ) (๔) Lord Chief Justice (ประธานศาลฎีกา) และ (๕) The Master of the Rolls หรือ ๓ คน ในจำนวน ๕ คนนั้น จะเป็น ๓ คนใดก็ได้เสนอเรื่องราวพร้อมด้วยหลักฐานของแพทย์ไปยังคณะองคมนตรี เมื่อคณะองคมนตรีเห็นสมควรก็จะมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการนั้นจะต้องบอกไปยังประเทศอื่น ๆ ในเครือจักรภพด้วย

ผู้สำเร็จราชการมีอำนาจทุกอย่างเหมือนกับพระมหากษัตริย์ แต่มีข้อจำกัดอยู่อย่างหนึ่งว่า ผู้สำเร็จราชการไม่อาจจะลงนามในกฎหมายที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงการตั้งราชสมบัติ และจะลงนามในกฎหมายใด ๆ ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Act of Anne's Reign ซึ่งเป็นกฎหมายก่อตั้งศาสนิกาย Presbyterian ในสังกัดแอดัมส์

ถ้าหากเป็นกรณีทรงประสูติ หรือของเสด็จออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวก็มีภารกิจ Counselors of State แทนที่จะแต่งตั้ง Regent (ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) ในเรื่องนี้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง Counselors of State ด้วยพระองค์เอง โดยทรงมอบหมายหน้าที่ที่เป็นราชการแก่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นรายบุคคลโดยมีพระบรมราชโองการเป็นส่วนของพระองค์^๑ อำนาจที่พระราชทานผู้ได้รับแต่งตั้งเหล่านี้ จะต้องไม่รวมถึงอำนาจจะยุบรัฐสภา เว้นไว้แต่จะมีกระแสพระบรมราชโองการกำหนดไว้เป็นรายลักษณะอักษร

ถ้าหากผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็น Counselor of State นั้น จะต้องเป็น (๑) พระราชสวามี หรือพระราชินีของกษัตริย์ (๒) บุคคลอื่นอีก ๔ นายที่อยู่ในอันดับตั้งแต่ที่หนึ่งถึงที่สี่ที่จะขึ้นครองราชสมบัติ แต่กฎหมายกำหนดข้อห้ามไว้ด้วยว่า บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการหรือบุคคลที่ไม่อยู่ในหรือตั้งใจจะไม่อยู่ในราชอาณาจักรในเวลาที่ยกษัตริย์ทรงประสูติ หรือ เสด็จออกนอกราชอาณาจักร องค์รัชทายาทจะได้รับแต่งตั้งให้เป็น Counselor of State ได้ถ้าหากอายุเกิน ๑๘ ปีแล้ว แต่รัชทายาทนั้นจะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ได้ถ้าหากอายุไม่ถึง ๒๑ ปีบริบูรณ์.

-
1. เจ้าฟ้าหญิงอเล็กซานดรา ที่เคยเสด็จประพาสประเทศไทยในเดือนกันยายน ๒๕๐๒ เคยทรงเป็น Counselor of State ในคราวที่พระนางเจ้าเอ็ดิซาเบธที่ ๒ เสด็จประพาสแคนาดา เจ้าฟ้าหญิงพระองค์นี้อยู่ในอันดับที่ ๘ ของการสืบราชสันตติวงศ์

ก่อนปี ๑๘๖๗ มีการปฏิบัติในอังกฤษอยู่ว่า เมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคต จำต้องมีการยุบรัฐสภาด้วย แต่เมื่อมี Reform Act ๑๘๖๗ ออกมาแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บังคับตั้งแต่ปี ๑๘๖๗ เป็นต้นมา ไม่จำต้องมีการยุบสภาเมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคต หลังการที่ใช้อยู่ก่อนปี ๑๘๖๗ นั้นก็เกิดผลโดยที่วาทะสมัยก่อนนั้นเชื่อกันว่า สถาบันต่างๆ เกิดขึ้นด้วยพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์

พระราชภาระของพระมหากษัตริย์

Walter Bagehot ผู้เขียนหนังสือ The English Constitution ได้กล่าวไว้ว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงมีสิทธิสำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ สิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือ (the right to be consulted) สิทธิที่จะส่งเสริมสนับสนุน (the right to encourage) และสิทธิที่จะตักเตือน (the right to warn) สิทธิทั้งสามอย่างนี้เป็นที่มาของอิทธิพลใหญ่หลวงของพระมหากษัตริย์ในการปกครอง โดยเฉพาะการปกครองที่พรรคการเมืองมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์ทรงมี “ความชำนาญทางการเมืองที่ไม่ขาดสาย” (continuous political experience)

พระราชภาระซึ่งแต่ก่อนเป็นพระราชอำนาจนั้น ในปัจจุบันนี้พอจะแบ่งออกเป็นส่วนใหญ่อยู่ ๕ ประการคือ (๑) พระราชภาระทางนิติบัญญัติ (๒) พระราชภาระทางการบริหาร (๓) พระราชภาระทางตุลาการ (๔) พระราชภาระในการพระราชทานบรรดาศักดิ์ ยศ และสัญญาบัตรแต่งตั้งข้าราชการ (๕) พระราชภาระในฐานะเป็นประมุขของมณฑลประเทศในเครือจักรภพ

(๑) พระราชภาระทางนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงเปิดและปิดประชุมสภา อายุของรัฐสภานั้นกำหนดไว้โดยกฎหมาย การเปิด การยุบ และระยะเวลาของสมัยประชุมว่า จะนานเท่าไรนั้นเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองในรัฐสภาจะตกลงกัน พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดๆ เลยในเรื่องเหล่านี้

ในประเทศอังกฤษนั้น พระมหากษัตริย์เท่านั้นที่ทรงมีอำนาจที่จะเก็บภาษีจากปวงชน และรัฐสภาอนุมัติให้มีการเก็บภาษีใดก็ได้โดยที่พระมหากษัตริย์ขอรับรอง ที่กล่าว

มันเป็นเรื่องของชนบทรรมนิยมประเพณีและในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ วัตถุประสงค์ในเรื่องที่ว่าอำนาจการเก็บภาษีเป็นของพระมหากษัตริย์นั้น ก็เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใดเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการภาษี การใช้จ่ายรายได้และได้มอบอำนาจเหล่านั้นในทางปฏิบัติให้แก่คณะรัฐมนตรี

ข้อบังคับในการประชุมห้ามไม่ให้กล่าวพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ในการอภิปราย เพราะว่าจะเป็นการเอาพระปรมาภิไธยเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง และเป็นการห้ามไม่ให้มีการเมืองเอาพระปรมาภิไธยมาใช้ในการสนับสนุนเหตุผลเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของเขา ทั้งนี้จุดประสงค์ที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นประมุขอันบริสุทธิของพระมหากษัตริย์

ในรัชสมัยของพระเจ้าอรรถที่สาม พระองค์ทรงประกาศว่าจะไม่แต่งตั้งใครให้เข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากบุคคลนั้น คัดค้านร่างกฎหมายฉบับที่ พระองค์สนับสนุน ในปัจจุบันนี้ไม่มีโอกาสที่พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำเช่นนั้นได้อีกแล้ว เพราะว่าสภาสามัญได้แสดงออกซึ่งความเด็ดเดี่ยวในการต่อสู้กับพระเจ้าอรรถที่สามโดยลงมติในปี ๑๗๙๓ ว่า “การที่พระมหากษัตริย์ทรงออกความคิดเห็นหรือแสดงออกความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือกิจการใด ๆ ของรัฐสภาถือว่าเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรง (high crime) เป็นการเสื่อมเสียพระราชเกียรติยศของกษัตริย์ เป็นการละเมิดสิทธิและอำนาจของรัฐสภา และเป็นการทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ” เมื่อปี ๑๗๙๐ สภาสามัญเคยลงมติที่คล้ายกันว่า Dunning Resolution ซึ่งมีใจความว่า “พระราชพิธีพลของกษัตริย์ได้เพิ่มพูนขึ้นมาแล้วในอดีต กำลังเพิ่มพูนขึ้นอีก เพราะฉะนั้นเราควรจะทำกฏพระราชพิธีพลกันเสีย”

ในปัจจุบันนี้ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจอันใดที่แท้จริงเลยในทางนิติบัญญัติ ร่างกฎหมายที่ผ่านสภามาแล้ว พระองค์ก็ไม่อาจจะยับยั้งได้ เพราะชนบทรรมนิยมประเพณีบัญญัติห้ามไว้เช่นนั้น ทั้งนี้โดยที่กษัตริย์ไม่ได้ทรง

ใช้พระราชอำนาจอันมาตั้งแต่ปี ๑๗๐๗^๑ จึงถือว่าเมื่อไม่ได้ทรงใช้มานาน พระราชอำนาจนั้นหมดไป เราพอจะกล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษมีความผูกพันด้วยขนบธรรมเนียมประเพณีที่จะต้องลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้วโดยทั่วไป ร่างกฎหมายทุกฉบับก่อนจะมีการประกาศใช้จำเป็นต้องมีพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่ถ้าหากพระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง ผลสุดท้ายในทางการเมืองก็จะมีอยู่ว่า รัฐสภาซึ่งเป็นองค์การที่อำนาจสูงสุดตามหลักรัฐธรรมนูญของอังกฤษ จะได้ให้นายกรัฐมนตรีนำกฎหมายนั้นออกประกาศใช้ โดยไม่ต้องมีพระปรมาภิไธย อีกประการหนึ่ง พระมหากษัตริย์จะถูกประชาชนกล่าวหาว่าพระองค์ทรงเล่นการเมือง และปฏิบัติภารกิจตรงกันข้ามกับรัฐธรรมนูญในข้อที่ว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านรัฐสภาแล้ว อีกประการหนึ่ง รัฐสภาอาจจะลงมติว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำการเลื่อมเลี้ยวต่อเกียรติยศของ Crown อาจจะขอเชิญให้พระองค์ทรงสละราชสมบัติได้ ทั้งประชาชนกับรัฐสภาจะทำให้บัลลังก์ของกษัตริย์ไม่มั่นคงได้

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงมีพระราชอิทธิพลอย่างใดเลย พระองค์ไม่ได้ทรงเกี่ยวข้องกับขบวนการนิติบัญญัติโดยตรงก็ได้ แต่บางครั้งบางคราวพระองค์ได้มีโอกาสแสดงความรู้สึกของพระองค์เองในเรื่องกฎหมายบางฉบับต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรีที่เข้าเฝ้าถวายรายงาน นักเขียนตำราส่วนมากเชื่อกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีความเห็นตรงกับความเห็นของพรรคคอนเซอเวทิฟเสมอ แต่ทว่าโดยหมายไม่ว่า พระองค์จะทรงกำหนดไม่ได้เมื่อมีรัฐบาลเดเบอรัตรงกันข้าม พรรคเดเบอรักลับถวายเกียรติยศพิเศษให้แก่ความรู้สึกส่วนพระองค์ของกษัตริย์ อีกประการ

1. ในปี ๑๗๐๗ น. พระนางเจ้าแอนน์ทรงยับยั้งร่างกฎหมายชื่อ Scottish militia Bill ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะให้อำนาจของรัฐบาลระดมพลได้ แต่เมื่อถูกยับยั้งทำให้อังกฤษแพ้ในสงคราม ๕ ครั้ง จึงมีการคิดเค้นการยับยั้งครั้งนั้นมา จนทำให้ไม่มีพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงกลายยับยั้งร่างกฎหมายอีกเลยตั้งแต่ครั้งนั้นมา

การหนึ่ง ฤษฏีที่ฉลาดเฉลียวและเชี่ยวชาญนั้นจะต้องไม่พยายามออกความคิดเห็นหรือความรู้สึกใดๆ จนกว่านายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้เข้าเฝ้าจะได้ขอพระราชทานความคิดเห็นหรือความรู้สึกก่อนนั้น ทั้งนี้เพื่อจะทรงรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของตำแหน่งประมุขของชาติของพระองค์ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว เมื่อพระมหากษัตริย์พระราชทานความคิดเห็นลงมาแล้ว นายกรัฐมนตรีมักจะน้อมเกล้าฯ รับมาพิจารณาด้วยความเคารพ ส่วนจะปฏิบัติตามหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีอย่างเด็ดขาด

ในเรื่องพระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายของ พระมหากษัตริย์นั้น เกิดขึ้นมาจากหลักการในทางปฏิบัติที่ว่าร่างกฎหมายทุกฉบับจะขึ้นบังคับได้ก็ต่อเมื่อ พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ถ้าพระองค์ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้น พระองค์จะทรงอักษรไว้ในร่างกฎหมายว่า Le Roi le veut (The King desires it) สำหรับร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอแต่ใช้คำว่า Soit fait comme il desire (be that as it is desired) สำหรับร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาเสนอ (Private bills) ส่วนการพระราชทานความยินยอมแก่ร่างกฎหมายการเงินกลับใช้คำว่า le roi remercie ses bon sujets, accept leur b n voleuce, et ainsi le veut (The King thanks his good subject, accept) ถ้าหากพระองค์ทรงยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนั้น พระองค์จะทรงอักษรว่า Le roi savisera ซึ่งแปลว่าพระมหากษัตริย์จะทรงพิจารณากฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่ง (The King will consider the matter) ตั้งแต่ปี ๑๗๐๗ มาแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีสิทธิ์ที่จะยับยั้งร่างกฎหมายฉบับใดได้เลย แต่พรรคคอนเซอเวทิฟและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สังกัดพรรคนี้ยังเชื่อกันว่า พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระอำนาจยับยั้งกฎหมายได้ (active power of veto) พวกนี้ให้เหตุผลว่า พระองค์จะทรงใช้เมื่อใดก็ได้ในฐานะพระองค์เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ (guardian of the constitution) พวกนี้กล่าวเสริมว่าที่พระองค์ไม่ทรงใช้ก็เพราะว่า พระองค์ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำและยินยอมของนายกรัฐมนตรีเท่านั้นเมื่อใดนายกรัฐมนตรีถวายแนะนำให้พระองค์ยับยั้งร่างกฎหมายฉบับใด พระองค์ก็ต้องทรงปฏิบัติตามนั้น ทั้งนี้พระองค์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในทางการเมืองเลย เพราะ

พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong) ความรับผิดชอบ
ไปตกอยู่กับนายกรัฐมนตรีผู้ถวายคำแนะนำ แต่นักเขียนตำราส่วนมากเชื่อว่าพระ
มหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมายเลย เพราะไม่ได้ทรงใช้มา
ตั้งแต่ปี ๑๗๐๗

(๒) พระราชภาระในทางบริหาร พระราชภาระในทางบริหารของ
พระมหากษัตริย์ที่สำคัญที่สุดก็คือ ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พระ
นางเจ้าวิกตอเรียกับพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๗ ทรงเข้าแทรกแซงในการเลือกตัวนายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีหลายครั้ง โดยเฉพาะพระนางเจ้าวิกตอเรียทรงกระทำกรอย่างรุนแรง
และไม่สมควรอย่างที่สุดในประวัติศาสตร์อังกฤษ หลายครั้งต่อหลายครั้งในเรื่องเลือกตัว
นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีคนสำคัญ แต่ทรงประสพผลสำเร็จน้อยมาก ทั้งนี้โดยที่
พระองค์ทรงไม่พอพระทัยที่จะเห็นสมาชิกพรรคเดโมแครตกับพรรคเรดิคัล (Radicals)
เป็นนายกรัฐมนตรีเลย

ในรัชสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๕ พระองค์ทรงเกี่ยวเนื่องกับการแต่งตั้งนายก
รัฐมนตรีและรัฐมนตรีมากอยู่เหมือนกัน ทั้งนี้เพราะว่าในตอนนั้น พรรคเดโมแครต
เป็นรัฐบาลเป็นครั้งแรก พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๕ ยังทรงขอร้องไม่ให้นายกรัฐมนตรีลาออก
หลายนาย ปรากฏว่าเป็นผลสำเร็จดี ยกตัวอย่างเช่นในการลาออกของ Lord Hardinge
ผู้เคยดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแห่งอินเดีย (Viceroy of India) มาก่อน ในตอนนั้น
ดำรงตำแหน่ง ร.ม.ต. ช่วยว่าการต่างประเทศถูกโจมตีจากวงการต่าง ๆ ว่าเป็นผู้รับผิดชอบ
ในการที่อังกฤษแพ้ในสงครามเมโสโปเตเมียในปี ๑๙๑๖-๑๙๑๗ นายกรัฐมนตรีขอ
ยอร์ชคัดค้านการแทรกแซงของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงถอนพระราชดำรัส
รัฐมนตรีต่างประเคือ Lord Belfour ให้ Lord Hardinge อยู่ในตำแหน่งต่อไปอีก มี
ครั้งหนึ่งที่ลอร์ด เบอแนม (Lord Barnham) กรรมการนายหนึ่งของคณะกรรมการ
ศึกษาวิธีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของอินเดียจะลาออกในปี ๑๙๒๙ แต่ เซอร์ จอห์น
ไซมอน (Sir John Simon) ประธานคณะกรรมการได้ขอให้พระมหากษัตริย์ทรงขอร้อง
ไม่ให้ลอร์ด เบอแนม ลาออก ราชเลขาธิการในพระองค์ได้ถวายคำแนะนำต่อพระ

มหากษัตริย์ว่า “ไม่ควรที่พระองค์จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องเช่นนี้” แต่ราชเลขาธิการในพระองค์ได้ออกความเห็นไปเป็นการส่วนตัวว่า ดอร์ดี เบอแนม ควรจะอยู่เป็นกรรมการต่อไป เป็นผลให้ดอร์ดีเบอแนมต้องอยู่ในคณะกรรมการต่อไปอีก ทั้งจะเรียกว่า เป็นเพราะพระราชอิทธิพลของพระมหากษัตริย์ก็ได้

ในเรื่องราชการทางบริหารนี้ พระมหากษัตริย์ทรงมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นอย่างมากในการสัมพันธ์กับต่างประเทศ พระองค์ทรงเป็นผู้แทนของประเทศอังกฤษในการติดต่อกับประมุขของรัฐอื่น ๆ พระองค์ทรงครองราชย์มานานอาจจะทรงรอบรู้การติดต่อกับสัมพันธ์กับต่างประเทศได้ดีกว่านายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีบางคนก็เป็นได้ พระองค์ทรงแต่งตั้งทูตไปประจำต่างประเทศ และทรงรับตราตำแหน่งทูตต่างประเทศที่มาประจำประเทศอังกฤษ ในบางโอกาสพระองค์จะเสด็จไปต่างประเทศ เพื่อดำเนินการติดต่อไมตรีระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศนั้น ซึ่งบางครั้งการไปเยี่ยมของนายกรัฐมนตรี หรือคนสำคัญคนอื่น ๆ อาจจะมีความสำคัญน้อยกว่าในการส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างอังกฤษกับประเทศอื่น ๆ เมื่อเทียบกับการเสด็จไปเยี่ยมขององค์พระมหากษัตริย์

ในการปฏิวัติรัสเซียในปี ๑๙๑๗ พระเจ้ายอรัช & ทรงปฏิเสธไม่ยอมรับองค์พระเจ้านิโคลัสที่ ๒ ฐานเป็นลูกพี่ลูกน้อง (cousin) ถ้าหากอังกฤษการเมืองมาอยู่ในอังกฤษ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลอังกฤษเคยประกาศว่าจะถวายความอารักขาแก่พระเจ้าซาร์ถ้าหากเสด็จมาลี้ภัยในอังกฤษ ทั้งที่พระเจ้ายอรัช & ทรงให้เหตุผลว่า พวกฝ่ายซ้ายในอังกฤษจะไม่พอใจ แต่พระองค์กลับส่งพระราชโทรเลขแสดงความเสียใจไปยังพระเจ้าซาร์ ซึ่งในขณะเดียวกันนั้น รัฐบาลอังกฤษกลับส่งโทรเลขแสดงความยินดีไปยังประชาชนชาวโซเวียตที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่เขาพึงพอใจขึ้นใหม่ คณะรัฐมนตรียินยอมให้พระเจ้ายอรัช & ทรงกระทำการเช่นนั้นได้เพราะทรงเป็นพระบรมญาติสนิทกับพระเจ้าซาร์

สันติสัญญาที่อังกฤษทำกับต่างประเทศนั้นก็ทำไปในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ แต่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงนั้นไม่ใช่พระมหากษัตริย์ กลับเป็นนายกรัฐมนตรี

มนตรีคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ในเรื่องการแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนของอังกฤษไปประจำองค์การระหว่างประเทศก็เช่นเดียวกัน พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแต่ในนามเท่านั้น ในทางปฏิบัติจริง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศเป็นผู้ตัดสินใจ และกำหนดตัวบุคคลถวายต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง

(๓) พระราชภาระในทางตุลาการ ในประเทศอังกฤษนั้น มีการเชื่อว่าคำยุติธรรมทุกคำเป็นคำของพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาเป็นผู้พิพากษาของพระมหากษัตริย์ นี่เป็นเพียงความเชื่อถือนามานาน ซึ่งผิดกับการปฏิบัติจริงมาก ในทางปฏิบัติจริง พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดๆ เลยในขบวนการยุติธรรม (judicial process) คือตั้งแต่การจับกุมจนถึงการลงโทษผู้ต้องหา พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้พิพากษา ในการพิจารณาคดีก็ได้ทำไปในนามของพระมหากษัตริย์ แต่ผู้พิพากษาและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ โดยปราศจากการแทรกแซงของพระมหากษัตริย์

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษ นั้นเป็นเพียงพระราชอำนาจในทางทฤษฎี ผู้ที่มีอำนาจตัดสินว่าบุคคลใดควรจะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่เนกค่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอังกฤษเรียกว่า Home Secretary ผู้มีฐานะเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่ง ในคณะรัฐมนตรี การขอพระราชทานอภัยโทษก่อนการประหารชีวิตนั้น ก็เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้โดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งออกเกี่ยวกับการนี้ในปี ๑๙๓๗ โดยชนบทธรรมเนียมประเพณีนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์แล้ว พระมหากษัตริย์จะลงพระปรมาภิไธยในการประกาศว่าจะมีหรือไม่มีการให้อภัยโทษ

(๔) พระราชภาระในการพระราชทานเหรียญตราและบรรดาศักดิ์ ในการยอมรับว่า บุคคลคนหนึ่งได้กระทำหน้าที่เป็นประโยชน์และดีเยี่ยมยิ่งต่อประเทศ

ประเทศอังกฤษมีการรับรองของรัฐออกมาในรูปยศ บรรดาศักดิ์หลายอย่าง ยศและบรรดาศักดิ์เหล่านี้มีอยู่มากในอังกฤษ เพราะอังกฤษเป็นดินแดนที่มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน และเป็นดินแดนที่ผู้มบบรรดาศักดิ์ได้มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับความเจริญให้เป็นที่ยอมรับทั่วโลก และแม้ในปัจจุบันนี้ เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งประวัติศาสตร์และเกียรติคุณของผู้มบบรรดาศักดิ์ อังกฤษก็ยังรักษามอบรรดาศักดิ์ไว้ ไม่ได้เลิกกันไปเลย

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่สำคัญอันหนึ่งในสมัยโบราณก็คือ การพระราชทานบรรดาศักดิ์ จนกระทั่งมีคำกล่าวนิยมกันว่า The King is the fountain of Honor ในปัจจุบันนี้ในเรื่องพระราชทานบรรดาศักดิ์ พระมหากษัตริย์จำต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำและยินยอมของนายกรัฐมนตรี โดยมีข้อยกเว้นเล็กน้อย พระมหากษัตริย์จะพระราชทานตราออร์เดอร์ ออร์เดอร์ (Royal Victorian Order) ได้โดยพระองค์เอง ไม่ต้องทรงปรึกษานายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี ๑๙๕๖ เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจที่จะพระราชทานตรา ออร์เดอร์ ออฟ เดอะ การ์เตอร์ (Order of the Garter) กับตราออร์เดอร์ ออฟ เดอะ ทิสเทิล (Order of the Thistle) ได้โดยไม่ต้องทรงปรึกษานายกรัฐมนตรี นอกจากตราเหล่านั้นแล้ว ไม่ว่าพระมหากษัตริย์จะพระราชทานให้แก่ผู้ใด รวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ พระมหากษัตริย์จำต้องทรงปรึกษากับนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีได้ถวายคำแนะนำและยินยอม ดังนั้นผู้มีอำนาจแท้จริงในเรื่องพระราชทานบรรดาศักดิ์ เหยี่ยญตราหน ก็นายกรัฐมนตรี ในเรื่องพระมหากษัตริย์จะขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรีไม่ได้ รายชื่อผู้ควรจะได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์และเหยี่ยญตรานั้นจัดทำขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี มีเหยี่ยญตราออกอย่างหนึ่งคือเหยี่ยญ ออร์เดอร์ ออฟ เมอริต ซึ่งสถาปนาขึ้นในสมัยเยอรมันที่ ๑ แรกเริ่มเดิมทีพระมหากษัตริย์จะพระราชทานให้แก่ผู้ใดก็ได้ แต่ในปัจจุบันนี้จะต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน

วิธีการพิจารณาว่าจะพระราชทานเหยี่ยญตรา และบรรดาศักดิ์ แก่ใครบ้างนั้น มีดังนี้ นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้สมควรจะได้รับเหยี่ยญตราจะบรรดาศักดิ์ไปยัง

คณะกรรมการของคณะองครักษ์มนตรี (Privy-Council) ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย กรรมการอย่างน้อย ๓ นาย คณะกรรมการนั้นจะเป็นผู้พิจารณารายชื่อที่เสนอมาโดย นายกรัฐมนตรีก่อนที่รายชื่อเหล่านั้นจะถวายให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย รายชื่อที่นายกรัฐมนตรีเสนอนั้นจะต้องแสดงว่า ผู้ถูกเสนอชื่อนั้นได้เคยปฏิบัติหน้าที่สำคัญ หรือเคยได้เป็นพิเศษอะไรมาบ้าง จึงสมควรได้รับพระราชทานเหรียญตราหรือบรรดาศักดิ์ เมื่อคณะกรรมการนี้ได้พิจารณาแล้ว ประธานกรรมการก็จะได้ส่งผลของการพิจารณาไปยังนายกรัฐมนตรีว่า แต่บุคคลที่ถูกเสนอชื่อมาจะเหมาะสมหรือไม่ ถ้าหากผลของการพิจารณาของ คณะกรรมการ ตรงกันข้ามกับข้อเสนอของ นายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรียืนยันกรณตามเดิม นายกรัฐมนตรีจะต้องถวายรายงานความเห็นของคณะกรรมการต่อพระมหากษัตริย์

เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลทางการเงินกับทางการเมือง เพื่อจะได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์และเหรียญตรา จึงมีการออกกฎหมายฉบับหนึ่งชื่อ The Honors Act ๑๙๒๓ ซึ่งมีบทบัญญัติลงโทษแก่ผู้ที่ได้รับอามิสเงินจางจากบุคคลอื่น โดยสัญญาว่าเขาจะดำเนินการขอพระราชทานเหรียญตราหรือบรรดาศักดิ์ให้ และลงโทษแก่บุคคลผู้ให้อามิสเงินจางเพื่อหวังจะได้รับพระราชทานเหรียญตราและบรรดาศักดิ์ด้วย ทั้งนี้เป็นการที่จะป้องกันการใช้ "ข้อขาย" บรรดาศักดิ์หรือเหรียญตราอย่างเด็ดขาด

ทุกๆ ปีอย่างน้อยในโอกาสสำคัญ ๒ โอกาส จะยังมีการพระราชทานบรรดาศักดิ์และเหรียญตรา โอกาสสำคัญ ๒ โอกาสนั้นคือวันปีใหม่ และวันพระราชสมภพของพระมหากษัตริย์ ถ้าหากมีงานพิธีพระบรมราชาภิเษก หรือวันฉลองครบรอบ ๒๕ ปี แห่งการเสวยราชสมบัติ จะมีการพระราชทานเหรียญตราแก่บรรดาศักดิ์เป็นพิเศษ ในโอกาสพิเศษเหล่านี้ นายกรัฐมนตรีมักจะเชิญชวนให้หัวหน้าฝ่ายค้านเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการให้เกิดการแก้แค้นฝ่ายค้านซึ่งในอังกฤษนั้นมิใช่เป็นรัฐบาลที่จะเลือกใหม่ได้ (alternating government).

การพระราชทานบรรดาศักดิ์และเหรียญตรา เป็นผลต่อนโยบายการปกครองของอังกฤษมาก นอกจากจะเป็นการรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมแล้ว ก็ยังเป็นการส่งเสริม

มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการด้วย เพราะนอกจากจะได้รับเงินเดือนเพิ่มแล้ว ผู้ทำคุณความดีและเสียสละเพื่อประเทศชาติยังได้รับการ รับรองจาก ประมุข ของชาติใน รูปบรรดาศักดิ์หรือเหรียญตราอีกได้คนหนึ่ง

(๕) พระราชาธิราชในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของจักรภพอังกฤษ (Head of the commonwealth) พระมหากษัตริย์อังกฤษได้ทรงมีฐานะใหม่และที่สำคัญมากใน ระยะไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา คือ พระองค์ทรงเป็นสัญลักษณ์ที่รวบรวมเอาความเป็นอัน หนึ่งอันเดียวกันของจักรภพอังกฤษไว้ได้

ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษจะมีการปกครอง แบบ สาธารณรัฐ หรือ ระบบ กษัตริย์อยู่ได้รัฐกรรมนุกได้ แต่เราจะสังเกตเห็นได้แจ่มชัดว่า วิวัฒนาการของเมือง ชนของอังกฤษตั้งแต่เริ่มต้นจนได้รับอิสรภาพนั้น ก็เป็นการอยู่ภายใต้กษัตริย์อยู่ได้รัฐ- กรรมนุก และพระมหากษัตริย์ได้ทรงเป็นดั่งร่มโพธิ์ร่มไทรให้ประเทศเมืองชนได้รับจากและเข้า ใจกัน และต่อมาเรารู้สึกว่าอยู่ภายใต้ประมุของค์เดียวกัน คือ พระมหากษัตริย์ของอังกฤษ ทั้ง ๆ ที่แต่ละประเทศไม่มีสภา หรือคณะรัฐมนตรีอันเดียวกันเลย

พระมหากษัตริย์ของอังกฤษทรงเป็นพระมหากษัตริย์ของแคนาดา, ออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์, เซาท์อาฟริกา, ปากีสถาน, สิงคโปร์ในขณะเดียวกัน สำหรับอินเดีย นั้นแม้จะเป็นสมาชิกของจักรภพก็จริงแต่ไม่ยอมรับว่า พระมหากษัตริย์ของอังกฤษเป็นพระ- มหากษัตริย์ของอินเดีย ทั้งนี้เพราะอินเดียมีรูปการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐซึ่งมี ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐอยู่แล้ว แต่อินเดียยอมรับว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษ เป็นประมุขของจักรภพ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการขึ้นครองราชสมบัติ จะต้องได้ รับการรับรองจากสมาชิกทุกประเทศ โดยเฉพาะในประเทศเครือจักรภพที่มีเชื้อชาติเป็น แองโกล-แซ็กซอนแล้ว ความรู้สึกใกล้ชิดกันทั้งหมกกันและความจงรักภักดีต่อพระมหา- กษัตริย์อังกฤษมีมาก จนทำให้ประชาชนของประเทศเหล่านั้นรู้สึกว่า เป็นประชาชนของ ประเทศเดียวกันภายใต้กษัตริย์องค์เดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเครือ จักรภพ อาจจะเป็นเพราะเหตุผลในทางประวัติศาสตร์และเหตุผลที่จะรักษาไว้ซึ่งผล ประโยชน์ร่วมกัน

การทูลการพระราชทานบรรดาศักดิ์หรือเหรียญตราขึ้น เป็นการยกมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการอังกฤษขึ้นมา ในการพระราชทานบรรดาศักดิ์หรือเหรียญตราขึ้น พระมหากษัตริย์มีใตตรงเลือกบุคคลที่จะพระราชทานตั้งในสมัยก่อนแล้ว แต่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ขอพระราชทานให้ ซึ่งหมายความว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำรายชื่อผู้สมควรได้รับพระราชทานขึ้น แต่โดยที่ในการขอพระราชทานนั้นเป็นเครื่องหมายของพระมหากษัตริย์และเป็นเครื่องหมาย บอกความดีงามในการปฏิบัติราชการ จึงทำให้คณะรัฐมนตรีต้องขอพระราชทานเฉพาะผู้ที่ทำการเหมาะสมจริง ๆ ในการขอพระราชทานนั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะข้าราชการทหารหรือพลเรือนอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีมีการขอพระราชทานให้แก่นักวิทยาศาสตร์, นักเศรษฐศาสตร์, นักประพันธ์, จิตรกร และนักกีฬาด้วย ในการขอพระราชทานนั้น คณะรัฐมนตรีต้องแน่ใจว่า ผู้ที่จะได้รับพระราชทานต้องได้กระทำการเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษ และสมควรได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์หรือเหรียญตราเป็นเครื่องตอบแทนคุณงามความดีหรือความสามารถนั้น เมื่อมีการพระราชทานแล้ว บรรดาหนังสือพิมพ์กับวิทยุและโทรทัศน์จะนำรายชื่อผู้ได้รับพระราชทานพร้อมด้วยคุณงามความดีไปเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ซึ่งกันว่าเป็นเกียรติยศแก่ผู้ได้รับพระราชทานด้วย

ผู้ที่ได้รับพระราชทานนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นคนอังกฤษ อาจจะเป็นคนของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษด้วย ผลของการพระราชทานนั้นมีมากในประเทศอังกฤษและในชาวอังกฤษเป็นอย่างมาก ในการพระราชทานนั้น เป็นการยอมรับรับรองคุณงามความดีหรือความสามารถของบุคคล ซึ่งต้องการให้ได้รับการยกย่องจากผู้เกียรติยศสูงสุดในประเทศ วอลเตอร์ แบ ธไวต์ ได้เขียนเกี่ยวกับสถานการณ์ว่า “สถานการณ์นั้นเป็นเครื่องหมายของเกียรติยศและคุณงามความดี ถ้าหากมนุษย์ไม่ยอมรับว่าเกียรติยศและคุณงามความดีเป็นของดีแล้ว ก็จะไม่ยินยอมอีกสิ่งหนึ่งคือเงิน”

ในการพระราชทานบรรดาศักดิ์แก่พระในศาสนาในกาย เซธ ออฟ อิงแลนด์ นั้น พระมหากษัตริย์จะได้รับการถวายรายงานจาก Archbishop of Canterbury ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางศาสนาของพระมหากษัตริย์ และถือว่าเป็นพระสมณศักดิ์สูงสุดในกาย เซธ ออฟ อิงแลนด์

จากการได้อธิบายมาแล้วนี้ เราจะเห็นได้ชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจน้อยมาก และต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี ๑๘๔๐ เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่สำคัญอันหนึ่งคือ ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเกี่ยวข้องกับการเมือง หรือพยายามหาหนทางให้พระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเมืองมากที่สุดที่จะทำได้ อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษคนหนึ่ง คือ แกลดสโตน ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

“ในสายตาของประชาชนชาวอังกฤษนั้น องค์พระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนในทางปฏิบัติจริงนั้น ที่เป็นอย่างนั้นอันเดียวกันได้เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระองค์ปฏิบัติ และคณะรัฐมนตรีรับเอาความรับผิดชอบทางการเมืองไปทั้งหมด อันเป็นเหตุให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้”

ที่มาของข้อสันเทศน์ของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ได้ทรงรับข้อสันเทศน์มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้คือ (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (the cabinet secretariat) และ (๓) หนังสือพิมพ์, ราชเลขาธิการ และ พระศุภาย

ก่อนรัชสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๕ นั้น นายกรัฐมนตรีต้องส่งหนังสือราชการไปกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ ๒ ฉบับทุกวันในระหว่างที่มีการประชุมสภาและมีการประชุมคณะรัฐมนตรี หนังสือราชการฉบับแรกจะเป็นรายงานย่อและวิจารณ์การประชุมรัฐสภา และอีกฉบับหนึ่งเป็นรายงานกิจการที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการไปภายในวันทูลถวายรายงาน นอกจากหนังสือราชการ ๒ ฉบับนี้แล้ว ก็จะมีบันทึกรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรีนำกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบอีกด้วย มาในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๕ ได้ทรงประกาศยกเลิกการส่งจดหมายราชการฉบับแรกเสีย แต่ต้องส่งหนังสือรวมรายงานการประชุมสภาที่เรียกว่า Parliamentary Debate ไปถวายเป็นประจำ ส่วนหนังสือราชการฉบับที่สองนั้นยังส่งไปถวายพระมหากษัตริย์อยู่ทุกวันนี้ แต่เป็นหนังสือราชการที่สั้นมากกว่าก่อน ๆ นอกจากนี้นายกรัฐมนตรีมีโอกาสดำเนินการถวายรายงาน

งานด้วยตนเองอยู่มาก (ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองนั้น นายกรัฐมนตรีเชอซิดัล ได้เข้าถวายรายงานต่อพระมหากษัตริย์ ในการได้รับพระบรมราชานุญาตให้ร่วมโต๊ะเสวยหนึ่งครั้งต่อสัปดาห์)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินว่า เรื่องใดบ้างควรนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ และเป็นอำนาจเด็ดขาดที่นายกรัฐมนตรีจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยการขัดแย้งของรัฐมนตรีในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถวายต่อองค์พระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรีอาจจะเปิดเผยข้อขัดแย้งของรัฐมนตรีถวายต่อพระมหากษัตริย์ ถ้าหากนายกรัฐมนตรีประสงค์จะให้พระมหากษัตริย์ทรง เห็นพระทัย นายกรัฐมนตรี หรือพระราชทาน การสนับสนุน แก่นายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีอาจจะไม่เปิดเผย เพราะเกรงกลัวจะถูกหักท้วงหรืออับอายต่อพระมหากษัตริย์ก็ได้ นายกรัฐมนตรีแต่ละนายไม่มีการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันเลย การเปิดเผยว่ามีการขัดแย้งกันในคณะรัฐมนตรี อาจจะเป็นการแสดงต่อพระมหากษัตริย์ว่ามีการแตกแยกกันในคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้พระมหากษัตริย์เข้าพระทัยว่า พระองค์จะทรงเข้าแทรกแซงได้โดยง่ายได้ แนวโน้มในเรื่องนี้คือ นายกรัฐมนตรีมักจะเปิดเผยการขัดแย้งระหว่างบรรดารัฐมนตรีในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีจะถวายรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง

เอกสารต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วนั้น สำนักคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวงต่าง ๆ นั้นมีเกล้า ๆ ถวายเพื่อทรงทราบ พระองค์ทรงทราบระเบียบวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี รายงานหรือบันทึกต่างๆ ของกระทรวงทบวงกรม; โทรเลขที่ได้รับจากทูตที่ไปประจำต่างประเทศของกระทรวงต่างประเทศ และรายงานประจำวันของคณะกรรมการป้องกันราชอาณาจักร (Defense Committee); สรุปรายงานหนังสือพิมพ์ในประเทศหรือจักรภพ, หนังสือราชการรายงานจากผู้นำราชการในเมืองขึ้นและอาณานิคมต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ และรายงานของทูตอังกฤษในต่างประเทศ

นักวิจารณ์บางคนให้ความเห็นว่า การให้พระมหากษัตริย์ทรงขอสนเทศน์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วเป็นการยอมรับและปล่อยให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอิทธิพลในการบริหารประเทศ เซอร์เจนนิงส์ได้เขียนไว้ในหนังสือ Caliret Gsuernvcert ว่า “เมื่อเป็นเช่นนั้น พระมหากษัตริย์ก็เกือบมีฐานะเป็นนายกรัฐมนตรีหนึ่งของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ และเป็นรัฐมนตรีที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองด้วย พระองค์ทรงเป็นรัฐมนตรีที่ได้รับขอสนเทศน์มากที่สุด และเป็นรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีจะห้ามมิให้อภิปรายไม่ได้” ซึ่งก็นับว่าเป็นการกล่าวเกินความจริงไปอย่างมาก

ราชเลขาหลายนายพากันขีดข้อความในหนังสือพิมพ์ที่น่าสนใจ ถวายพระมหากษัตริย์ ไม่มีใครทราบว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษแต่ละพระองค์ทรงสนพระทัยหนังสือพิมพ์ฉบับใดเป็นพิเศษ ในเรื่องนี้แม้จะไม่มีใครทราบชื่อหนังสือพิมพ์ แต่ปรากฏจากพระราชประวัติแล้วว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษส่วนมากทรงโปรดหนังสือพิมพ์นิยมพรรคคอนเซิร์ฟเวตฟ เมื่อได้ทรงทราบข่าวจากหนังสือพิมพ์ พระองค์อาจทรงขอให้นายกรัฐมนตรีรายงานได้เสมอ

สำหรับเรื่องการศึกษาและบุคคลิกลักษณะของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้นเรากำลังทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในทุกประเทศที่มพระมหากษัตริย์ยอมเป็นการยากเสมอในการศึกษาที่เหมาะสมแก่ผู้จะเป็นพระมหากษัตริย์

สำหรับในประเทศอังกฤษนั้น ปัจจุบันนี้ ทั้งพระราชบิดาและพระราชชนนีขององค์รัชทายาทรวมทั้งพระอาจารย์ประจำพระองค์ (tutors) ต่างมีความเห็นพ้องกันว่า องค์รัชทายาทควรจะได้รับความสัมพันธ์กับเข้าใจประชาชนคนธรรมดาให้มากที่สุด แต่ไม่ควรเข้าไปเล่นหัวกับคนธรรมดาสามัญ องค์รัชทายาทส่วนมากไม่ได้เข้าศึกษาในโรงเรียนตามลำดับอย่างคนธรรมดา พระองค์ทรงเริ่มได้รับการศึกษาโดยมีพระอาจารย์ประจำพระองค์เป็นผู้ถวายคำสอน องค์รัชทายาทไม่ค่อยจะทรงได้รับการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย เว้นไว้แต่เอ็ดเวิร์ดที่ ๘ เท่านั้นที่ได้ทรงศึกษาที่มหาวิทยาลัยออกฟอร์ดอยู่ระยะเวลาหนึ่ง รัชทายาทบางพระองค์ได้ทรงรับการศึกษานิติศาสตร์ เช่น พระเจ้ายอร์ชที่ ๕, ยอร์ชที่ ๖ และ เอ็ดเวิร์ดที่ ๘ ตามพระราชประวัติใน

หนังสือของนักคอลด็นซึ่งเป็นพระราชประวัติของพระเจ้าออร์ซที่ ๕ และในพระราชอดีต
ประวัติของเอ็ดเวิร์ดที่ ๑ ในหนังสือ A King's Story นั้น ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า พระองค์
ไม่ได้ทรงทราบความยากจนของประชาชนมากนัก ค่ำตาคจารย์เฮียร์แมน ไฟเนอร์ ใน
หนังสือ Governments of Greater European Powers ได้วิจารณ์ไว้ว่า “เป็นการยากที่
จะเชื่อว่า องค์รัชทายาทได้ทรงรับการศึกษามากเท่ากับลูกขุนนางไม่ว่าจะเป็นทางปรัชญา,
ประวัติศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ สมเด็จพระนางเจ้าออคตอเรียบรมราชินีนาถไม่ทรง
เป็นแค่เพียงคอนเซ็ปต์ แต่ทรงเป็นทอรวด้วย”

สำหรับพระสหายตั้งแต่ในสมัยทรงพระเยาว์นั้น เป็นบุคคลชั้นสูงของสังคมไม่ว่า
ใช้คนชั้นกลางหรือคนธรรมดาสามัญ ราชเลขาธิการส่วนพระองค์ตามประวัติดำรง
เป็นนักได้อวยความเห็นสำคัญหลายอย่างหลายประการ นับว่าเป็นผู้ใกล้ชิดพระมหา
กษัตริย์อย่างมาก

พระราชพิธีบรมราชาภิเษก ลักษณะของพระราชพิธีบรมราชาภิเษกนั้น เป็น
เครื่องแสดงให้เห็นความสำคัญทางการเมืองขององค์พระมหากษัตริย์ที่มีต่อประชาชน
ชาวอังกฤษ

เมื่อพระมหากษัตริย์พระองค์หนึ่งเสด็จสวรรคต ก็จะมีการประกาศสถาปนา
องค์รัชทายาทตามพระราชบัญญัติ Act of settlement โดยพระสวามีทรงสมณศักดิ์ใน
นิกาย เชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ ร่วมกับผู้ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์และบุคคลชั้นสูงของ
เทศบาลนครลอนดอน เมื่อบุคคลเหล่านั้นประชุมกันแล้ว ก็จะเสนอผู้สมควรได้รับการ
สถาปนาขึ้นเสวยราชสมบัติไปยังคณะองคมนตรีเพื่อให้การรับรอง เมื่อคณะองคมนตรี
มีความเห็นเป็นอย่างไรก็แจ้งไปยังรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

วันพรุ่ง พระบรมราชาภิเษกนั้น จะต้องกำหนดในวันที่มีอากาศแจ่มใส เป็นพิเศษ
(อังกฤษเรียกว่า King's weather) และจะต้องแจ้งให้ประมุขของประเทศอื่นๆ ทราบ
ด้วย

พระราชพิธีบรมราชาภิเษกนั้น จะต้องจัดให้ ณ มหาโบสถ์ เวสต์มินสเตอร์
(Westminster Abbey) แห่งเคียวเทานัน เพราะเป็นที่ทำงานของ archbishop of

canterbury ซึ่งเป็นตำแหน่งในประวัติศาสตร์อังกฤษมาเป็นเวลาพันปีในฐานะเป็นประมุขของนิกาย เชิร์ช ออฟ อิงก์แลนด์ พระราชพิธีแบ่งออกได้เป็น ๓ ตอน คือ (๑) ประชาชนถวายความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ (ผ่านทางคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา) แล้วองค์พระมหากษัตริย์ทรงดำเนานว่า จะทรงปฏิบัติพระราชภาระด้วยดี (๒) พิธีทางศาสนาซึ่งประกอบกับการถวายพระพรแบบพระ รวบรวมการสวดมนต์ถวายพระมหากษัตริย์ด้วย (๓) บรรดาพระสงฆ์ทรงสวดมนต์กับผู้ที่ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ (ขุนนาง) ถวายความจงรักภักดี

ในพิธีทางศาสนาตามข้อ ๒ นั้นเป็นพิธีศักดิ์สิทธิ์ในสายตาของประชาชนชาวอังกฤษ ตามพิธี ชาวอังกฤษเชื่อว่า ทำให้พระมหากษัตริย์เป็นองค์ศักดิ์สิทธิ์ผู้ใดจะละเมิดมิได้เพราะ archbishop of canterbury ได้ประพรมน้ำมนต์พิเศษถวายและได้ถวายพระพรว่า “blessed, consecrated Queen over the peoples to whom the Lord God hath given her to rule and govern.”

ในการถวายพระมงกุฎนั้น Archbishop of Canterbury จะถวายพระพรว่า

“O God the Crown of the faithful: Bless we beseech thee this Crown, and so sanctify thy seroant Elizabeth upon whose head this say thou dost place it for a sgn of royal majesty, that they may be filled by thine abundant grace with all princely virtues: through the King Eternal Jesus Christ our Lord Amen”

พระมหากษัตริย์หรือสาธารณรัฐ? ได้มีการถกเถียงกันในวงการเมืองของอังกฤษ และในวงการศึกษาวิชาการปกครองมาช้านานว่า อังกฤษจะคงมีพระมหากษัตริย์อยู่ต่อไปหรือจะเป็นสาธารณรัฐ ซึ่งเป็นรูปการปกครองที่นิยมมากที่สุดในระยะ ๕๐ ปีที่ผ่านมา ทงนี้ก็เพราะโดยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ดังจะสังเกตเห็นได้ว่า ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งมานี้ ประเทศส่วนมากล้มเลิกระบอบกษัตริย์และหันมานิยมระบบสาธารณรัฐแทน

ตามความจริงนั้น ได้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญอังกฤษครั้งสำคัญในปี ๑๙๓๐ และ ๑๙๓๓ ซึ่งได้มีการตกลงกันแน่นอนว่า พระมหากษัตริย์ยังคงอยู่เป็นรากฐานของการปกครองอังกฤษต่อไป สถานะนางกัตบักไจม์ตื้มมากกว่าพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในแง่ความจำเป็นที่จะต้องมีสถานะนางไว้ในระบบการปกครองอังกฤษ ในปีแรก ๆ ของสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้มีการวิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่า พระบรมราชวงศ์เป็นสถาบันที่เป็นภัยต่ออังกฤษในแง่ที่ว่า เป็นสถาบันที่ตรงกันข้ามกับสถาบันสาธารณรัฐของสัมพันธมิตร แต่เมื่อสิ้นสุดสงครามแล้ว การวิจารณ์เช่นนี้หมดไป ความนิยมพระมหากษัตริย์กลับเพิ่มพูนขึ้นอย่างประหลาด ทั้งนี้โดยที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ของพระองค์ในระหว่างสงครามได้อย่างน่าชมเชย

ความจริงที่สำคัญที่สุดในเรื่องนี้คือ แม้พรรคเดโมแครตยังคงสนับสนุนการมีพระมหากษัตริย์ในรูปการปกครองอังกฤษ หนังสือพิมพ์สนับสนุนพรรคคอนเซอเวทิฟหลายฉบับได้เคยกล่าวโจมตีพรรคเดโมแครตว่า เป็นพรรคที่นิยมสาธารณรัฐและพยายามที่จะทำลายล้างพระมหากษัตริย์ ในการประชุมทั่วไปของพรรคเดโมแครตในปี ๑๙๒๓ ได้มีการถกเถียงกันว่า พระมหากษัตริย์มีความจำเป็นต่อระบบการปกครองของอังกฤษเพียงไร และได้มีการเสนอให้ที่ประชุมลงมติว่า “ระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐเป็นแนวนโยบายของพรรคเดโมแครตหรือไม่ ?” ผลของการลงมติดังกล่าว “พรรคเดโมแครต ไม่มีแนวนโยบายที่จะนำเอาการปกครองแบบสาธารณรัฐมาใช้” ในปี ๑๙๓๖ ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอร์จที่ ๖ เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ และสภาสามัญได้มีการพิจารณางบร่างพระมหากษัตริย์ สมาชิกพรรคเดโมแครตทุกคนที่ได้มีโอกาสอภิปรายได้แสดงทัศนะว่า แนวนโยบายของพรรคเดโมแครตไม่ใช่จะนำเอาระบบปกครองสาธารณรัฐเข้ามาใช้ ดังนั้นพรรคการเมืองที่ใหญ่เป็นอันดับสองในอังกฤษก็ยังสนับสนุนการมีพระมหากษัตริย์อยู่

ความจริงข้อสุดท้ายในเรื่องนี้คือว่า ทั้งพรรคคอนเซอเวทิฟกับพรรคเดโมแครตต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ควรไว้ที่พระมหากษัตริย์ยังทรงกระทำหน้าที่ของพระองค์เพื่อชาติ ไม่ใช่เพื่อพระองค์ เป็นตัวแทนของประเทศ ไม่ใช่อยู่ในฐานะทรงอภิสิทธิ์แล้ว

พรรคทั้งสองยังคงจรรงภักดีต่อพระมหากษัตริย์อยู่ตลอดไป พรรคที่คัดค้านความเชื่อมั่น
อันหนักอึ้ง พรรคคอมมิวนิสต์พรรคเดียว^๑

อำนาจของสภาขุนนาง จนกระทั่งปี ๑๙๓๑ ซึ่งเป็นปีที่ออกกฎหมาย Parlia-
ment Act นั้น สภาขุนนางมีอำนาจในสาขาใหญ่ ๆ ๔ สาขา คือ อำนาจในทางตุลาการ,
อำนาจในทางนิติบัญญัติ, อำนาจในทางการเงิน และอำนาจในทางบริหาร

(๑) อำนาจในทางตุลาการ อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางในตุลาการ
ได้กล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ว่าด้วยศาลยุติธรรมแล้ว ในปัจจุบันนี้ สภาขุนนางเป็น
ศาลฎีกาสำหรับคดีแพ่งที่กรณีชั้นฎีกา โดยที่ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลสูงสุดใน
อังกฤษและไอร์แลนด์เหนือ และในการทำหน้าที่ตุลาการนี้ ไม่ใช่สมาชิกสภาขุนนางทั้ง
หมดร่วมกันทำ สมาชิกสภาขุนนางที่มีอำนาจหน้าที่ทางตุลาการก็คือ ประธานสภาขุน
นางกับสมาชิกพวก Law Lords เท่านั้น

(๒) อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในการออกกฎหมายของรัฐสภานั้น
สภาขุนนางใช้อำนาจร่วมกับสภาสามัญ คือ สภาขุนนางมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมาย,
แก้ไขร่างกฎหมาย และ ปฏิเสธไม่สนับสนุนร่างกฎหมายฉบับใดก็ได้ แต่ตามความเป็น
จริงนั้น มีร่างกฎหมายน้อยฉบับที่เสนอขึ้นในสภาขุนนาง ทั้งนี้เพราะหน้าที่ในทางการ
เมืองในปัจจุบันนี้ไปตกอยู่แก่สภาสามัญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภานี้
พระราชบัญญัติ Parliament Act ๑๙๓๑ ได้จำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติของสภาขุนนาง
มาก ดังจะได้กล่าวต่อไป

(๓) อำนาจในทางการเงิน ตั้งแต่ปี ๑๖๑๔ เป็นต้นมา สภาขุนนางได้ยอม
รับว่า สภาสามัญเป็นสภาที่จะเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินได้ สภาขุนนางไม่มีสิทธิ
เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินเลย ในปี ๑๖๗๑ สภาสามัญได้ปฏิเสธไม่ยอมรับอำนาจ
สภาขุนนางที่จะเสนอร่างกฎหมายลดอัตราภาษี ขนบประเพณีได้กำหนดว่า เมื่อ Crown

1. ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๐๒ พรรคคอมมิวนิสต์ได้คะแนนเสียงจากผู้
มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศเพียงหมื่นเศษ

ขอให้อนุมัติงบประมาณ ให้หมายความว่า คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจขอให้อนุมัติ และสภาจะอนุมัติเงินให้แก่องค์การอื่นไม่ได้ นอกจากคณะรัฐมนตรี และคำว่าคณะรัฐมนตรี ในที่นี้ได้หมายความว่า รัฐมนตรีแต่ละนาย แต่ให้หมายถึง รัฐมนตรีทุกคน รวมทั้งนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวรับผิดชอบต่อสภาสามัญ นอกจากนั้นยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการลดหรือเพิ่มอัตราภาษีอากร หรือกฎหมายว่าด้วยเพิ่มหรือลดงบประมาณจริงอยู่ อำนาจในการเสนอกฎหมายว่าด้วยการเงินตั้งแต่ปี ๑๖๓๕ นั้นเป็นของสภาสามัญก็จริง แต่รัฐบาลอังกฤษเป็นรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีด้วย และคณะรัฐมนตรีก็ควบคุมบุคคลของสภาสามัญ และบุคคลของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ดังนั้น สมัยต่อมาจนถึงปัจจุบัน อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินจึงตกมาเป็นของคณะรัฐมนตรีผู้เดียว และสภาสามัญมีอำนาจที่จะพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินเป็นอันดับแรก ไม่ใช่สภาขุนนาง ระบบประเพณียังกำหนดจำกัดอำนาจของสภาขุนนางไว้ด้วยว่า สภาขุนนางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายว่าด้วยการเงิน (money bill) ไม่ได้ มีแต่อำนาจที่อนุมัติ หรือไม่อนุมัติโดย “ไม่เปลี่ยนแปลงเลย” เท่านั้น

สภาขุนนางได้ใช้อำนาจไม่อนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินครั้งหนึ่ง คือในปี ๑๘๖๐ ในปีนั้นคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ The Paper Duties Bill โดยมีหลักการว่า เพื่อที่จะให้ลดภาษีอากรบางอย่างเพื่อให้ราคาสินค้าที่ผลิตจะถูกลง อันจะเป็นเหตุให้ประชาชนยากจนที่สุดได้มีโอกาสอ่านหนังสือพิมพ์เป็นประจำ สภาขุนนางไม่อนุมัติร่างกฎหมายฉบับนั้น สมาชิกสภาสามัญส่วนมากพากันไม่พอใจการกระทำของสภาขุนนางครั้งนั้นอย่างมากมาย และถือว่า ตั้งแต่ตั้งสภาขุนนางมา พึงมาใช้ อำนาจ ซึ่งตามความจริงควรหมดไปแล้วในฐานะที่ไม่ได้เคยใช้มาก่อน และไม่ควรให้สภาขุนนางมีอำนาจไม่อนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินในสมัยประชาธิปไตยเช่นเคย

ดังนั้น เมื่อมีการออกกฎหมาย Parliament Act ๑๙๑๑ แล้ว กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ว่า สภาขุนนางไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่มีอำนาจอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินเลย

(4) อำนาจในทางบริหาร สภาขุนนางยังคงมีอำนาจที่จะตั้งกระทู้ซักถามรัฐบาล และยังคงมีอำนาจที่จะอภิปรายคัดค้านนโยบายของรัฐบาลได้เสมอ ในเรื่องอำนาจที่อนุมัติหรือไม่อนุมัติกฎข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่รัฐสภา มีกฎหมายมอบหมายให้เป็น อำนาจของคณะรัฐมนตรี และในเรื่องอำนาจถอดถอนผู้พิพากษานั้น สภาขุนนางมีเท่ากับสภาสามัญ

ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา สภาขุนนางเริ่มเสียอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาขุนนางได้เคยเป็นและยังเป็นรัฐมนตรีหลายนายในคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะในคณะรัฐมนตรีชุดคอนเซิร์ฟเวตฟ

สมาชิกสภาขุนนางไม่ได้รับการเลือกตั้งทั้งจาก ประชาชนและเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพ (profession) ต่างๆ เลย ถ้าจะกล่าวในรูปของพรรคการเมืองแล้ว ในสภาขุนนางอังกฤษในปัจจุบัน มีสมาชิกพรรคคอนเซิร์ฟเวตฟอยู่ ๔๗๕ นาย สมาชิกพรรคเลเบอร์ ๖๐ นาย และสมาชิกพรรคดิเบอร์ด็อก ๖๐ นาย ถ้าจะกล่าวในแง่ผลประโยชน์หรืออาชีพส่วนตัวแล้ว ๑ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดเป็นเจ้าของบริษัทการค้าอุตสาหกรรมใหญ่ อีก ๑ ใน ๓ มีที่ดินและบ้านให้เช่ามาก สมาชิกส่วนมากเป็นญาติมิตร และมีความสัมพันธ์ในทางธุรกิจกับสมาชิกสภาสามัญพรรคคอนเซิร์ฟเวตฟ

เมื่อเริ่มตั้งสภาขุนนางนั้น สมาชิกหนึ่งในที่ประชุมตามลำดับที่ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ แต่ต่อมาเมื่อการแบ่งที่นั่งตามพรรคคือ พรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน

ในศตวรรษที่ ๑๙ และที่ ๒๐ นั้น สภาขุนนางเองก็ทราบว่าฐานะของตนจะอ่อนแอและนับแต่จะหมดอำนาจไปทุกวัน แต่สภานี้ก็เป็นสภาที่กล้าประกาศได้ว่า ได้ปกป้องคุ้มครองประชาชนให้พ้นจากการกระทำผิด ๆ ของผู้แทนราษฎรใน สภาสามัญของเขาเอง โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิ่ม หรือในบางครั้งยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญมาแล้ว และจะอนุมัติร่างกฎหมายก็ต่อเมื่อแน่ใจแล้วว่า ประชาชนต้องการเช่นนั้น สภาขุนนางได้อ้างตนเองอยู่เสมอว่า เป็นผู้บังคับหรือกระตุ้นเตือนให้ผู้แทนราษฎรในสภาสามัญเป็นผู้แทนราษฎรที่ดี อำนาจที่สภาขุนนางเสียไปให้แก่สภาสามัญนั้น บางทีก็โดยเหตุผลทางการเมือง อำนาจบางอย่างที่เสียไป สภาขุนนางได้พยายามต่อสู้ให้คง

ไว้ แต่ผู้สภาสามัญไม่ได้ โดยสภาขุนนางไม่มีสภาพเป็นผู้แทนราษฎร (Representative) เท่ากับสภาสามัญ

การเสนอปรับปรุงสภาขุนนางของลอร์ดรัสเซลล์ บรรดาผู้นำของสภาขุนนางในตอนกลางศตวรรษที่ ๑๙ รู้ดีว่า การที่จะต่อสู้ กับสภาสามัญต่อไปโดยการยับยั้งร่างกฎหมายบ่อยครั้งนั้น จะทำให้สภาขุนนางสลายตัวไปหรือเป็นการทำลายตัวเอง แทนที่จะทำเช่นนั้น จะต้องหาเหตุผลหรือวางรากฐานของสมาชิกของสภาขุนนางให้ดีเสียก่อนข้อเสนอมานำของสภาขุนนางนั้นเริ่มขึ้นในตอนกลางศตวรรษที่ ๑๙ เพื่อที่จะปฏิรูปสภาขุนนาง และยอมรับอำนาจของสภาสามัญบางประการ

ข้อเสนออันแรกที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุด ก็คือข้อเสนอของลอร์ดรัสเซลล์ (Lord Russell) ซึ่งปรากฏออกมาในรูปร่างพระราชบัญญัติ ข้อใหญ่ใจความของร่างพระราชบัญญัติของลอร์ดรัสเซลล์นั้นคือ ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งขุนนางชั่วคราวของขุนนางผู้ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น (peers for life) ไม่ให้บรรดาศักดิ์สืบทอดตกทอดไปยังทายาทได้ และผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นขุนนางตลอดชีวิตนั้น จะต้องมียศจากกิตติ ๒๙ คนเท่านั้น (ในตอนเริ่มต้น) และในปีต่อไปจะแต่งตั้งเกิน ๕ นายต่อปีไม่ได้ ส่วนบรรดาผู้ที่ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์นั้น จะต้องเลือกมาจากบุคคลในกลุ่มต่อไปนี้คือ

- (๑) ขุนนางชาวสก็อตและขุนนางชาวไอร์แลนด์
- (๒) บุคคลที่เป็นสมาชิกสภาสามัญมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี
- (๓) นายทหารในกองทัพบก, เรือ, อากาศ
- (๔) ผู้พิพากษาของศาลในอังกฤษ, สก็อตแลนด์ และไอร์แลนด์ กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายชั้นผู้ใหญ่
- (๕) นักปราชญ์ในทางวิทยาศาสตร์, วรรณคดี และศิลปะ
- (๖) บุคคลที่ได้รับการไต่ถามอย่างดีมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๕ ปี

ข้อเสนอที่ได้รับการโหม่งว่าเป็น “การปฏิวัติ” ดังนั้น สภาขุนนางจึงลงมติให้ข้อเสนอตกไปโดยคะแนนเสียง ๓๐๖ ต่อ ๗๖

บุคคลอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกสภาขุนนางหลายท่าน อาทิเช่น เอ็ด โรสเบอรี่ (Earl Roseberry) และ ลอร์ด ซอลิสเบอรี่ (Lord Salisbury) ได้เสนอปฏิรูปสภาสามัญ ในปี ๑๘๗๕ และ ๑๘๘๗ ตามลำดับ แต่สภาขุนนางเองไม่สนับสนุน จึงตกไปทั้งหมด

การเปลี่ยนแปลงในปี ๑๘๙๐ สภาขุนนางมักไม่ค่อยเสนอปฏิรูปตนเอง เว้นไว้แต่รู้ว่ากำลังจะถูกวิตรอนอำนาจไปอีกเท่านั้น เมื่อมีการเสนอปฏิรูปครั้งสุดท้าย ในปี ๑๘๙๗ และสภาขุนนางได้มีมติให้ตกไปนั้น เป็นการพยายามครั้งสุดท้ายที่สมาชิกสภาขุนนางจะปรับปรุงสภาขุนนางให้ดีขึ้น หลังจากที่มีการพิจารณาร่างกฎหมาย Finance Act ๑๘๙๘ แล้ว ก็เกิดเหตุสำคัญขึ้น คือในปี ๑๘๙๖ นั้น พรรคดิเบอรัลได้ชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปอย่างมากมาย หลังจากนั้นก็แพคอนเซิร์ฟเวตฟมาแล้วประมาณ ๒๐ ปี ในการเลือกตั้งครั้งนั้น พรรคดิเบอรัลมีสมาชิกในสภาสามัญ ๓๘๗ คน, พรรคเดเบอรั ๕๗ คน, พรรคชาตินิยมไอริช (Irish Nationalist) ๘๓ คน และพรรคคอนเซิร์ฟเวตฟ ๑๕๗ คน พรรคเดเบอรัพร้อมกับสนับสนุนพรรคดิเบอรัลและพรรคชาตินิยมไอริชอยู่เสมอ โดยเฉพาะนโยบายเสรีนิยม บริการสังคมต่าง ๆ ได้นำเข้ามาใช้ในอังกฤษ เป็นต้นว่า การให้เงินช่วยเหลือผู้ชรา, การประกันสังคมและประกันชีวิตของพลเมืองทั้งประเทศ และการควบคุมการตั้งสินค้าสำราไปจำหน่ายทั่วประเทศให้เข้มงวดกวดขันยิ่งขึ้น ในการดำเนินการตามโครงการเหล่านี้จำเป็นต้องใช้อ้างเป็นบท พระราชบัญญัติงบประมาณปี ๑๘๙๘ ซึ่งรัฐบาลโฆษณาว่าเป็น “งบประมาณของประชาชน” (People's Budget) โดยมีหลักการทั่วไปว่าจะต้องหาเงินรายรับให้มากขึ้น และส่งเสริมความเสมอภาคทางเศรษฐกิจโดยวิธีการคลังและการเงิน กฎหมายฉบับนี้เก็บภาษีผู้มั่งคั่งได้โดยการทำงานน้อยกว่าผู้มั่งคั่งได้โดยไม่ทำงาน ผู้มั่งคั่งได้มากกว่ายังเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าผู้มั่งคั่งได้น้อยลง และยังเก็บภาษีจากรายได้จากการขายแร่ธาตุต่างๆ รวมทั้งเก็บภาษีจากที่ดินที่ไม่ได้มาโดยการทำงานตามปกติในอัตราที่สูงมาก ร่างกฎหมายฉบับนี้ทำให้สมาชิกสภาขุนนางส่วนมากพากันเข้าใจว่า เป็นการวิตรอนทรัพย์สินที่ตนเองมีอยู่ อันเป็นการทำลายผลประโยชน์ของตน ดังนั้น สภาขุนนางจึงยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนี้โดยคะแนนเสียง

๓๕๐ คือ ๗๕ นับว่าเป็นครั้งแรกที่สภาขุนนางยับยั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นการทำลายคณะรัฐมนตรีอย่างมาก

ในตอนนั้นคณะรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาสามัญ และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ในปี ๑๙๓๐. รัฐบาลพรรคิปปรีเบอริตชนะการเลือกตั้งอีก คณะรัฐมนตรีดิบบेरิตจึงเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาอีก เมื่อผ่านสภาสามัญไปแล้วก็ไปถึงสภาขุนนางจึงยอมอนุมัติร่างกฎหมายนั้นโดยเข้าใจว่า ประชาชนมอบหมายอำนาจให้แก่รัฐบาลพรรคิปปรีเบอริต ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงเสนอร่างกฎหมายสำคัญคือ Parliament Bill ๑๙๓๐ เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายแล้ว ได้มีการประชุมพรรคการเมืองต่างๆ (all-party conference) เพื่อจะให้สนับสนุนร่างกฎหมายนี้ แต่พรรคการเมืองอื่นๆ ไม่สนับสนุน คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ในการเสนอร่างกฎหมาย Parliament Bill นี้ เพื่อปฏิรูปสภาขุนนาง จึงจำเป็นต้องขอมติของประชาชนอีกครั้งหนึ่งว่า เห็นด้วยหรือไม่ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเดือนธันวาคม ๑๙๓๐ ซึ่งเป็นการขอให้ประชาชนได้พิจารณาการปฏิรูปสภาขุนนาง ถ้าหากเห็นด้วยขอให้ออกเสียงสนับสนุนสมาชิกพรรคิปปรีเบอริตด้วย ปรากฏผลการเลือกตั้งว่า พรรคิปปรีเบอริตชนะการเลือกตั้งอีก จึงได้มีการเสนอ Parliament Bill อีกครั้ง เมื่อผ่านสภาสามัญไปแล้ว สภาขุนนางก็ยอมผ่านร่างกฎหมายนี้ให้ แต่ถึงนั้นหลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงยินยอมมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางขึ้นใหม่ให้พอชนะในสภาขุนนางได้ สภาขุนนางอนุมัติร่างกฎหมายฉบับนี้ด้วย กระนั้นแต่เพียง ๑๓๑ คือ ๑๓๕ ซึ่งได้กลายมาเป็น

Parliament Act ๑๙๓๑

พระราชบัญญัติ Parliament Act ๑๙๓๑ และผลของพระราชบัญญัตินี้ สำหรับพระราชบัญญัติ คณะรัฐมนตรีประกาศว่าเป็นเพียงแต่การเริ่มต้นปฏิรูปสภาขุนนางเท่านั้นและมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่า จึงขอนำลักษณะหรือหลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้มาไว้ดังนี้

(๑) กฎหมายยกเลิกอำนาจในเรื่องอนุมัติงบประมาณหรือกฎหมายการเงินของสภาขุนนางเสีย โดยบัญญัติว่า ร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินนั้น หลังจากที่ผ่านมาสภาสามัญไปแล้ว ให้นำเสนอสภาขุนนางในเวลาอย่างน้อยหนึ่งเดือนก่อนจะหมดสมัย

ประชุม ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นไม่ได้รับอนุมัติของสภาขุนนางภายในระยะเวลาเดือนหนึ่งก่อนจะหมดสมัยประชุมนั้นแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายของรัฐบาลได้ โดยการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่โดยคำยินยอมของสภาขุนนาง ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “ร่างกฎหมายว่าด้วยการเงิน” แต่ถ้อยคำที่ใช้ก็ยังไม่ชัดเจนดี กฎหมายฉบับนี้จะมอบอำนาจให้ประธานสภาสามัญเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดว่า ร่างกฎหมายฉบับใดเป็นร่างกฎหมายการเงินหรือไม่ โดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ สภาขุนนางหมดอำนาจในการเก็บภาษีอากร และการอนุมัติงบประมาณ

(๒) เกี่ยวกับร่างกฎหมายประเภทอื่น นอกจากร่างกฎหมายการเงินแล้ว อำนาจยับยั้งโดยเด็ดขาด (absolute veto power) ของสภาขุนนางถูกเปลี่ยนรูปมาเป็นอำนาจยับยั้งชั่วคราว (suspensive veto power) ภายในระยะเวลา ๒ ปี คือ ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งผ่านสภาสามัญมาแล้ว ๓ ครั้งใน ๓ สมัยประชุมติดต่อกันแล้ว กาลเวลาล่วงไป ๒ ปี หลังจากที่มีการพิจารณาในวาระที่ ๒ (Second Reading) ครังแรกกับการพิจารณาในวาระที่ ๓ ครังสุดท้ายแล้ว ร่างกฎหมายฉบับนั้นจะกลายเป็นกฎหมายของรัฐบาลโดยไม่ต้องมีการอนุมัติของสภาขุนนาง สภาขุนนางยังมีอำนาจที่ยับยั้งร่างกฎหมายอื่น ๆ นอกจากการเงินเพียง ๒ ปีเท่านั้น

หลังจากการผ่านกฎหมายฉบับนั้นแล้ว สภาขุนนางระมัดระวังยิ่งขึ้นมาก แต่เมื่อใดที่มีคณะรัฐมนตรีเป็นคอนเซิร์ฟเวตฟ สภาขุนนางก็มักจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายที่เสนอมาร้อยละเจ็ดสิบหรือมากกว่า แต่เมื่อมีคณะรัฐมนตรีเป็นเดโมแครตหรือดิเบเนรต์แล้ว สภาขุนนางไม่ขอแก้ไขพลความ แต่ขอแก้ไขข้อใหญ่ใจความหรือบทบัญญัติที่สำคัญเพียงอย่างเดียว เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องเสียเวลาต่อรองกับสภาขุนนางนานกว่าที่ควร แต่เมื่อใดที่ยังร่างกฎหมายฉบับใดมา ๒ ปีแล้ว สภาขุนนางมักจะอนุมัติให้ทันที ที่แปลกที่สุดก็คือว่า เมื่อใดที่คอนเซิร์ฟเวตฟตกมาเป็นฝ่ายค้าน สภาขุนนางสนับสนุนฝ่ายค้านเต็มที่จนทำให้นายกรัฐมนตรีแถลงสดับตนประกาศว่า “สภาขุนนางไม่ใช่ผู้พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ (watchdog of the constitution) แต่เป็นสุนัขพันธุ์ชนของหัวหน้าพรรคคอนเซิร์ฟเวตฟเท่านั้น (conservative leader's poodle)”

ตั้งแต่ปี ๑๘๓๓-๑๘๔๘ นั้น มีครั้งเดียวที่สภาขุนนางยังร่างพระราชบัญญัติอยู่
 ๒ ปี คือ ร่างพระราชบัญญัติ Home Rule Bill ๑๘๓๒ ตั้งแต่ปี ๑๘๓๓-๑๘๔๘ สภาขุนนาง
 คัดค้านการขึ้นภาษีทั่วไป คัดค้านอำนาจการออกกฎหมายบังคับของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่าย
 บริหาร, สนับสนุนเอกชนในการดำเนินธุรกิจมากกว่ารัฐบาล สภาขุนนางคัดค้านการดำ-
 เนินการเศรษฐกิจของรัฐ, การสร้างห้องสมุดสาธารณะ, การสร้างอาคารสงเคราะห์,
 การให้การศึกษาโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน, การก่อตั้งสหภาพแรงงานและการส่งเสริมฐานะ
 ของคนงานเกษตรกรรม ในปี ๑๘๓๓ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายให้เลื่อนอายุใน
 เกณฑ์การศึกษาบังคับให้สูงขึ้นไป สภาสามัญใช้เวลาพิจารณาร่างกฎหมายนี้ ๓ เดือน
 สภาขุนนางยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนี้หลังจากมีการอภิปราย ๔ ชั่วโมงเท่านั้น ในปี ๑๘๓๓
 สภาขุนนางเสนอให้มีการโบยด้วยแส้ (Whipping) แก่นักโทษเยาวชนซึ่งคณะรัฐบาล
 ชุดคอนเซ็ปต์เสนอให้ยกเลิกเสีย ในปี ๑๘๓๐ สภาขุนนางคัดค้านร่างกฎหมายที่ยก
 เลิกสิทธิในการออกเสียงเลือกหลายเสียง (plural voting) และยับยั้งร่างกฎหมายที่
 จะจำกัดสิทธิในการใช้รถยนต์ในวันเลือกตั้งในปี ๑๘๓๐ ปีเดียวกันนั้น

การปฏิรูปสภาขุนนางในปี ๑๘๔๕

ในเวลาปกติแล้ว มีสมาชิกสภาขุนนางจำนวน ๘๐-๙๐ คนที่ทำงานอย่าง
 แท้จริง ซึ่งนับว่าน้อยกว่าในสภาสามัญมาก แต่ถ้าหากต้องการยับยั้งร่างกฎหมายฉบับ
 ใดแล้ว สมาชิกผู้ทำงานอย่างแท้จริงนั้นก็จะต้องขอความร่วมมือจากผู้ไม่ค่อยมาร่วม
 ประชุม (ที่เรียกกันว่า Backwoods men) ให้มาช่วยออกเสียงด้วย

ที่สภาขุนนางยังคงอยู่ได้ก็เพราะเหตุผลสำคัญหลายประการดังนี้

(๑) สภาที่ ๒ ไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดย่อมมีประโยชน์ในเมื่อการออกกฎหมาย
 นั้นมากจนและเรื่องที่จะออกกฎหมายนั้นซับซ้อนยิ่งยัก อนึ่ง ในเมื่อเวลาของสภาที่หนึ่ง
 มีจำกัด การมีสภาที่ ๒ ก็ได้ช่วยเป็นเครื่องถ่วงถ่วงความคึกคักและความเหมาะสม
 ของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ

(๒) โดยที่สภาขุนนางยังคงมีอำนาจซักถามรัฐบาล ดังที่กระทำมาได้แล้ว การ
 ที่สภาสามัญมีเวลาจำกัดในการซักถามเรื่องบางเรื่อง สภาขุนนางก็มีโอกาสจะตั้งกระทู-
 ษาในข้อนั้นก็ได้

(๓) สมาชิกสภาขุนนางส่วนมากเป็นนักกฎหมาย, นักนิติบัญญัติ หรือนักปกครองที่มีชื่อเสียงและสามารถ ดังนั้น การกล่าวหาว่าสมาชิกของสภาขุนนางไร้ความสามารถ ไม่ควรให้มีสภาอยู่ต่อไปนี้ ย่อมเป็นเหตุผลที่ฟังได้ยาก มีน้ำหนักน้อย

(๔) ยิ่งกว่านั้น ในประวัติศาสตร์การเมืองอังกฤษ ยังไม่เคยมีรัฐบาลของพรรคใดที่มีจำนวนเสียงสนับสนุนในสภาขุนนางและสภาสมาชิกมากพอที่จะยุบสภาขุนนางได้ รวมทั้งคณะรัฐบาลชุดเดเบอร์ในปี ๑๙๔๕

(๕) แม้สมาชิกสภาขุนนางจะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่ความคิดเห็นของสมาชิกสภาขุนนางจะตรงกับความคิดเห็นของประชาชน ที่คอนเซ็ปต์เขตพรรคประเทศเป็นจำนวนหลายล้าน

สมาชิกสภาขุนนางที่เป็นพรรคคอนเซ็ปต์เขตบางท่านยังสนับสนุนให้มีการปรับปรุงหรือปฏิรูปสภาขุนนางเสียใหม่ บางท่านเสนอให้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่สภาขุนนาง ซึ่งจะเป็นการทำลายสภาขุนนางเอง บางท่านเสนอให้เปลี่ยนฐานะสมาชิกสภาขุนนางเพื่อให้มีลักษณะเป็นผู้แทนของปวงชนยังชน แต่ปรากฏว่า ตั้งแต่ปี ๑๙๑๑ เป็นต้นมา มีผู้เสนอโครงการ ๑๔ ครั้ง ให้ปฏิรูปสภาขุนนาง แต่เป็นโครงการที่ไม่อาจใช้ปฏิบัติได้เลย

อย่างไรก็ดี ความพยายามที่จะปฏิรูปสภาขุนนางยังคงดำเนินไปอยู่เรื่อย ๆ ในปี ๑๙๑๑ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น เรียกว่า The Bryce Conference on the Reform of the Second Chamber ซึ่งได้สอบสวนและค้นหาหลักฐาน ตลอดจนความคิดเห็นทางวิชาการที่รอบคอบที่สุด คณะกรรมการนี้ได้เสนอให้สภาขุนนางมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในส่วนที่สำคัญ ๆ ได้มากกว่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ อำนาจของคณะกรรมการเสนอให้ เป็นที่ไม่พอใจทั้งดิเบอรัลและคอนเซ็ปต์เขต พวกดิเบอรัลเห็นว่าอำนาจนั้นมากเกินไป แต่คอนเซ็ปต์เขตเห็นว่าให้อำนาจน้อยเกินไป คณะกรรมการนี้ได้เสนอให้มีการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยให้สมาชิกสภาขุนนางได้รับเลือกตั้งโดยผู้แทนของผู้ออกเสียงเลือกตั้งประจำภาคต่าง ๆ (regional college) ซึ่งจัดให้มีขึ้นเป็นพิเศษเพื่อการเลือกตั้งโดยเฉพาะ คณะกรรมการเสนอให้มีสมาชิกสภาขุนนางเพียง ๓๒ คน ใน

จำนวน ๓๒๗ คน ต้องอยู่ในตำแหน่งเพียง ๗ ปี เท่านั้น ในจำนวน ๓๒๗ คนนี้ ให้เลือกมาจากผู้ที่ได้รับบรรดาศักดิ์เป็นมรดกตกทอดมา (hereditary peer) ๙๓ คน ผู้มีอำนาจเลือก ก่อคณะกรรมการ (committee) ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการของทั้งสองสภา สมาชิกที่เหลือ ๒๓๔ คนนั้น จะได้รับเลือกตั้งโดยอ้อม โดยผู้แทนของประชาชนประจำภาค ๓๓ ภาค ผู้แทนของประชาชนประจำภาค หรือ regional college ๗๖ คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาสามัญที่มาจากภาคต่าง ๆ นั้นเอง เรา จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอนี้ของคณะกรรมการนี้ไม่เป็นประชาธิปไตยพอสำหรับนักการเมืองที่เห็นแก่ตัว และไม่รักษานโยบายที่ตนได้วางไว้ ซึ่งปรากฏผลว่า คณะรัฐบาลชุดเดิมได้ชัยชนะในการเลือกตั้งแล้ว แต่ถ้าหากทำเช่นนั้นจะทำให้โครงการของพรรคซึ่งก่อกำเนิดขึ้นหนึ่ง ทางออกอีกทางหนึ่งของรัฐบาลคือยุบสภาสามัญ เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินว่าควรจะยกเลิกสภาขุนนางหรือไม่ ซึ่งก็เป็นการทำให้โครงการของพรรคชงักไป จนกว่าจะปรากฏผลการเลือกตั้งเช่นกัน

รัฐบาลตกลงว่า จะยอมรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบางประการในร่างกฎหมายนี้ สภาขุนนางไม่กล้าที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นกลุ่มๆ ซึ่งถ้าทำเช่นนั้นนักการเมืองจะทำลายตัวเอง

ในเดือนสิงหาคม ๑๙๔๗ รัฐสภา (สภาสามัญ) ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีดำเนินการใดๆ ก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหายากทางเศรษฐกิจของประเทศ สภาสามัญหมดสมัยประชุม และจะไม่ประชุมอีกครั้งจนกว่าจะสิ้นฤดูร้อน ดังนั้นการอภิปรายเรื่องกฎข้อบังคับ และการดำเนินการเกี่ยวแก่ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลก็ยังไม่ได้จนกว่าจะสิ้นฤดูร้อน ในระยะนี้สภาขุนนางตกลงที่จะประชุมในเดือนกันยายน สภาเดียวถ้าหากจำเป็น เพื่อชกถามรัฐบาลเรื่องการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สภาขุนนางก็มีสิทธิ์ที่จะยับยั้งกฎข้อบังคับ และการดำเนินการของรัฐบาลได้เท่ากับสภาสามัญ การที่สภาขุนนางกระทำเช่นนั้นได้ ทำให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับอำนาจในทางรัฐธรรมนูญของสภาขุนนางว่าจะทำได้หรือไม่ และการกระทำเช่นนั้น เป็นการท้าทายคณะรัฐมนตรีโดยตรง การที่สภาขุนนางมีมติเช่นนั้น คงจะเป็นการริเริ่มของสมาชิกพรรคคอนเซ็ปต์

ในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๑๙๔๗ รัฐบาลเดเบอริได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ Parliament Bill 1947 ต่อรัฐสภา เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายฉบับปี ๑๙๑๑ ร่าง

กฎหมายฉบับนั้นเสนอแก้ไขแต่เพียงว่า ร่างกฎหมายฉบับใดที่สภาขุนนางยังยั้งหน ไม่
ต้องผ่านสภาสามัญถึง ๓ ครั้ง ผ่านแต่เพียง ๒ ครั้งก็พอ และระยะเวลาที่กำหนดไว้เดิม
๒ ปี ก็เปลี่ยนเป็น ๓ ปี ถ้าจะกล่าวให้ตรงไปตรงมาก็คือ อำนาจยับยั้งชั่วคราวของ
สภาขุนนางลดลงเพียง ๑ ปี และสภาสามัญจะอนุมัติกฎหมายที่สภาขุนนางยังยั้งแล้ว
เพียง ๒ ครั้ง ก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เหมือนหนึ่งสภาขุนนางเห็นชอบด้วยแล้ว

โฆษกของพรรคเดโมแครตได้อ้างว่า รัฐบาลเดโมแครตจะทนให้สภาขุนนางกีด
ขวางนโยบายของรัฐบาลเดโมแครตไม่ได้ เพราะได้กล่าวไว้ในแผนนโยบายของพรรคที่
แถลงต่อประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ๑๙๔๕ แล้วว่า “รัฐบาลเดโมแครตจะไม่ปล่อยให้
สภาขุนนางกีดขวางเจตนารมณ์ของปวงชน ที่มอบหมายให้พรรคเดโมแครตอย่างเด็ด
ขาด” ดังนั้นในเมื่อหลักการเมืองจารีตนิยม และยิ่งกว่านั้นปรากฏว่าในประวัติศาสตร์
การเมืองอังกฤษนั้น ไม่มีรัฐบาลคอนเซ็ปต์ฟุทไดพยายามปฏิรูปสภาขุนนางเลย

การปฏิรูปโดยรัฐบาลเดโมแครต

โดยที่พรรคเดโมแครตได้ถือสภาขุนนางโจมตีต่าง ๆ นานา ในคราวที่เดโมแครตเป็น
รัฐบาลระหว่างปี ๑๙๒๙-๑๙๓๓ จึงได้มีมติของพรรคในปี ๑๙๓๔ ว่า

“คณะรัฐมนตรีเดโมแครตที่ถูกสภาขุนนางโจมตีหรือขัดขวาง ต้องดำเนินการ
เพื่อเอาชนะให้ได้ทันที และเมื่อใดยังเป็นคณะรัฐมนตรีอยู่ ให้ดำเนินการเท่าที่จะทำได้
เพื่อออกกฎหมายยกเลิกสภาขุนนางในฐานะเป็นสถาบันกษัตริย์ ๒ เดย์

ถ้าหากประชาชนเห็นชอบด้วยกับนโยบายนี้ พรรคเดโมแครตจะถือว่าเป็นหน้าที่
สำคัญยิ่งยวดที่จะดำเนินการยกเลิกสภาขุนนางเสียโดยการออกกฎหมาย เพราะการ
ดำเนินการทางบริหารที่จำเป็น พรรคเดโมแครตจึงขอประกาศให้ประชาชนทราบอย่างชัด
เจนในการเลือกตั้งคราวหน้าว่า ประชาชนจะสนับสนุนหรือมอบอำนาจให้แก่พรรค
เดโมแครตยกเลิกสภาขุนนางหรือไม่ หรือจะปล่อยให้สภาขุนนางยังคงมีอำนาจปฏิเสธไม่
อนุมัติกฎหมาย, หรือทำให้การออกกฎหมายชักช้าอยู่ต่อไป”

พรรคเดโมแครตได้ชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ๑๙๔๕ คราวใดที่สภาขุนนาง
ไม่ขัดขวางพรรคเดโมแครต รัฐบาลพรรคเดโมแครตที่นำนโยบายการประกันสังคมและสังคม

นิยมบางประการเข้ามาใช้ ก็ยังไม่ได้มีความตั้งใจจะเป็นลัทธิกับสภาขุนนางดังที่มีมติไว้
เลย ถ้าหากสภาขุนนางขัดขวางนโยบายสำคัญของรัฐบาลเดเบอร์เมื่อใด รัฐบาลก็
ดำเนินการกับสภาขุนนางทันที

ต่อมาเมื่อรัฐบาลเดเบอร์เสนอร่างกฎหมาย Iron and Steel Bill ซึ่งเป็นร่าง
กฎหมายโอนอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าเป็นของรัฐบาล การเสนอร่างกฎหมายนี้
เป็นการทดสอบว่า สภาขุนนางยังคงมีอำนาจอยู่เพียงไร และคณะรัฐมนตรีเดเบอร์ทราบ
ว่า สภาขุนนางต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยับยั้งเป็นเวลา ๒ ปี ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องเสนอ
ร่างกฎหมายนี้ต่อสภาสามัญถึง ๓ ครั้งตามกฎหมาย Parliament Act 1911 คณะรัฐมนตรี
สามารถออกอยู่หลายทาง เช่น ปลดปล่อยสภาขุนนางแก้ไขตามความพอใจ หรือถวาย
คำแนะนำให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขุนนางใหม่คณะหนึ่งซึ่งมากพอที่จะเอา
ชนะสมาชิกสภาขุนนางที่คัดค้านได้ ในเรื่องนี้ ตามชนบทปฏิบัติแล้ว พระมหากษัตริย์จะไม่
ทรงแต่งตั้งขุนนาง เว้นไว้แต่หลังจากการเลือกตั้ง รัฐบาลได้รับมอบหมายอำนาจจาก
ประชาชนจากการออกเสียงเลือกตั้งแล้ว รัฐบาลก็เชื่อมั่นใจว่า ประชาชนสนับสนุน
รัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และแม้การจะเอาชนะการกีดขวางของสภาขุนนาง
รัฐบาลเดเบอร์เห็นว่า ไม่อาจจะปล่อยให้สภาขุนนางกีดขวางความดำเนินนโยบายที่
วางแผนไว้แล้วตามลำดับ แต่แต่ละแผนต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ บุคคล
ชั้นนำของพรรคยังประกาศว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ไม่ควรมีสภาสองที่สนับสนุน
พรรคเดียว คือพรรคคอนเซฟเวตฟเท่านั้น รัฐสภาอังกฤษมีลักษณะประหนึ่งมีสภา
เดียวเมื่อมีรัฐบาลคอนเซฟเวตฟ เพราะสภาขุนนางสนับสนุนพรรคคอนเซฟเวตฟเต็มที่
เป็นการผิดกับหลักประชาธิปไตยแท้ ที่ปล่อยให้สภาที่ไม่เป็นสภานี้แทนราษฎรมีอำนาจ
เช่น ประเทศอื่นๆ ที่มีสภาที่สองก็ไม่ยอมให้สมาชิกสภาที่สองได้สิทธิการเป็นสมาชิก
ตามสิทธิที่ได้มาโดยมรดกตกทอด ยิ่งกว่านั้น พรรคเดเบอร์ยังเห็นว่า เวลา ๑๒ เดือน
ก็พอเพียงแล้วที่สภาขุนนางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้สมบูรณ์

สมาชิกพรรคคอนเซฟเวตฟโต้แย้งว่า สภาขุนนางได้ทำหน้าที่กีดกันการแก้ไข
ร่างกฎหมายด้วยดีตลอดมา ถ้าหากคณะรัฐมนตรีจะร้องว่า เสียเวลาไปเพราะการ

แก้ไขร่างของสภาขุนนางแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะแก้ไขได้โดยทำความเข้าใจกับสภา
 สามีญให้ดีขึ้นเรื่องแนวนโยบายของตน พรรคคอนเซ็ปต์ได้อ้างต่อไปว่า ในประวัติ
 ศาสตร์ประชาธิปไตยของอังกฤษนั้น ไม่เคยมีระยะใดเลยที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจใน
 ทางวิถีทางของชีวิตสังคม ซึ่งจำเป็นต้องมีสภาที่ต้องคอยติดตาม หรือให้คำแนะนำ
 นำปรึกษาทำอะไรก่อนหรือเรื่องรับลงไปโดยไม่ไตร่ตรองให้ถี่ถ้วน ซึ่งก็เป็น
 ลักษณะสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจ สภาที่ต้องนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุเพ
 คอยควบคุมรัฐบาลมิให้รัฐบาลถูกบีบบังคับ หรือชักจูงโดยกลุ่มอิทธิพลในรัฐบาลนั้น
 เพื่อพิทักษ์รักษาดปประโยชน์ของประชาชนทั่วประเทศ สำหรับนายเชอซิดเองได้อภิ
 ปรายว่า “ไม่ว่าประชาชนจะมอบหมายอำนาจให้แก่รัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในระยะ
 เวลา ๒ ปีนั้น อำนาจที่มอบหมายนั้นค่อยเลือนลงไปแล้ว สภาที่ต้องมีความจำเป็น
 ต้องมี เพื่อยกยั้งค้ำให้รัฐบาลได้มอบอำนาจจากประชาชนเสียใหม่จากการเลือกตั้ง
 ทั่วไปใหม่ ดังนั้นการที่จะให้สภาขุนนางมีอำนาจเพียง ๑๒ เดือนนั้นยังไม่เพียงพอจะทำ
 หน้าที่อย่างใดได้”

ในขณะนั้นได้มีการตกลงกันว่า สภาขุนนางหรือสภาที่ต้องควรจะช่วยเหลือ
 คณะรัฐมนตรีในเรื่องต่อไปนี้

- (๑) สภาขุนนางควรมีอำนาจแก้ไขร่างกฎหมายและเสนอนะ
- (๒) สภาขุนนางอาจจะทำให้การออกกฎหมายรวดเร็วขึ้น โดยให้คณะ
 รัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายที่สำคัญเป็นอันดับสองมายังสภาขุนนางให้พิจารณาก่อน เพื่อ
 จะได้ส่งต่อไปยังสภาสามัญพิจารณาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น
- (๓) สภาขุนนางควรจะทำหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือกันของ “รัฐบาล
 ขาดุโส” ที่จะชักชวนให้ประชาชนสนใจในเรื่องที่สภาสามัญมิได้อภิปรายกันมาก่อนเลย
- (๔) สภาขุนนางจะต้องให้คณะรัฐมนตรีแก้ไขร่างกฎหมายที่เสนอนั้นได้
 ในเมื่อได้ทราบจากการอภิปรายในสภาขุนนางแล้วว่า การแก้ไขเช่นนั้นจะทำให้การ
 ร่างกฎหมายรวดเร็วยิ่งขึ้น

ในตอนนั้น สมาชิกพรรคคอนเซ็ปต์ฟักับพรรคลิเบอรัลได้เสนอว่า ในการแก้ไขกฎหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ควรจะได้พิจารณาโดยที่ประชุมของพรรคการเมืองทั้งหมดก่อนตามที่เคยปฏิบัติกันมาเป็นประเพณี รัฐบาลเดเบอร์เห็นชอบด้วย พรรคการเมืองใหญ่ทั้ง ๓ ได้ประชุมกัน โดยมีนายกรัฐมนตรีแอดัมสัน ประธานในที่ประชุมในต้นปี ๑๙๔๘ และได้พิจารณาปรึกษากันถึงอำนาจของสภาขุนนางโดยทั่วไปด้วย การเจรจาครั้งนี้ไม่ประสพผลอะไรเลย พรรคคอนเซ็ปต์ฟขอให้สภาขุนนางยับยั้งร่างกฎหมายได้ ๓๘ เดือน ส่วนพรรคเดเบอร์ยังคงยืนยั้น ๓๒ เดือนเช่นเดิม แต่อย่างไรก็ตามที่ประชุมได้เสนอหลักการทั่วไปเกี่ยวกับสภาขุนนางไว้ดังนี้ :

“สภาที่สองควรจะเป็นสภาช่วยเหลือสภานับสนันสภาแรก ไม่ควรจะแข่งขันกับสภาแรก และการปฏิรูปสภาขุนนางนั้น จะต้องถือสภาขุนนางที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นหลัก ไม่ใช่การให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาขุนนาง และไม่ใช้ให้มีรูปใหม่

กฎหมายที่จะแก้ไขหรือ ปฏิรูปสภาขุนนางควร จะหาวิธีทำให้สภาขุนนางใหม่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองพรรคเดียว

ควรยกเลิกการเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยการได้บรรดาศักดิ์มาโดยมรดกตกทอดแต่เพียงอย่างเดียว ควรจะมีคุณสมบัติเบื้องต้นด้วย

สมาชิกสภาสามัญควรจะเรียกว่า Lords of Parliament และควรจะได้รับการแต่งตั้งโดยถือความถนัดพิเศษ หรือการรับราชการที่ดี สมาชิกอาจจะเลือกมาจากผู้มรดกศักดิ์โดยมรดกตกทอด หรือจากบุคคลธรรมดา (commoners) ซึ่งควรแต่งตั้งให้เป็นขุนนางเฉพาะชั่วคราวของเขาเท่านั้นไม่ตกทอดเป็นมรดกไปยังลูกหลาน

สมาชิกสภาขุนนางควรมีผู้หญิงบ้าง โดยถือหลักในการแต่งตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกผู้ชาย”

ข้อเสนอนี้ต่อมาได้ออกมาเป็นกฎหมายเลย

สำหรับร่างกฎหมาย Paliament Bill 1947 นั้น สภาขุนนางยับยั้งโดยคะแนนเสียง ๑๗๗ ต่อ ๘๓ ในวันที่ ๘ มิถุนายน ๑๙๔๘ คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสภาสามัญ

ครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๒๐ กันยายน ๑๙๔๘ และได้ชัยชนะเหนือสภาขุนนางโดยการสนับสนุนของสภาสามัญและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในปี ๑๙๔๙ จึงทำให้ร่างกฎหมายนั้นได้ชื่อว่า Parliament Act 1949.

บทที่ ๔

รัฐสภา (Parliament)

สภาขุนนาง (House of Lords)

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีสองสภาที่เก่าแก่ที่สุดในโลก รัฐสภาอังกฤษประกอบไปด้วยสภาขุนนางและสภาสามัญ สภาแรกเป็นสภาที่ได้รับแต่งตั้งและไม่มีอำนาจควบคุมการกระทำของคณะรัฐมนตรี สภาที่สองเป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนชาวอังกฤษ และเป็นสภาที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของชาติ สภาขุนนางมีความเก่าแก่กว่าสภาสามัญมาก

ก่อนศตวรรษที่ ๑๕ สภาขุนนางมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาสามัญ พอเริ่มศตวรรษที่ ๑๕ อำนาจของสภาก็เริ่มลดลง โดยเฉพาะในตอนที่มีการปฏิรูปเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยแท้จริง เพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญในปี ๑๘๓๒ และต่อมาในปี ๑๘๓๓ และ ๑๘๔๕ อำนาจของสภาขุนนางถูกตัดทอนลงอย่างมาก

สภาขุนนางยังคงมีอำนาจในทางนิติบัญญัติอยู่ แต่ว่ามีน้อยกว่าสภาสามัญมาก ก่อนปี ๑๘๓๒ อำนาจของสภามีเท่าเทียมกับสภาสามัญ สภาสามัญในก่อนนั้นทำหน้าที่เป็นสภา “ต่ำ” อย่างแท้จริง สภาทั้งสองมักจะขัดแย้งกันบ่อยครั้งในเรื่องสำคัญๆ เช่น อำนาจในการออกกฎหมาย การคลัง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ นโยบายต่างประเทศและนโยบายเมืองชน พวกขุนนางในศตวรรษที่ ๑๕ เป็นพวกที่มีที่ดินมากมาย จากการมรดก ทำให้พวกนั้นมีอิทธิพลในส่วนต่างๆ ของอังกฤษ พวกคนจะเป็นหัวหน้าทางการเมืองและการปกครองในเขตต่างๆ ของท้องถิ่น พวกขุนนางจึงมีอำนาจ

และมีอิทธิพลในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ พวกขุนนางให้การเป็นผู้นำ (Leadership) และมีอิทธิพลได้ก็เพราะเป็นผู้มีฐานะร่ำรวยและมีชื่อเสียงของตระกูลสืบกัน

ในปี ๑๘๓๒ สภาขุนนางต้องเป็นครั้งสุดท้ายที่จะรักษาไว้ซึ่งอำนาจของตน แต่ว่าประสิทธิภาพแผ่แพ้แก่สภาสามัญ คือในปีนั้นมีการผ่านร่างกฎหมายชื่อ Reform Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิออกเสียงอย่างกว้างขวางแก่ปวงชนชาวอังกฤษ เป็นกฎหมายที่ยอมรับหลักการประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์และระบอบรัฐธรรมนูญ ธรรมนูญที่ไม่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนก็ยอมมีอำนาจน้อยกว่าสภาที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามหลักการของประชาธิปไตย ปวงชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ก็ยอมสนับสนุนสภาที่เขาได้เลือกตั้งผู้แทนของเขาเข้าไปประจำอยู่ ทำให้ปวงชนรู้สึกว่า สภานี้เป็นสภาของเขา ดังนั้นกฎหมายฉบับปี ๑๘๓๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปแก่ปวงชนชาวอังกฤษ จึงมีอิทธิพลในการเพิ่มอำนาจของสภาสามัญ และผลสะท้อนกลับ ลดอำนาจของสภาสูงลงอย่างมาก รากฐานของอำนาจในการออกกฎหมายก็เปลี่ยนไปจากมือของสภาขุนนางไปอยู่ในสภาที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากปวงชน

สมาชิกสภาขุนนาง ในปัจจุบันนี้ สภาขุนนางมีสมาชิกอยู่ ๔ ประเภทคือ

(๑) Hereditary peers by right มีจำนวน ๙๑ นาย

(๒) Scottish Representative peers ได้รับเลือกตั้งชนตลอดอายุของสภาว่า คือทุก ๆ ๕ ปี มีจำนวน ๑๖ และ Irish representative peers ได้รับเลือกตั้งตลอดชีวิตมีจำนวน ๕ นาย

(๓) Archbishops และ Bishops มีจำนวน ๒๖ นาย

(๔) Law Lords หรือ Lords of Appeals in Ordinary ได้รับแต่งตั้งตลอดชีวิต

บรรดาศักดิ์ของพวกนี้ไม่ตกทอดเป็นของบุตรหลาน มีจำนวน ๘ นาย ถ้าหับสมาชิกสภาสูงประเภทแรกนั้น ประกอบไปด้วยขุนนาง ๒ พวก พวกแรกคือลูกชายคนโตของผู้ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ พวกนี้มีจำนวนมากในประเภทแรกโดยมากมักไม่ค่อยเข้าประชุมสภานอกจากโอกาสสำคัญ ๆ แต่อย่างไรก็ตาม พวกนี้มีสิทธิ์ที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาขุนนาง มีสิทธิ์เข้าไปนั่งในสภาขุนนาง มีสิทธิ์ที่จะอภิปราย และออกเสียงในสภาด้วย พวกที่สองคือ ผู้ที่ได้รับพระราชทานบรรดา

คัดเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการยอมรับว่าได้เคยปฏิบัติหน้าที่และเสด็จมาแล้วเพื่อประเทศชาติเป็นอย่างดี พวกเขาคือคนสำคัญมาก่อน เมื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการมีความชอบเป็นพิเศษ พระมหากษัตริย์พระราชทานบรรดาศักดิ์ให้เป็นการให้เกียรติ เพื่อเป็นตัวอย่างอันดีแก่ชนรุ่นหลัง เช่น ดยุก ออฟ, เวลลิงตัน, ดอร์ค เนตสัน, เซอร์ วินด์ตัน เชิร์ชิลล์, และ เอ็ด แอดัม เป็นต้น

สำหรับประเภทที่ ๒ ในกลุ่มพวกผู้แทนของขุนนางชาวสก๊อตนั้น ได้รับเลือกตั้งจากบรรดาขุนนางชาวสก๊อตด้วยกัน คือขุนนางชาวสก๊อตมียุ ๕๐ คน ๕๐ คนนี้เลือกตัวแทนเขาไปนั่งในสภาขุนนาง ๑๖ คน ทงนักรเป็นไปตามบทบัญญัติของ Act of the Union Scotland ๑๗๐๗ ส่วนผู้แทนของขุนนางชาวไอร์แลนด์ เดิมทมียุ ๒๘ คน ตามที่กำหนดไว้ใน Act of the Union With Ireland ๑๘๐๐ ตั้งแต่ ๑๘๒๒ ซึ่งเป็นปีที่เกิดสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (Republic of Eire) จึงไม่มีการให้บรรดาศักดิ์ขุนนางชาวไอร์แลนด์เลย จึงทำให้ขุนนางไอร์แลนด์น้อยลงไปทุกที ปัจจุบันกมียุเพียง ๕ คนเท่านั้น พวกนี้ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เฉพาะตัว เมื่อตายไปแล้วบรรดาศักดิ์ก็ตกทอดถึงบุตรหลาน เป็นอันว่าเมื่อถึง ๕ คนตายไปแล้ว ผู้แทนของขุนนางไอร์แลนด์จะไม่มีในสภาขุนนางเลย

สมาชิกสภาขุนนางประเภทที่ ๓ นั้นได้แก่หัวหน้าทางศาสนาของนิกายเชิร์ช ออฟอิงแลนด์ หัวหน้าทางศาสนาของนิกายอื่นไม่ได้เข้าไปนั่งในสภาขุนนางเลย หัวหน้าทางศาสนาเหล่านี้ได้แก่พระทมิตาแห่งเป็น Archbishop และ Bishop เท่านั้น ในปัจจุบันนี้มีอยู่ ๒๖ องค์ด้วยกัน ในตำราบางเล่มก็เรียกสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้ว่า Lords Spiritual.

ก่อนที่จะอธิบายถึงสมาชิกสภาขุนนางประเภทที่ ๔ นั้น เราจะต้องไม่ลืมว่าหน้าที่สำคัญหนึ่งของสภาขุนนางก็คือ ทำหน้าที่เป็นศาลฎีกาของประเทศอังกฤษ สก๊อตแลนด์ กับไอร์แลนด์เหนือ ฉะนั้นก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีคนกฎหมายคนสำคัญ และมีความสามารถที่จะดำเนินการและทำหน้าที่ในด้านความยุติธรรมได้ หน้าที่ในด้านนี้ก็เป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาขุนนางประเภทที่ ๔ นี้ ร่วมกับสมาชิกประเภทอื่น ซึ่งเคยศึกษาหรือปฏิบัติงานในด้านกฎหมายและศาลยุติธรรมมาแล้ว ในปี ๑๘๗๖ ได้มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งชื่อ Appellate Jurisdiction Act บัญญัติให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภา

ขุนนางประเภทนี้มีบรรดาศักดิ์เป็นแบรอน (baron) และในปี ๑๘๘๗ ได้ถูกออกกฎหมาย
มาให้บุคคลประเภทนี้อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต

ในตำราบางเล่มจะกำหนดว่า สมาชิกสภาขุนนางมี ๕ ประเภทคือเพิ่มประเภทที่ ๕
เข้าไปประเภทที่ ๔ นั้น ได้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ที่เป็นเพศชายที่มีอายุบรรลุนิติภาวะแล้ว
และมีฐานะเป็นเจ้าฟ้า (prince) เท่านั้น ในประเภทนี้อยู่ประมาณ ๒-๓ องค์ และ
ไม่เคยไปประชุมสภาด้วยกัน ถ้าหากไปประชุมก็ไม่เคยอภิปรายในสภาเลย ฉะนั้นใน
ตำราส่วนมากจึงไม่รวมสมาชิกประเภทนี้เข้าไว้ในสภาขุนนางด้วย

ผู้ที่สมาชิกของสภาขุนนาง ไม่มีสิทธิที่จะรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก
สภาสามัญ กฎหมายอังกฤษห้ามไม่ให้ผู้ใดรับบรรดาศักดิ์ทั้งหมดละหรือลาออกจาก
การมีบรรดาศักดิ์ หรือถ้าหากผู้มีบรรดาศักดิ์ประเภทใดตกทอดไปยังทายาทได้ทายาท
ทายาทจำต้องรับเอาบรรดาศักดิ์ที่ตกทอดมาเป็นมรดกของตนจะปฏิเสธไม่ได้ มีชนบ
ธรรมเนียมในอังกฤษอยู่ว่า สมาชิกสภาขุนนางนั้นจะไม่เล่นการเมืองอีกต่อไปแล้ว ถ้า
หากบุคคลหนึ่งจะเล่นการเมืองต่อไปอีก เขาก็จะปฏิเสธไม่ยอมรับพระราชทานบรรดา
ศักดิ์ ทงนั้เพราะสมาชิกสภาขุนนางนั้นไม่มีสิทธิจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา
สามัญ โอกาสที่จะขึ้นไปสู่ตำแหน่งสูงในทางการเมืองก็น้อยกว่าสมาชิกสภาสามัญมาก
ด้วยเหตุนี้เอง นายวินสตัน เชิร์ชิลล์ จึงไม่ยอมรับพระราชทานบรรดาศักดิ์ในตอนหลังสงคราม
โลกครั้งที่ ๒ โดยอ้างเหตุผลว่า "ข้าพเจ้ายังเป็นคนของสภาสามัญอยู่" เมื่อ
พรรคคอนเซิร์ฟเวตชนะการเลือกตั้งในปี ๑๙๕๐ เชิร์ชิลล์เป็นหัวหน้าพรรคนี้ได้รับ
พระราชโองการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของสหราชอาณาจักร

สมาชิกสภาสูงเป็นเพศชายทั้งหมด ถึงแม้ว่า จะมีผู้ได้รับบรรดาศักดิ์ผู้หญิง
(Peeress) ที่ได้รับมาจากบรรพบุรุษหรือได้รับพระราชทานก็ตาม พวกนี้ไม่มีสิทธิที่จะ
เป็นสมาชิกสภาขุนนางเลย และก็ไม่มสิทธิจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญ
ด้วย แต่ว่าภรรยาของผู้ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์มีสิทธิเข้าไปนั่งในสภาขุนนางได้
เช่น Lady Astor ซึ่งเคยเข้าไปนั่งอยู่หลายปี

สมาชิกสภาสูงไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ แต่ว่ามีสิทธิออก
เสียงในการเลือกตั้งเทศบาล สมาชิกสภาสูงทุกคนไม่ได้รับเงินเดือนเลย

สภาสามัญ

(House of Common)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษ

ตามรัฐธรรมนูญรัฐสภาจะมีอายุคราวหนึ่ง ๆ ไม่เกินห้าปี (ตามกฎหมาย Representation of the People Act 1948) เมื่อครบกำหนดก็มีการเลือกตั้งทั่วประเทศ หรือไม่ก็มีการยุบสภาก่อนกำหนดห้าปี โดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะต้องขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบรัฐสภาหากแพ้การลงคะแนนในเรื่องสำคัญ ๆ ในสภาสามัญ แต่ในกรณีอื่นใดก็อาจจะขอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงไว้วางใจคนใดคนหนึ่ง

เมื่อเป็นที่ตกลงจะให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศ (General Election) แล้ว ก็มีการประกาศพระบรมราชโองการ (Royal Proclamations) สั่งฉบับ ฉบับหนึ่งยุบสภาเก่า และเรียกประชุมสภาใหม่ และอีกฉบับหนึ่งสั่งให้มีการเลือกตั้ง (Writs of Election) สั่งยุบสภาเก่าได้แล้วไม่ต่ำกว่ายี่สิบวันเต็ม ซึ่งหมายความว่าไม่รวมวันอาทิตย์และวันหยุดราชการ ซึ่งในคำภาษาอังกฤษชอบเรียกระยะเวลา ๒๐ วันว่า "20 clear days" จึงจะเปิดประชุมสภาใหม่ได้ ในระหว่าง ๒๐ วันมการงานมากที่จะต้องดำเนินก่อนวันเลือกตั้ง ก่อนนั้นรัฐบาลจะให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งมาตำแหน่ง Returning officer ซึ่งโดยปรกติจะเป็นนายกเทศมนตรี หรือ Sheriff หรือหัวหน้าหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ จะต้องแจ้งให้เขตเลือกตั้งแต่ละเขตทราบแต่เนิ่นว่า จะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันใด เวลาใด และแห่งใด และเตรียมแบบใบสมัครรับเลือกตั้งสำหรับบรรดาผู้ที่รับสมัครเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งมาชกนายเดียว เรียกว่าการเลือกตั้งซ่อม (By-elections) มีการเลือกตั้งซ่อมเป็นครั้งคราวแต่จะมีตำแหน่งว่างลงเมื่อใด เช่น ในกรณีที่สมาชิกถึงแก่กรรม หรือได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาขุนนาง หรือจะเนื่องด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตาม

การสมัครรับเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องยื่นใบสมัครเก้าวันก่อนวันออกเสียงเลือกตั้งเป็นอย่างช้า ในใบสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้องมีผู้สนับสนุนจะออกเสียงรับรองไม่น้อยกว่าแปดคน

ลงชื่อในใบสมัครรับเลือกตั้งของเขา ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องวางเงินประกัน ๑๕.๐๐๐ บาท ซึ่งจะได้รับคืนภายหลัง นอกจากจะได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงหนึ่งในแปดของคะแนนเสียงทั้งหมดภายในเขตเลือกตั้งของตนจึงจะกริบเงินรายนั้น การที่เรียกเงินประกันนั้นเพื่อกันมิให้ผู้สมัครเลือกตั้งประเภท “ตองคิ (freak candidates)” ซึ่งทำให้ต้องสิ้นเปลืองเงินหลวงอย่างมากมายโดยใช้เหตุ แต่เงินประกันนั้นก็หาเป็นอุปสรรคแก่คนจนที่จะลงชื่อสมัครรับเลือกตั้งไม่ หากผู้นั้นมีพรรคหรือผู้ทบทวนคนเดียวกับตนเป็นจำนวนพอสมควรก็ขอให้ความสนับสนุน

ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว (ซึ่งเป็นกรณีพิเศษจริง ๆ) ผู้ชนะได้รับเลือกตั้งไปในตัว ถ้าหากมีผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคน เจ้าหน้าที่จะหา Returning Officer ก็ประกาศให้บรรดาผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงได้เลือกตั้งให้ทราบทั่วกันว่าจะมีการเลือกตั้งในวันใด ณ ที่ใด พร้อมกับปิดประกาศรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนให้ทราบแน่นอน โดยปรกติวันเลือกตั้งจะเป็นวันที่ ๘ หลังจากวันหมดเขตสมัคร

ใครบ้างที่จะสมัครรับเลือกตั้งเขาเป็นสมาชิกสภาได้? พอจะตอบได้โดยสังเขปว่าชาวอังกฤษทุกคนที่มีอายุครบ ๒๑ ปีบริบูรณ์สมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ต้องไม่เป็นบุคคลที่พดพิพาทหรือมีจิตไม่ปกติ กับต้องมีความประพฤติดี (เป็นต้นว่าไม่เป็นผู้ล้มละลายหรืออาชญากร) และต้องมั่งงานทำอยู่แล้วเป็นหลักแหล่ง พวกขุนนางหรือนักบวชจะสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ เพราะเป็นสมาชิกสภาขุนนาง หรือมีผู้แทนของตนในสภาขุนนางอยู่แล้ว ข้าราชการทหารและพลเรือนเกษียณแล้ว ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากจะลาออกจากตำแหน่งหน้าที่เสียก่อน แต่ข้าราชการบำนาญนั้นสมัครรับเลือกตั้งได้ การที่ห้ามข้าราชการมิให้เป็นสมาชิกสภาได้นั้น ก็เพื่อต้องการจะแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติไว้คณะพวกกับฝ่ายข้าราชการฝ่ายบริหาร โดยสิ้นเชิง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่เป็นคนของพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งคัดเลือกตั้งเข้ารับเลือกตั้งโดยผ่านทางองค์การประจำท้องถิ่นของพรรคนั้น ๆ โดยมากมักจะเลือกผู้ที่เคยเป็นผู้แทนมาแล้ว หรือไม่ก็เป็นผู้ที่เคยสมัครรับเลือกตั้งอย่างใดผลัดพอสมควรมาแล้ว กับเป็นผู้ที่ประชาชนเคยรู้จักมาแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาภายในเขตเลือกตั้งของตนในใบสมัคร

ระบบพรรคการเมือง

ท่านอาจจะถามได้ว่า “เพราะเหตุใดจึงต้องมีพรรคการเมืองต่าง ๆ ?” “เพราะเหตุใดจึงให้นักการเมืองคอยหาเรื่องแข่งขันกัน ?” “เพราะเหตุใดจึงไม่เลือกแต่บุคคลที่มีสมรรถภาพเยี่ยม และให้เขาร่วมงานกันเพื่อประเทศชาติ ?” ในข้อนี้ตอบได้ว่าประชาชนชาวอังกฤษยอมรับนับถือแล้วว่า เท้าที่ใดที่ตกลงมาแล้วในระยะเวลาสองร้อยหรือสามร้อยปีก่อนนี้ ปรากฏว่านักการเมืองยอมเข้าจับกลุ่มกันตามความนึกคิดและความปรารถนาทางการเมืองอันเดียวกัน และการแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในการอภิปราย ย่อมยังให้เกิดการพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวอย่างถี่ถ้วนรอบคอบ ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของระบบรัฐบาลอังกฤษ ในอดีตมีพรรคการเมืองหลายพรรคคือ เรานเฮดและแคแวลีเยอร์ (Roundhead and Cavalier) วิกและทอรี (Whig and Tory) เสรีนิยมและยูเนียนิสต์ (Liberal and Unionist) ในสมัยปัจจุบันมีสามพรรคใหญ่ ๆ ในสภาสามัญคือพรรคกรรมกร (Labour) พรรคอนุรักษนิยม หรือคอนเซอเวตีฟ (Conservative) และพรรคเสรีนิยม (Liberal) ในการประชุมประจำปี (annual conference) ทุกปี ที่ประชุมได้ตกลงกันวางนโยบายของพรรคโดยทั่วไป ในที่ประชุมประจำปีมีสมาชิกในรัฐสภาของพรรคและสมาชิกตามสาขาของพรรคในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศเข้าร่วมประชุมด้วย สมาชิกย่อมต้องสนับสนุนนโยบายของพรรคในหลักการใหญ่ ๆ โดยทั่วไป แต่ก็มีความเห็นแตกต่างกันได้ในเรื่องปลีกย่อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “ทางจิตใจ” (matters of conscience) เช่นในเรื่องโทษประหารชีวิต การหย่าร้าง การหยุดงานในวันอาทิตย์ กับเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับการศาสนา พรรคคอมมิวนิสต์ได้รับเอกสิทธิ์ทุกประการเยี่ยงพรรคใหญ่ ๆ ทั้งสามดังกล่าว แต่ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ในจำนวนสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ ๑๗ คน ที่เข้าสมัครรับเลือกตั้ง แม้แต่คนเดียวก็ไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา

ระบบพรรคการเมืองนั้น ทั้ง ๆ ที่มีการแบ่งแยกบุคคลไว้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองก็ตาม ก็ยังคงทำให้มีรัฐบาลที่เสถียรภาพและกลมเกลียวกัน ทั้งกับทำให้มี

ฝ่ายค้านที่ระมัดระวังรอบคอบอีกด้วย ในยามฉุกเฉิน เช่นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่
หนึ่งและครั้งที่สอง พรรคต่างๆ มีจุดประสงค์ร่วมกันและก็ต้องผจญภัยร่วมกัน การขัด
แย้งกันระหว่างพรรคต่างๆ จึงลดน้อยลง อันเป็นเหตุให้เกิดมีรัฐบาลผสม ในเวลาปกติ
รัฐบาลที่ไม่มีพรรคการเมืองสนับสนุนย่อมมั่นคงน้อยกว่าของตนเอง หากมีการถกเถียง
หรืออภิปรายกันภายในประเทศ อันที่จริงก็เป็นธรรมชาติที่ความเห็นขัดแย้งกันบ้าง
ภายในพรรคแต่ละพรรค แต่ก็จะประนีประนอมกันได้ ตามระบบพรรคการเมือง
ของอังกฤษนั้น ถ้อยการประนีประนอมกันเป็นหลักสำคัญ และยึดถือการร่วมงานกันเป็น
สำคัญยิ่ง

แม้สมาชิกของพรรคที่เป็นปฏิปักษ์กันจะมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน และใช้ถ้อย
คำที่รุนแรงในการอภิปรายก็ตาม แต่โดยทั่วไปมีความสัมพันธ์กันฉันมิตร และยอม
รับนับถือว่า ต่างฝ่ายต่างมีความเห็นอย่างบริสุทธิ์ใจ

ชายและหญิงผู้เฒ่าการเมืองได้โดยหลายทาง รวมทั้งทางกฎหมาย ทางเทศ-
บาต ทางกองทัพทั้งสาม ทางสหภาพกรรมกร ทางการค้า การอุตสาหกรรมและทาง
การเงิน คนงานผ่านทางสหภาพกรรมกร หรือไม่กี่ทางสมาคมสหกรณ์และพรรคการ
เมืองต่างๆ แต่จะเป็นใครก็ตาม ไม่ว่าผู้หนึ่งจะเป็นเกษตรกร กรรมกรเหมืองแร่ แม่
บ้าน ศาสตราจารย์ คนขับรถ หรือผู้อำนวยการบริษัทการค้าก็ หากเป็นผู้ที่มีคุณ
คุณแล้ว ก็ย่อมมีหวังที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของสภาสามัญได้ทุกคน และก็
ไม่จำเป็นจะต้องสังกัดพรรคการเมืองใด (อันที่จริงในการดำเนินการเลือกตั้ง พรรค
การเมืองไม่ได้รับสิทธิแต่ประการใดเลย) มีสมาชิกรัฐสภาที่เดี๋ยวบางคนได้รับเลือก
ตั้งในฐานะอิสระ ไม่สังกัดพรรคใด (Independent) แต่บุคคลประเภทนี้แทบจะไม่มี
เหลืออยู่แล้ว เพราะพรรคต่างๆ ได้ดำเนินงานอย่างเคร่งครัดกว่าแต่ก่อนมาก เมื่อคราว
เลือกตั้งใหญ่ปี ค.ศ. ๑๙๕๐ คงมีสมาชิกอิสระเพียงคนเดียวที่ได้รับเลือกตั้ง และในปี
๑๙๕๕ ไม่มีสมาชิกอิสระได้รับเลือกตั้งเลย

มีบัญชีรายชื่อของบรรดาผู้สมัครออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ของ
ทบ. ๕ เป็นที่ทราบ และมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแต่ละบ้านเพื่อความถูกต้องของ

กำหนดการใช้จ่ายในการหาเสียงอย่างตายตัว และต้องเตรียมบัญชีรายจ่ายไว้อย่าง
 บัญชีอย่างครบถ้วนทุกประการ บรรดาผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งย่อมขอตรวจดู
 บัญชีเหล่านั้นเพื่อเรียกร้องในข้อใด ๆ ได้เท่าที่เห็นสมควร หากผู้มีสิทธิออกเสียง
 เลือกตั้งได้ย้ายภูมิลำเนา หลังจากที่มีการได้จัดพิมพ์บัญชีรายชื่อขึ้นแล้ว ผู้นั้น
 ยังคงมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเดิมซึ่งตนเคยมีภูมิลำเนาอยู่

ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งย่อมต้องมีคุณสมบัติเหมือนกันกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง
 ในส่วนที่เกี่ยวกับกำลังความคิดและความประพฤติ แต่พวกนักบวช ข้าราชการประจำทาง
 ฝ่ายทหารและพลเรือนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ สำหรับข้าราชการทหารและ
 พลเรือนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Service Voters) ที่อยู่นอกประเทศ จะมอบอำนาจ
 ให้ผู้นางคะแนนเสียงแทนได้ เมื่อคราวเลือกตั้งปี ค.ศ. ๑๙๔๕ มีผู้ลงคะแนนเสียง
 ประเภทจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทางทางจึงได้รื้อคอกอยู่ตามลำดับขั้น เพื่อให้
 รวบรวมคะแนนเสียงจากต่างประเทศให้ครบถ้วน ก่อนที่จะประกาศคะแนนเสียงทั้งหมด
 ที่แน่นอนให้ประชาชนทราบ

เริ่มการณรงค์หาเสียง

การณรงค์หาเสียงดำเนินโดยหลายวิธี จะใช้วิธีใดเพื่อชักจูงให้เกิดความ
 เลื่อมใสได้ทั้งนั้น แต่ห้ามมิให้เป็นไปในทำนองให้สินบนหรือการขู่เข็ญใดเป็นอันขาด
 การให้สินบน ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติโทษไว้แล้ว ได้แก่ การหาซื้อเครื่องดื่มหรืออาหาร
 ให้แก่ผู้ลงคะแนนเสียง การอ้างอิงว่าเป็นคนจะคนเพื่อประโยชน์แก่การลงคะแนนเสียง
 (personation) การแจ้งความเท็จเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การจ่ายเงินเพื่อ
 วงแตรและวงต่าง ๆ การว่าเข้ายานพาหนะให้แก่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การว่า
 จ้างการส่งกระจายเสียงจากสถานีวิทยุต่างประเทศ กับ การว่าจ้างพิมพ์บัตรลงคะแนน
 ปลอม (imitation polling Card)

กฎหมายอนุญาตให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนส่งหีบห่อ (packet) ได้หนึ่ง
 ชิ้น โดยไม่ต้องคิดดวงตราไปรษณียากร ส่งไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนภายในเขต
 เลือกตั้งของตน แต่หีบห่อนี้ต้องไม่หนักกว่า ๒ ออนซ์ มีคำชักชวนให้เลือกตั้งตน
 ที่เรียกกันในอังกฤษว่า Election Address ซึ่งเป็นเอกสารที่ไม่แสดงเด่นนโยบาย
 ของพรรคของตนดังกล่าว แต่ยังคงแสดงทัศนคติของตนด้วยในเรื่องที่สำคัญ ๆ ของ

ท้องถิ่นของตน อาทิเช่น ถ้าเป็นเขตเลือกตั้งที่มีไร่นาเรือกสวนมาก ก็ต้องแถลงนโยบาย
 ทางการเพาะปลูกอย่างกระจ่างแจ้ง และถ้าเป็นเขตอุตสาหกรรมก็ต้องแถลงในเรื่อง
 สาหอุตสาหกรรมเป็นประการสำคัญ โดยมากมักจะมียุโรป่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งกำกับไป
 ด้วย

นอกจากนั้น จะจัดตั้งเอกสารอื่นได้อีกก็ได้ โดยให้พรรคพวกหรือหัวคะแนน
 (helpers) คิดต่อกับทางตัวไปรษณีย์ของผู้ที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือจะจัดหาขอ
 ควบตราไปรษณียากรติดในบัตรปากติดด้วยเงิน ส่วนตัวของเขาที่กำหนดไว้ใช้ในการเลือก
 ตงก็ได้ นอกจากนี้ยังมีวิธีโฆษณาชวนเชื่อของพรรคอีกวิธีหนึ่ง กล่าวคือจัดพิมพ์หนังสือ
 สือพิมพ์รายวันฉบับจำลองไปยังสาขาของพรรคให้แจกจ่ายโดยไม่คิดมูลค่าแต่ประการใดเลย

ในสมัยการณรงค์หาเสียงนั้น เมืองเด็กใหญ่และตามชนบทจะแปรสภาพไป
 คนละรูปเป็นการชั่วคราว ตามหน้าบริษัทห้างร้านจะเต็มไปด้วยประกาศโฆษณาหา
 เสียง (Post) และภาพผู้สมัคร มีคณะกรรมการช่วยหาเสียงให้แก่ผู้สมัครต่างๆจับกลุ่ม
 ร่วมประชุมกันทั่วทุกมุมทั่ววงเปล่งก่าได้ ตามหน้าต่างประตูห้างร้านจะเต็มไปด้วยรูป
 ถ่ายและป้ายโฆษณาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เครื่องกระจายเสียงเคลื่อนที่เที่ยวไป
 ประกาศคำขวัญและคำชักชวนอย่างเฉื่อยช้าตามถนนสายต่าง ๆ ผู้สมัครรับเลือกตั้งกับ
 ผู้สมัครพรรคพวกที่ไม่รับสินจ้าง แต่ประการใดเที่ยวโฆษณาหาเสียงไปทั่วทุกหนทุกแห่ง
 เข้าบ้าน ออกบ้านโนน เทียวเรียกร้องขอความนิยมและคอยตอบข้อซักถามของ
 บรรดาผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างหนาแน่นตามบ้าน

ในตอนเย็นแต่ละพรรคก็จัดให้มีการประชุมตามโรงเรียนหรืออาคารสาธารณะ
 พอได้เวลา ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ไปแสดงสุนทรพจน์อย่างรวบรัดให้ทุกฝ่ายได้ยินได้ฟังภาย
 ในไม่กี่ชั่วโมง และในโอกาสเดียวกันนั้นก็ตอบข้อซักถามหรือปัญหาใด ๆ พอสมควรใน
 ตอนค่ำวันก่อนวันเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนมักจะจัดให้มีการประชุมหาเสียง
 เป็นพิเศษ เพื่อความสำเร็จในการเลือกตั้งให้แน่นอนขึ้น ตามส่วนภูมิภาคที่หมู่บ้านเด็ก
 ใหญ่อยู่กระจัดกระจายห่างไกลกันมาก การณรงค์หาเสียงต้องดำเนินอย่างลำบากยาก
 ยืนยง

เป็นการพื้น สมัยเสีย แล้วผู้สมัครรับเลือกตั้งจะทุ่มเทเงินทองในการณรงค์
 หาเสียงตามใจชอบได้ บัดนี้ได้มีกฎหมาย Representation of the People Act ๑๙๔๘

จะเยี่ยครบถ้วน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้เมื่อการเลือกตั้งได้ผ่านพ้นไปแล้ว กฎหมายเลือกตั้งของอังกฤษ ฉบับนี้ได้กำหนดรายจ่ายไว้ภายในจำนวนเงิน ๕๕๐ ปอนด์กับอีกหนึ่งเพนนีครึ่ง สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนในเมือง และสองเพนนีสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนในเขตชนบท

เงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนำมาใช้ในการรณรงค์หาเสียงนั้น อาจจะได้จากเงินทุนกองกลาง (Central Fund) ของพรรค (ซึ่งรวบรวมได้จากการขอรับ เงินจากผู้บริจาค ฯลฯ) ได้จากบรรดาผู้ที่สนับสนุน หรือจากทางงานสังคม เช่น งานดัดจริต งานปาร์ตี้และการเรียกรับตามที่พักต่าง ๆ ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ออกเงินเองมามากน้อยแตกต่างกันอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ใด

การหาเสียงเลือกตั้ง มุ่งการอภิปรายปัญหาของชาติ และปัญหาของท้องถิ่น คณะหนึ่งคือพิมพ์คอมมิวนิสต์อยู่หาหน่อยไม่ บรรดาโฆษกของพรรค ทั้งที่เป็นขุนนางและสามัญชน เทียวไปหาเสียงตามแหล่งที่สำคัญ ๆ แก้วข้อข้องใจหรือแก้ปัญหาต่างๆ ตั้งแต่เข้าจนคำ และหนึ่งคือพิมพ์ผู้นำสุนทรพจน์ของเขาเหล่านั้นไปลงอย่างครึกโครม

บริษัทวิทยุกระจายเสียงอังกฤษ บ.บ.ช. ก็อำนวยความสะดวก โดยเปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคต่างๆ ได้สืบเปลี่ยนกันปราศรัยต่อประชาชนอย่างทั่วหน้า และให้เวลาพูดเท่ากัน ดังที่ได้เคยกระทำมาแล้วในคราวเลือกตั้งทั่วประเทศปีค.ศ. ๑๙๕๐ และมี ๑๙๕๕ ด้วยความยินยอมเห็นชอบของพรรคใหญ่ๆ โดยให้ฝ่ายค้านพูดได้มากกว่าฝ่ายรัฐบาล นอกจากการให้บริการดังกล่าวแล้ว ทาง บ.บ.ช. ก็ไม่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งทางนี้เพื่อจะหลีกเลี่ยงมิให้ถูกกล่าวหาว่าเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

การหาเสียงทางวิทยุ กระจายเสียงนั้น ยุติลงต้องล่าม วันก่อนที่จะถึง วันเลือกตั้ง ทางนี้เพื่อให้บรรดาผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ใช้ความคิดอย่างถี่ถ้วน รอบคอบในการที่จะเลือกผู้แทนของตน ย่อมเป็นที่ประจักษ์แจ้งแล้วว่า ชาวอังกฤษทุกคนได้รับโอกาสได้ยินได้ฟัง หรือได้อ่านปัญหาต่างๆ ในทุกด้านอย่างครบถ้วน กับอยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจเอาเองได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดจะดีกว่า เมื่อถึงกำหนดที่จะลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง

วันเลือกตั้ง

ก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง ผู้สมัครออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนได้รับบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเรียงตามลำดับอักษร พร้อมกับสถานที่และกำหนดวันเวลาเลือกตั้ง

ที่ลงคะแนนจัดให้ขึ้นตามอาคารสาธารณะและโรงเรียนต่าง ๆ โดยมีป้ายประกาศให้ทราบโดยชัดแจ้ง แต่ห้ามไม่ให้ติดป้ายโฆษณาของพรรคใดใกล้สถานที่นั้นทางเจ้าหน้าที่จะเปิดสถานที่ให้ออกเสียงเลือกตั้งได้ ตั้งแต่ ๗.๐๐ น. ถึง ๒๑.๐๐ น. ฉะนั้นทุกคนจึงได้รับโอกาสอย่างเพียงพอที่จะไปลงคะแนนเสียงได้โดยทั่วหน้ากัน หากข้อซึ่งจะไปลงคะแนนเสียงด้วยตนเองไม่ได้ จะเป็นเพราะติดธุระหรือป่วยไข้ก็ตาม ถ้าชอบด้วยเหตุผล ก็ย่อมได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนเสียงโดยทางไปรษณีย์ หรือโดยมอบหมายให้ผู้อื่นลงแทนได้

การลงคะแนนเสียงถือเป็นการลับ

ข้างในที่ลงคะแนน มีพนักงาน ผู้ใหญ่ ผู้หนึ่ง เป็นหัวหน้าข้าราชการ ดำเนินการเลือกตั้งเรียกว่า Presiding officer ซึ่งโดยมากเป็นข้าราชการท้องถิ่น ได้รับการแต่งตั้งโดย Returning Officer อยู่พร้อมกับคณะเสมียนพนักงาน ผู้สมัครลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้รับเชิญให้ติดต่อกับเสมียนประจำยานที่ตนอยู่ เสมียนผู้นั้นถามชื่อ ครั้นตรวจสอบตามทะเบียนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็มอบบัตรเลือกตั้งให้ โดยฉีกจากซองและประทับตราทั้งสองด้านเป็นสำคัญ ผู้ลงคะแนนเข้าไปในคอกาซึ่งมีต้นเสาเตี้ยมไว้พร้อม และปิดกันอย่างมิดชิด ผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะต้องกาชื่อผู้ตนต้องการจะเลือก บิดฉีก เพื่อมิให้ผู้อื่นทราบได้ว่าตนเลือกผู้ใด และนำไปใส่ในหีบลงคะแนนด้วยตนเองต่อหน้าเจ้าหน้าที่ผู้เป็นประธาน หากเมื่อญ่ทำบัตรเสียก็จะได้รับใบใหม่แทน และเจ้าหน้าที่ก็เก็บบัตรเสียฉบับนั้นไว้เป็นหลักฐาน

ณ ที่เลือกตั้งมีตำรวจประจำอยู่ตลอดเวลา ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้แทน (agent) จะเข้าไปดูเหตุการณ์ภายในที่เลือกตั้งได้เป็นครั้งคราว เพื่อเป็นทกระหนักว่าทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินเป็นระเบียบเรียบร้อยตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ติดต่อกับผู้ที่ไปลงคะแนนเสียง ณ ที่นั้น หรือเข้าแทรกสอดในการลงคะแนนเสียงอย่างเด็ดขาด

เจ้าหน้าที่จะปิดทึบเลือกตั้งก่อนกำหนดไม่ได้ เมื่อหมดเวลาลงคะแนนแล้ว ประธานกรรมการนับคะแนนเสียง (Presiding Officer) ประทับตราบนับคะแนนเสียง เพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริต หอบัตรคะแนนเสียงที่เลือกใช้พร้อมด้วยคนชว และทะเบียนนักง ประทับตราอย่างมีขีดเช่นกัน ครั้นแล้วจึงนำไปยังสถานที่นับคะแนนเสียง โดยมีตำรวจ ผู้หนึ่งคุมไปตลอดทาง

การนับคะแนนเสียง

การนับคะแนนเสียงดำเนินภายในห้องใหญ่ อย่างที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน แทนที่สำเนาตนแล้วว่า จะรักษาเป็นความลับ อาจจะมีการนับนั้นได้โดยตลอดอย่างถ ถ้วน แต่ที่ทราบไม่ได้ว่าใครลงคะแนนให้ใคร โดยปกติพนักงานฝ่ายเทศบาลเป็นเจ้า หน้าที่นับคะแนนเสียง

ก่อนอนมการนับคะแนนเสียงทั้งหมดจะทยอยๆ ตามลำดับ การนับทุกครั้ง จะต้องตรวจสอบให้ตรงกับจำนวนในต้นชว เมื่อจำนวนตรงกับจำนวนในต้นชวแล้ว Returning Officer ก็สั่งให้รวมคะแนนเสียงทั้งหมดเข้ากองเดียวกันเพื่อเริ่มดำเนินการนับ การทรวคะแนนเสียงกันเสียก่อนเช่นนี้ ก็เพอมิให้ผู้ทมิอทธิพลในทองทหนึ่งๆ ได้ทราบ ว่า มีผู้ไปลงคะแนนเสียงมากน้อยเพียงใด ให้แก่ใคร สำหรับแต่ละท้องที่

พนักงานนับเสียงเปิดผนึกบัตรลงคะแนนและจัดรวมไว้เป็นตงๆ สำหรับผู้สมัคร รับเลือกตั้งแต่ละคน บัตรใดเป็นที่สงสัยก็จัดไว้ต่างหาก เพื่อให้ประธานกรรมการได้ วินิจฉัยชวว่าใช้ได้หรือไม่ได้ โดยแสดงเหตุผลให้ตัวแทนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทราบทุกครั้งไป

คะแนนเสียงที่ได้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนนั้น เดิมย่นคะแนนจะนับรวม เป็นมัดๆ ละห้าสิบหรือหนึ่งร้อย และทุกมัดก็ผ่านการตรวจสอบทกราบไป เมื่อนับเสร็จ แล้วถ้าปรากฏว่าคะแนนเสียงของบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต่างกันนัก (close margin) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ใดผู้ หนึ่งอาจจะ ขอร้อง ให้ นับคะแนน เสียใหม่ อีกครั้งหนึ่ง ก็ได้เพื่อ ความแน่นอน หากเห็นเป็นการสมควร Returning Officer ก็อนุญาตตามคำขอร้องนั้น และหากยังจำนวนหนึ่งใหม่แตกต่างจากจำนวนที่นับครั้งก่อน จะขอให้นับเสียใหม่ก็ได้ หากได้คะแนนเสียงเท่ากันก็มีการจับสลากว่าผู้ใดจะเป็นผู้ชนะ

ตามจังหวัดใหญ่ ๆ มักจะนับคะแนนเสียงกันตลอดคืนจนกว่าจะเสร็จ ตามชนบทเล็ก ๆ ก็มักจะเริ่มนับต่อวันรุ่งขึ้นเท่านั้น โดยเก็บหีบบัตรเลือกตั้งไว้ในที่ปลอดภัยก่อนที่จะมีการนับ

Returning Officer เป็นผู้ประกาศผลของการเลือกตั้ง โดยประกาศจากบันไดหรือระเบียงศาลากลาง ให้บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งทราบก่อนที่จะประกาศซ้ำให้ประชาชนทราบด้วย ครั้นแล้วสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งกับคู่แข่งชนในการเลือกตั้งต่างก็แสดงสุนทรพจน์สั้น ๆ พอสมควร

ตามทักล่าวมาแฉวน ย่อมเห็นได้ว่าตามระบบการเลือกตั้งของอังกฤษนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้โดยเสรีอย่างไม่ถูกบบงคับโดยตรงหรือโดยปริยาย และเมื่อได้ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดแล้ว ก็แน่ว่าใจได้ว่า ไม่มีผู้ใดทราบวาตนได้ลงคะแนนให้แก่ผู้ใด

ผู้ออกเสียงเลือกตั้งทุกคนมีอิสระที่จะไม่ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดก็ได้ หากเขาไม่พอใจในผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเลยในเขตเลือกตั้งของเขา แต่ทั้ง ๆ ที่ไม่มีการบังคับแต่ประการใดเลย บรรดาผู้ที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็มักเป็นจำนวนมาก เมื่อคราวเลือกตั้งใหญ่ปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ในจำนวนผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๓๔,๒๖๘,๔๗๗ คน มี ๒๘,๗๗๓,๓๘๒ คนที่ได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง คือเท่ากับ ๘๔ ใน ๑๐๐ และในเลือกตั้งทั่วไปประจำปี ๑๙๕๕ นั้น ในจำนวนผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๓๔,๘๕๕,๘๐๗ คน มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียง ๒๖,๗๖๐,๖๖๐ คน คือเท่ากับ ๗๖.๘ เปอร์เซ็นต์ตนเอง ส่วนการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๑๙๕๘ นั้น ขณะเขายังไม่ได้มีหลักฐานแน่นอนจึงไม่ได้รวมไว้

สมาชิกสภาในสมัยมยุคได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายวัน แต่ในศตวรรษที่ ๑๕ ได้รับกันอย่างไม่สม่ำเสมอ และในศตวรรษที่ ๑๗ ก็คงจ่ายเสียเลย ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๓๓ จึงได้มีการจ่ายให้เช่นเดิม ได้กำหนดเบี้ยประชุมให้ปีละ ๔๐๐ ปอนด์ ครั้นต่อมาเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๓๗ ได้เพิ่มให้ปีละ ๖๐๐ ปอนด์ กับให้เดินทางได้โดยไม่ต้องควักกระเป๋า ระหว่างสัปดาห์กับเขตเลือกตั้งและบ้านของสมาชิก เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๔๖ ได้เพิ่มเบี้ยประชุมเป็นปีละ ๑,๐๐๐ ปอนด์ หลังจากที่ได้รับรายงานจากกรรมาธิการชุดพิเศษที่ได้ออกมาเพื่อพิจารณาเรื่องนี้

ถ้าจะกล่าวถึง สภาสามัญ หรือ รัฐสภาเป็นอำนาจนิติบัญญัติ^{๕๕}ก็ไม่ตรงกับความจริงนัก ทั้งนั้นก็เพราะว่า ในระบบรัฐบาลของอังกฤษนั้น การออกกฎหมายเริ่มต้นด้วยการเสนอร่างจากคณะรัฐมนตรี แล้วจึงผ่านรัฐสภาไปเป็นรูปกฎหมาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ร่างกฎหมายนั้นจึงจะมีผลบังคับได้ อีกประการหนึ่ง หลักสำคัญของระบบรัฐบาลอังกฤษมีอยู่ว่า รัฐสภามีหน้าที่สำคัญที่จะต้องควบคุมคณะรัฐมนตรี ในการดำเนินการบริหารประเทศ

ดังนั้น เราจึงพอกล่าวได้ในที่นี้ว่า อำนาจกับหน้าที่ของสภาสามัญในระบบรัฐบาลอังกฤษจึงมีอยู่ ๒ ประการคือ (๑) ควบคุมนโยบายรัฐบาล (Policy Control) และ (๒) การออกกฎหมาย (Law making) หน้าที่ทั้งสอง อย่างหนึ่งกินเวลาของสภาสามัญครึ่งหนึ่งของเวลาประชุมทั้งหมด คือในจำนวนเวลาประชุมปกติในยามสงบ สภาสามัญประชุมกันประมาณ ๓๐ อาทิตย์ ในอาทิตย์หนึ่งประชุมกัน ๕ วัน (เขาเรียกว่า Five-day Week) ๓๐ อาทิตย์ก็มีการประชุมกัน ๕ วัน การกระทำหน้าที่ควบคุมนโยบายของรัฐบาลกับออกกฎหมายของสภาสามัญกินเวลาประมาณ ๑๕ วัน ในสมัยหนึ่งซึ่งมี ๑๕๐ วันตามความจริงนั้น เพียงแต่สภาสามัญเองก็ไม่อาจทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ จึงเกิดมีระบบการใช้คณะกรรมการ (Committee) ของสภาสามัญขึ้น ซึ่งขณะนั้นมีอยู่ ๑๔ ชุด เริ่มต้นตั้งแต่ ๑๘๗๓ เป็นต้นมา

การควบคุมนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐสภานั้น ก็คือการที่ต่างรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา ซึ่งเป็นผลที่ทำให้ทั้งสององค์การทำหน้าที่ร่วมกันได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ นโยบายทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นนโยบายภายในหรือภายนอกย่อมต้องการใช้เงิน ดังนั้นเมื่ออำนาจในทางการเงินเป็นของสภาสามัญแล้ว ความสำคัญของสภาสามัญในการควบคุมนโยบายของรัฐบาลก็ย่อมปรากฏได้ชัดเจน เพราะถ้าเมื่อเป็นที่ยอมรับกันว่า จะไม่มีการใช้เงิน หรือ เก็บภาษี ถ้าหากไม่มีการอนุมัติจากสภาสามัญ คณะรัฐมนตรีก็ต้องผูกพันในทางการเงินซึ่งจะต้องให้ความสำคัญแก่สภาสามัญในชั้นนี้ ไม่มีอำนาจใดของสภาสามัญที่ใหญ่ยิ่งไปกว่าอำนาจการอนุมัติให้จ่าย

เงินกับการเก็บภาษี คณะกรรมาธิการชุดที่ห้าของสภาสามัญคือ Committee of Ways and Means กับ Committee of Supply ซึ่งมีชื่อเรียกกันในรัฐสภาอังกฤษว่า Committees of the Whole ซึ่งมีความหมายว่า สมาชิกสภาสามัญทั้งหมดทำหน้าที่รวมกันเป็นคณะกรรมาธิการของ ๒ ชุดนี้ ทุกๆ ปี คณะรัฐมนตรีจะได้เสนอร่างงบประมาณต่อ Committee of Supply ของสภาสามัญในวันที่ ๓ เมษายน ตั้งแต่มีการปฏิวัติปี ๑๖๘๘ เป็นต้นมา งบประมาณที่เกี่ยวกับกองทัพจะต้องบอกรายละเอียดทุกรายการ ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมาจะต้องเสนอรายละเอียดทุกรายการเกี่ยวกับงบประมาณของกองทัพเรือกับองค์การพลเรือนอื่นๆ การอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณของ Committee of Supply เสียเวลาไป ๓๐ วันต่อปี

โดยที่คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเสมือนหนึ่งคณะกรรมาธิการชุดหนึ่งของรัฐสภา ในปี ๑๙๖๖ สภาสามัญจึงปล่อยให้สิทธิที่จะเสนอร่างงบประมาณเป็นของคณะรัฐมนตรี โดยที่ยังถืออำนาจที่จะให้การอนุมัติจ่ายเงินหรือเก็บภาษีไว้กับสภาสามัญ สภาสามัญอาจจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดเงินในร่างงบประมาณได้ อำนาจการควบคุมการเงินของสภาสามัญในปัจจุบันขึ้นอยู่กับอำนาจทางกฏหมาย (ซึ่งปรากฏผ่านทางหนังสือพิมพ์และวิทยุ โทรภาพ เป็นต้น) ไม่ใช่แค่เพียงว่า การคัดค้านและไม่สนับสนุนด้วย เพราะถ้าหากสภาสามัญให้เหตุผลดีในการไม่อนุมัติหรือเพิ่มเติมและลดงบประมาณแล้ว รัฐบาลก็ย่อมอยู่ในฐานะจะต้องแพ้การเลือกตั้งคราวหน้าได้ ปัญหาเรื่องขอเพิ่มภาษีเช่นเดียวกัน ในเรื่องเพิ่มภาษี สภาสามัญยกให้เป็นสิทธิของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Chancellor of the Exchequer) เสนองบประมาณ ต่อสภาสามัญในต้นเดือนเมษายน สภาสามัญนัดประชุมกันในรูปคณะกรรมาธิการชุด Committee of Ways and Means สภาสามัญอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนองบของคณะรัฐมนตรีได้ แต่คณะรัฐมนตรีมักจะขอแก้ไขเพิ่มเติมตัวเองเมื่อรู้สึกว่ารายการใดสภาสามัญจะแก้ไขเพิ่มเติม

โดยที่มั่นใจว่าร่างงบประมาณและการเก็บภาษีจะได้รับอนุมัติ จากสภาสามัญ
จึงมีการอภิปรายกันใน Committee of the whole ทั้งสองชุดคือ Committee of
Supply กับ Committee of Ways and Means หลังจากที่ย่างงบประมาณได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว
ดังนั้นส่วนหนึ่งของร่างงบประมาณสำหรับปีใหม่มักจะได้รับอนุมัติล่วงหน้า (Voted on
account) และ พ.ร.บ. งบประมาณ (Consolidated Fund No. I Bill) หมายเลขหนึ่ง
จะได้รับอนุมัติในปลายเดือนมีนาคม ทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี
(Consolidated Fund (appropriation) Bill) จะยังไม่ผ่านสภาสามัญจนกระทั่งต้นเดือน
สิงหาคม ในขณะที่เดียวกันนี้ของ Committee of Ways and Means ที่ออกหลังจากที่
มีการเสนอร่างงบประมาณก็มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ โดยไม่ต้องคอยการขอพระราช
ราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่อาจเสนอร่างงบประมาณได้ วิธีการแก้ไขก็คือให้
องค์การอื่นเป็นผู้เสนอ เป็นต้นว่าในตอนระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้ง เจ้าหน้าที่
ของแต่ละกระทรวงภายใต้การนำของ Eric Gedder ในปี ๑๙๒๒ กับของ George May
ในปี ๑๙๓๓ เป็นผู้เสนอร่างงบประมาณแทนรัฐบาล

ในการควบคุมนโยบายของรัฐบาลนั้น สภาสามัญมีคณะกรรมการเพื่อการ
การ ๒ ชุดเหมือนกัน ชุดหนึ่งเรียกว่า Committee of Public Accounts ซึ่งมีอำนาจ
(เริ่มตั้งแต่ปี ๑๘๕๐) ตรวจสอบว่า รายจ่ายของแต่ละบัญชีตรงกับที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัติงบประมาณหรือไม่ คณะกรรมการชุดนี้มีผู้ช่วยเหลือคือ ผู้ตรวจ
เงินแผ่นดิน ซึ่งอังกฤษเรียกว่า The Comptroller and Auditor General กับเจ้าพนักงาน
ได้บังคับบัญชาของเขามีกิจการอื่น ๆ ที่จะทำให้สมาชิกสภาสามัญทราบว่าคุณสมบัติ
ได้ใช้เงินในรายการงบประมาณไปอย่างไรบ้าง เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกตั้งกระทู้
ถามคณะรัฐมนตรีได้ โดยที่คณะกรรมการชุด Committee of Public Accounts
นี้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบบริหารการเงินต่อรัฐสภา ในเมื่อ
กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งต้องการที่จะใช้เงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในงบประมาณแล้ว จะ

ต้องได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการชุดก่อนที่รัฐสภาจะผ่านเป็นกฎหมายอนุญาตออกมาได้ ความปกติแล้วคณะกรรมการชุดนี้มีประธานกรรมการแล้วกรรมการหลายนายเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน และมีอำนาจที่จะขอให้ข้าราชการส่งหลักฐานกับเอกสารต่าง ๆ มายังคณะกรรมการได้

คณะกรรมการอีกชุดหนึ่งก็คือ The Select Committee on Estimates (ในตอนสงครามมีชื่อว่า The Select Committee on National Expenditure) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ มีอำนาจสอบสวนการจัดตั้งอัตรางบประมาณของคณะรัฐมนตรีว่า ได้กระทำไปโดยมีหลักการกับถูกต้อง ด้วยนโยบายการปกครองหรือไม่ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องแน่ใจว่า จำเป็นต้องให้ร่างงบประมาณสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้เสนอไว้ คณะกรรมการชุดนี้แบ่งออกเป็นอนุกรรมการ (Subcommittee) หลายคณะคณะกรรมการชุดนี้ไม่มีพนักงานที่ได้รับเงินเดือนและทำงานตามปกติประจำอย่างคณะกรรมการชุด Committee of Public Accounts นักการเมืองชั้นผู้นำของอังกฤษหลายนาย เสนอให้รวมคณะกรรมการทั้งสองชุดเข้าด้วยกันเป็นชุดเดียว แต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างใดเลย

นอกจากนี้คณะกรรมการเพื่อควบคุมรัฐบาลดังที่ได้กล่าวมานั้น สภาสามัญยังอาจแสดงความรู้สึกของตนให้รัฐบาลทราบโดยการตั้งกระทู้ถามในสภา วิถีถามกระทู้เริ่มขึ้นในปี ๑๙๓๕ และจำนวนของกระทู้ถามที่ถามรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทุกปี ทุกวันมีกระทู้ถามประเภทเครื่องหมายดาว (Starred questions) ประมาณวันละ ๑๐๐ กระทู้ กระทู้ประเภทเครื่องหมายดาวเป็นกระทู้ที่รัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องจะต้องตอบโดยวาจาในที่ประชุมสภา ในบางวันจำนวนกระทู้ประเภทนี้เพิ่มขึ้นถึง ๑๕๐ กระทู้ ทั้ง ๆ ที่ปรากฏอยู่เสมอว่า ภายในหนึ่งชั่วโมงจำนวนกระทู้ที่จะได้รับคำตอบมีเพียง ๗๐ กระทู้เท่านั้น เมื่อก่อนเวลาถามกระทู้ของสภาไม่มีเวลาจำกัด ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๐๒ เป็นต้นมา มีการจำกัดเวลาตอบกระทู้ไว้วันละ ๓ ชั่วโมง นอกจากนั้นในปี ๑๙๓๐ นั้น ได้มีระเบียบเพิ่มเติมอีกว่า ในวันหนึ่งสมาชิกสภาสามัญผู้หนึ่งตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีได้ไม่เกิน ๓ กระทู้ต่อวัน

กระทู้ถามทำหน้าที่เป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา ดังนั้นจึงมีการวางระเบียบว่า ถ้าหากกระทู้ถามใดไม่ได้กำหนดตัวรัฐมนตรีนำโดยนายหนึ่งเป็น

ผู้ตอบแล้ว กระทั่งถามนั้นจะจัดเข้าไว้ในระเบียบวาระไม่ได้ กระทั่งถามที่ถูกต้องตาม
ระเบียบจะต้องไม่เป็นการขอให้สมาชิกสภา หรือรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งไปแล้ว
ตอบกระนั้น ในบางครั้งกระทั่งถามที่สมาชิกเสนอได้รับคำแนะนำจากรัฐมนตรีเพื่อ
จะใช้การตอบกระทั่งถามเป็นการประชาสัมพันธ์และแถลงความจริง กระทั่งถามบางข้อ
เป็นกระทั่งที่เสนอโดยสมาชิกนักวิทยาศาสตร์ ทัง ๆ ที่เป็นปัญหาง่าย ๆ และไม่เหมาะสม
ที่จะมาเสียเวลาในปัญหาเช่นนี้ กระทั่งถามบางประเภทก็มุ่งจะถามให้รัฐมนตรีผู้ตอบ
ต้องขอลาออกจากคณะรัฐมนตรี บางประเภทก็เป็นกระทั่งที่สมาชิกสภาสามัญตั้งขึ้น
จากการได้รับคำร้องทุกข์จากผู้ใดหรือออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน ในเรื่อง
การตอบกระทั่งในรัฐสภาไม่จำเป็น ถ้าหากว่ารัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องได้ตอบสมาชิกผู้
กระทั่งถามเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อได้รับกระทั่งถามแล้ว รัฐมนตรีมีเวลาเพียง
๒๔ ชั่วโมงที่จะตอบคำถามนั้น

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาสามัญคือ การอนุมัติกฎหมาย เมื่อมี
จำนวนงานและจำนวนเงินของชาติเพิ่มขึ้นแล้ว ก็มีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพิ่ม
ขึ้นเป็นเงาตามตัว ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๑ เป็นต้นมา ความยาวของกฎหมายใน
ยามสงบเพิ่มขึ้นเป็น ๓ เท่าตัว

ในการอนุมัติกฎหมายนั้น ร่างกฎหมายฉบับหนึ่งจะต้องผ่านการพิจารณา
ของสภาสามัญเป็น ๔ วาระ (Stages) วาระหนึ่งคือ Second Reading เมื่อรัฐบาลเสนอ
ร่างกฎหมายต่อสภาแล้ว รัฐบาลจะต้องอธิบายความสำคัญของกฎหมายและเหตุผลที่
จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้นต่อรัฐสภา เมื่อเสียงส่วนใหญ่ของสภาเห็นด้วยกับหลักการ
กับเหตุผลของกฎหมายที่จะยอมรับกฎหมายผ่านไปยังวาระที่ ๒ ที่เรียกว่า Committee stage
คือเป็นตอนที่สภาสามัญพิจารณากฎหมายเป็นมาตราไปโดยละเอียด รวมทั้งมีการ
แก้ไขปรับปรุงถ้อยคำในกฎหมายนั้นด้วย ส่วนวาระที่ ๓ นั้นเรียกว่า report stage เป็น
วาระที่สภาตกลงที่ยอมรับร่างกฎหมายที่ผ่านคณะกรรมการมาแล้ว (ผ่าน Committee
stage) วาระที่ ๔ ซึ่งเป็นวาระสุดท้ายนั้น เป็นวาระที่จะต้องกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมใด
ก่อนที่ร่างกฎหมายนั้นจะผ่านสภาสามัญไปยังสภานางต่อไปตาม ขั้นตอนการนิติบัญญัติ

ในวาระ ๔ วาระ ในการออกกฎหมาย วาระที่น่าสนใจที่สุดเป็นวาระที่มีการอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ในวาระที่หนึ่ง Second reading แคตเตียเวเลานานท์ดักคอ เมื่อร่างกฎหมายอยู่ในระยะอภิปรายของคณะกรรมการ (Committee stage) จนกระทั่งปี ๑๘๘๒ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายทุกฉบับคือ The Committee of the Whole House ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนั้น ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินและร่างกฎหมายสำคัญ ร่างกฎหมาย ๒ ประเภท The Committee of the Whole House มักจะถืออำนาจพิจารณาเองโดยตลอด แต่ร่างกฎหมายอย่างอื่นจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการชุดอื่น ๆ แล้วแต่ประเภทของร่างกฎหมายนั้น การส่งร่างกฎหมายไปยังคณะกรรมการชุดอื่น ภาษาอังกฤษเรียกว่า send upstairs ตั้งแต่ปี ๑๘๐๗ เป็นต้นมา มีการแบ่งประเภทร่างกฎหมายออกเป็น ประเภท A.B.C.D. และร่างกฎหมาย Scott ในข้อนี้ขอตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คณะกรรมการของสภาอังกฤษไม่ใช่คณะกรรมการเฉพาะอย่างที่เราเรียกว่า Functional Committee อย่างในฝรั่งเศสหรืออเมริกา เพราะแต่ละคณะกรรมการไม่ได้ตั้งขึ้นไว้เพื่อพิจารณากฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ คณะกรรมการของสภาอังกฤษแต่ละชุด (นอกจากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับ Scotland) แล้ว ประกอบด้วยกรรมการ ๓๐-๕๐ นาย และมีสมาชิกเพิ่มเติมอีก ๑๐-๓๕ นาย เพื่อพิจารณากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่คณะกรรมการจะได้ให้อำนาจโดยเฉพาะ

คณะกรรมการมีอำนาจกับหน้าที่เพียงแต่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายเท่านั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายในขั้น report stage เป็นการพิจารณาเพื่อรับรองมติของคณะกรรมการเท่านั้น ดังนั้นในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งเมื่อผ่าน Committee stage มาแล้ว report stage เพียงแต่ลงมติรับรอง "that the amendments proposed in committee be accepted" ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการใน Committee stage ไม่ได้เสนอร่างของตนเองขึ้นใหม่ รายงานการประชุมของคณะกรรมการนั้นจะต้องจัดพิมพ์ขึ้น เพื่อที่จะรักษาหลักฐานที่มีการเพิ่มเติมแก้ไขร่างกฎหมายของคณะกรรมการ คณะกรรมการแต่ละชุดมีหน้าที่ปรับปรุงร่างกฎหมายให้ดีขึ้น

ในตอนหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ อำนาจร่างกฎหมายที่จะต้องผ่านรัฐสภา
มากขึ้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงในระบบกรรมวิธีการของสภาสามัญมาก คือว่าแทนที่จะ
มี ๕ คณะกรรมการก็มี ๗ คณะ เดิมเคยประชุมกันอาทิตย์ละ ๒ ครั้ง ก็เปลี่ยนเป็น
๓ ครั้ง จะต้องประชุมกันครั้งหนึ่งมากกว่า ๒ ชั่วโมง และในเมื่อจำเป็นจะมีการประชุม
สภาในตอนเช้าวัน เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้คณะกรรมการการประชุมกันได้ในตอนบ่าย มี
การกำหนดเวลาที่จะพิจารณากฎหมายฉบับหนึ่ง และเวลาที่จะพิจารณาส่วนหนึ่งของกฎ-
หมายฉบับนั้น (เขาเรียกว่า Guillotine type of closure)

วิธีการป้องกันมิให้มีร่างกฎหมายต้นความสามารถของสภาสามัญ และเพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพในการออกกฎหมาย จึงมีการใช้ระบบมอบอำนาจนิติบัญญัติ (delegated
legislation) ในระบบรัฐบาลอังกฤษเขาถือว่า เป็นการต้องตามรัฐธรรมนูญที่จะมอบ
อำนาจการออกกฎหมายให้แก่รัฐมนตรีนายใดคนหนึ่งรับผิดชอบ การดำเนินงานด้าน
ของแต่ละกระทรวงก็ยังเรียกว่า “การนิติบัญญัติ” (Legislative) ไม่ใช่ quasi-
legislative กฎข้อบังคับของกระทรวงหนึ่งที่ออกตามอำนาจของกฎหมายฉบับหนึ่งเรียก
ว่า Statutory instruments จำนวนกฎข้อบังคับในปี ๑๙๓๘ มีอยู่ ๑๖๖๓ และในปี ๑๙๔๒
มีอยู่ ๑๗๐๖ ฉบับ

เมื่อรัฐสภามีอำนาจควบคุมการออกกฎข้อบังคับของกระทรวง ก็ทำให้รัฐ
สภาอำนาจควบคุมนโยบายทั่วไป หรือเฉพาะกระทรวงของคณะรัฐบาลในระบบ
รัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ (responsible government) การควบคุมเช่นนี้เป็นของสำคัญ
ยิ่ง ปรากฏว่า ๔ ใน ๕ ของกฎกระทรวงที่ออกมาโดยรัฐมนตรีอยู่ใต้การควบคุมของ
รัฐสภาอย่างชัดเจน แต่ในจำนวนที่เหลือ ๑ ใน ๕ นั้น รัฐสภาก็มีวิธีการควบคุมต่าง
หาก คือ เมื่อออกกฎข้อบังคับของกระทรวงมาแล้ว จะต้องได้รับอนุมัติหรือยินยอม
จากรัฐสภาเสียก่อน กฎข้อบังคับนั้นจึงจะมีผลบังคับได้อย่างกฎหมายเพื่อที่ให้อำนาจ
ควบคุมในระบบนี้ได้เต็มที่ จึงมีการจัดตั้ง Committee on Statutory Instruments ขึ้น
ในปี ๑๙๔๔ โดยมีกรรมการเพียง ๑๒ คน คณะกรรมการชุดนี้ประชุมกันเกือบทุก

ฉบับเก่าเพื่อที่จะพิจารณาปัญหาเหล่านี้คือ (๑) เกี่ยวกับภาษาหรือคำธรรมเนียมที่ประชาชนต้องเสียในการขอรับไปอนุมัติหรือบริการอื่นๆ (๒) เกี่ยวกับเวลาที่กฎหมายจะมีผลบังคับ และ (๓) ปัญหาความไม่แจ่มแจ้งของการใช้ถ้อยคำในร่างกฎหมายนั้น คณะกรรมการนั้น มีอำนาจหน้าที่จัดพิมพ์รายงานข้อเสนอละระเบียบวาระการประชุม ก่อนที่จะส่งร่างกฎหมายไปยังสภาสามัญ คณะกรรมการชุดนั้น มักจะให้โอกาสแก่กระทรวงที่เกี่ยวของอธิบายข้อของใจต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

วิธีควบคุมการมอบอำนาจออกกฎหมายไม่ได้อยู่ที่อำนาจของข้อบังคับของกระทรวงที่จะต้องควบคุม แต่สำคัญตรงที่ว่า ผลของการควบคุมต่อการปฏิบัติงานของกระทรวงอย่างไร วิธีการควบคุมนั้นชนไวกลเพื่อจะคอยดูมิให้กระทรวงต่าง ๆ ใช้อำนาจที่ได้รับมอบในการออกกฎหมายไปในทางที่ผิด นอกจากนั้น จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาทราบความเป็นมาของนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้การควบคุมของรัฐสภาเห็นนโยบายของรัฐสภาได้ผลดียิ่งขึ้น

ในตอนนี้ เห็นมีความจำเป็นจะต้องกล่าวถึง การนำในรัฐสภา (Parliamentary leadership) ในการปฏิบัติหน้าที่สำคัญ ๒ ประการของรัฐสภา นั้น สภาสามัญกระทำหน้าที่ของตนโดยมีองค์การสำคัญ ๒ องค์การเป็นผู้นำในการควบคุมนโยบายของรัฐสภา และการออกกฎหมาย องค์การสำคัญ ๒ องค์การนั้นคือ คณะรัฐมนตรี กับพรรคฝ่ายค้าน ในเรื่องการจัดที่ประชุมของสภาสามัญเป็นข้อสำคัญอย่างหนึ่ง คือว่า ทั้ง ๆ ที่สมาชิกสภาสามัญของอังกฤษมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ของอเมริกา ที่ประชุมสภาสามัญอังกฤษมีขนาดเพียง ๑ ใน ๔ ของขนาดของสภาผู้แทนราษฎรอเมริกา ในอเมริกาที่นั่งในสภาจัดเป็นรูปครึ่งวงกลม แต่ในอังกฤษในสภาแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มที่นั่ง โดยมีฝ่ายรัฐบาลอยู่กลุ่มหนึ่งและพรรคฝ่ายค้านอยู่อีกด้านหนึ่ง แต่ละพรรคมีที่นั่ง "อันแรก" ในแถวแรก (front bench) เป็นที่นั่งของหัวหน้าพรรค พรรคฝ่ายค้านก็นั่งอยู่ด้านซ้ายของประธานสภา คณะรัฐมนตรี

ที่มาร่วมประชุมสภาทนายอยู่แถวเดียวกับนายกรัฐมนตรี บุคคลชั้นหัวหน้าของพรรคฝ่าย
ค้านนั่งถัดหัวหน้าฝ่ายค้านไป บรรดาเลขาธิการพรรคทั้งสองพรรคนั่งในทงวางที่เหลือน้อยของ
แต่ละด้าน ทิ้งสำหรับเลขาธิการพรรคเราเรียกว่า back bench ซึ่งตรงกันข้ามกับทงของ
นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งเรียกว่า (front-bench) ดังนั้นพวก
พรรคจึงมักจะเรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า The Backbenchers

รัฐมนตรี หัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน และเลขาธิการของพรรคเท่านั้นที่มีสิทธิ์ที่จะมี
ทำงานได้ แต่บุคคลอื่น ๆ ไม่มีที่ทำงานให้ และแม้แต่ที่นั่งในสภาก็ไม่อาจไว้ให้ นอกจาก
มีที่ทำงานให้แล้ว ทางสภาสัญญาจะจัดบริหารเลขาธิการโดยไม่คิดมูลค่าให้แก่บรรดา
รัฐมนตรี หัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน และเลขาธิการของพรรค สมาชิกสภาธรรมดาต้องจ้าง
เลขาธิการของตนเองโดยทุนของตนเอง พวกนี้มีสิทธิ์ใช้ห้องสมุดเป็นทงานหนึ่งต่อและ
เขียนจดหมาย นอกจากนี้ เงินเดือนของสมาชิกที่ได้เป็นรัฐมนตรี (เขาเรียกว่า officehol-
ders) กับสมาชิกธรรมดา (เขาเรียกว่า private members) นั้นแตกต่างกัน ก่อนปี ๑๙๑๓
สมาชิกธรรมดาไม่ได้รับเงินเดือนเลย ในปัจจุบันนี้สมาชิกธรรมดาได้รับเงินเดือนปีละ
๑,๐๐๐ ปอนด์ รวมทั้งเงินค่าภาษีและเบ็ดเตล็ด ๓๐๐ ปอนด์ต่อปี รัฐมนตรีสมาชิกสภา
ทำหน้าที่ในสภา ซึ่งได้รับเงินเดือนปีละ ๕,๐๐๐ ปอนด์ ไม่มีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินเดือนของตน
ในฐานะเป็นสมาชิกสภา ได้เงินเดือนที่ได้รับน้อยกว่า ๕,๐๐๐ ปอนด์ต่อปี ก็มีสิทธิ์ได้รับ
เงินเดือนในฐานะเป็นสมาชิกสภาปีละ ๕๐๐ ปอนด์ หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านก็มีสิทธิ์ได้รับ
เงินเดือนตามระเบียบนี้ ถ้าหากผู้พ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปแล้ว แต่ยังเป็นสมาชิกสภา
อยู่ ก็มีสิทธิ์จะได้รับเงินเดือนอย่างหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน

ในจำนวนสมัยประชุม ๑๕๐ วันต่อสมัยนั้น ๑๓๐ วันเป็นระยะเวลาที่ใช้ในการ
ออกกฎหมายโดยตรง ตั้งแต่ปี ๑๙๐๒ เป็นต้นมา รัฐบาลชุดนายกรัฐมนตรีแบลฟัวร์
(Balfour) มักจะเป็นผู้เสนอริเริ่มให้สภาสัญญาจัดระเบียบวาระตามที่รัฐบาลเสนอ ใน
จำนวน ๒๐ วันที่เหลืออีก ๑/๓ เป็นเวลาที่ตอบกระทู้ถาม ซึ่งมักจะเป็นวันพุธในระหว่าง
เดือนพฤศจิกายน กับวันอีสเตอร์ (Easter)

ในระยะนี้ สมาชิกฝ่ายค้านมักจะถือโอกาสแถลงนโยบายของพรรคของตน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมรัฐบาลและเพื่อการประชาสัมพันธ์ด้วย ในตอนสงครามนั้น ร่างกฎหมายของรัฐบาลผ่านสภาได้ง่ายกว่ายามสงบ และปรากฏว่าร่างกฎหมายของสมาชิกสภาเดนมาร์ก (ที่เรียกว่า private bills) ผ่านได้เพียง ๓๐ ร่างต่อสมัยประชุมสมัยหนึ่ง ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภามักจะมีชื่อของสมาชิกสภาเป็นชื่อของกฎหมายนั้น มีตัวอย่างเช่น Fox's Libel Act (๑๗๘๒) Plimsoll's Merchant Shipping Act (๑๘๘๖)

ในบางครั้ง ข้อเสนอของสมาชิกสภาต่อรัฐมนตรีในการประชุมสภาได้รับการสนใจ และปรากฏว่าออกเป็นกฎหมายว่า เช่น กฎหมายด้วยการใช้ระบบ "ค่าจ้างยุติธรรม" (Fair Wage) ในการเวนสัญญาแก่รัฐบาลไม่ว่าในกรณีใด ๆ

หลักสำคัญของ การดำเนินการประชุมรัฐสภาอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งอังกฤษมีชื่อเสียงมากก็คือความเป็นกลาง (Impartiality) ของประธานสภา (The speaker) ในศตวรรษที่ ๑๕ กับ ๑๖ ประธานสภาเป็นผู้บริหารควบคุมสภาในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ในตอนกลางศตวรรษที่ ๑๗ ประธานสภาได้กลายเป็นโฆษก (Spokesman) ของรัฐสภาในการต่อสู้กับกษัตริย์ และโดยการกระทำเช่นนั้น ทำให้ประธานสภาเป็นหัวหน้าหรือผู้นำ (Leader) ของสภาอยู่ขณะหนึ่ง ในศตวรรษที่ ๑๘ คณะรัฐมนตรีมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในทางการเมือง การเป็นผู้นำของประธานสภาทั้งหมดไป ทั้ง ๆ ที่ประธานสภาเข้าประชุมคณะรัฐมนตรี และหลายครั้งหลายคราว ได้ออกจากตำแหน่งไปเป็นนายกรัฐมนตรี ในราวปี ๑๘๒๐ ได้มีการยอมรับความสำคัญของพรรคฝ่ายค้านมากขึ้น และยอมรับฐานะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีที่มีอยู่ต่อพรรครัฐบาลกับในสภา จึงทำให้ประธานสภากลายเป็นประธานที่ประชุมผู้เป็นกลาง (Impartial presiding officer) ของสภาสามัญไป

ในการเลือกประธานสภาในอังกฤษนั้น เขามองว่าการเลือกที่น่าสนใจดังนี้ พรรคฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอริเริ่มว่าควรให้ใครเป็นประธานสภา และพรรคฝ่ายค้านก็มักจะเป็นผู้สนับสนุน ถ้าหากฝ่ายค้านได้เป็นรัฐบาล ก็มักจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงตัว

ประธานสภา เพื่อประธานสภาคนหนึ่งสมัครทำหน้าที่ต่อไปอีก เมื่อวาระอยู่ในตำแหน่งหมดไป มักจะไม่ค่อยมีผู้ใดเสนอตัวเข้าแข่งขันทั้งรัฐบาลกับฝ่ายค้านชอบถือเป็นมารยาทการเมืองจะไม่ส่งผู้ใดเข้าแข่งขัน เป็นที่ยอมรับกันว่าประธานสภาจะต้องไม่เที่ยวหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง หรือคัดค้านการหาเสียงของผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง ในการสมัครเป็นประธานสภาที่ดี ประธานสภาจะต้องไม่หว่านล้อมให้พรรคต่าง ๆ กัดกันผู้สมัครคู่ต่อสู้ หน้าที่สำคัญยิ่งของประธานสภาคืออนุมัติให้สมาชิกขึ้นพูดในสภา ตัดสินข้อปัญหาของระเบียบวาระการประชุม ตัดความข้อบังคับการประชุมและวาระการประชุม การตัดความนี้จะต้องพิมพ์ไว้ในหนังสือพิมพ์ The Journals ประจำของสภาสามัญ ลงโทษหรือห้ามปรามสมาชิกผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมหรือก่อให้เกิดความไม่สงบในสภา มีหน้าที่กับอำนาจที่จะตัดสินว่า ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Finance Bills) เป็นต้น ประธานสภาของอังกฤษได้ผสมกลมในขณะทำหน้าที่

ในตอนนั้น เห็นสมควรจะกล่าวถึงสภาขุนนางไว้สักเล็กน้อย ตั้งแต่อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญในการออกกฎหมายเพิ่มขึ้น สภาขุนนาง (House of Lords) ลดความสำคัญลงมาก ตามหลักการแล้ว รัฐสภาของสหราชอาณาจักร (The United Kingdom) มี ๒ สภา คือมีสภาสูงกับสภาต่ำ สภาสูง (หรือที่เรียกว่าสภาที่สอง The second House) เป็นสภาที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อระบบรัฐบาลที่ใช้การอภิปรายกฎหมายด้วยกันเป็นเครื่องมือ จนถึงกับเรียกว่า The Government by Discussion สภาที่สองจะได้อภิปรายถกเถียงถกเถียงกันของอีกชนหนึ่ง หลังจากที่ได้ผ่านการ ถกเถียง อภิปราย มาแล้วในสภาที่หนึ่ง ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐสภาของอังกฤษไม่ใช่ว่ามีสภาที่อำนาจเท่ากัน ๒ สภา (Two Unequal Houses) อำนาจสำคัญของสภาสามัญที่มีอยู่เหนือการตัดสินและอนุมัติร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และการควบคุมนโยบายของรัฐบาล ทำให้สภาสามัญมีอำนาจกับมีความสำคัญทางการเมืองมากกว่าสภาขุนนาง จะเรียกว่ามีความสำคัญที่สุดก็ได้ เพราะ The Parliament Act ๑๙๑๑ รับรองไว้เช่นนั้น โดยเฉพาะปัญหาทางการเงินแล้ว รัฐสภาอังกฤษมีสภาเดียวเท่านั้น คือสภาสามัญ

ในขบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Process) ทั่วไป รัฐสภาอังกฤษมีสภา
สภาขุนนางเพียงแต่กลั่นกรองและคัดค้านเท่านั้น อำนาจแท้จริงขึ้นอยู่กับสภาสภาสามัญ ดัง
จะเห็นได้จากที่ว่า ถ้าหากสภาสภาสามัญผ่านร่างกฎหมายฉบับหนึ่งใน ๓ สัปดาห์ประชุมติดกัน
ร่างกฎหมายนั้นก็จะเป็นกฎหมายได้ แม้จะไม่ได้ได้รับความยินยอมจากสภาขุนนางก็ตาม ใน
เรื่องนี้ สภาขุนนางเคยใช้สิทธิโต้แย้งอย่างรุนแรง ๒ ครั้ง แต่ทั้งสองครั้ง คือในการผ่าน
กฎหมาย Welsh Church Act (๑๘๓๔) และ The Government of Ireland Act (๑๘๙๔)

ในตอนที่รัฐบาลพรรคเดเบอรัเข้ามาบริหารงานในปี ๑๘๔๕ นั้น สภาขุนนาง
มุ่งทำหน้าที่แต่แก้ไขเพิ่มเติมร่าง พระราชบัญญัติ การโอน ทรัพย์สิน ของ เอกชนมาเป็น
ของรัฐ (Nationalization bills) ทุกฉบับ การแก้ไขเพิ่มเติม บางครั้งรัฐบาลก็
ยอมรับฟัง แต่ถ้าหากข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมของสภาสภาสามัญตรงกับของสภาขุนนางแล้ว
สภาขุนนางมักปล่อยให้สภาสภาสามัญเป็นผู้โต้เถียงกับรัฐบาล ในขณะที่ได้เกิดมชนบธรรม-
นิยมองกฤษขึ้นมาถือว่า สภาขุนนางจะไม่ใช้สิทธิโต้แย้งใน ๒-๓ ปีแรกของการที่ทำการ
เลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยอมรับรองความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี
กับสภาสภาสามัญในการควบคุมนโยบายและการออกกฎหมายทั่วไป.

บทที่ ๕

รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

(Her Majesty's Government)

ตามที่ใช้กันประเทศอังกฤษนั้น คำว่า "Government" นั้นหมายถึงบุคคลที่
ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอำนาจปกครองสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ตลอด
เวลา ๒๕๐ ปีที่แล้วมา ประมุขของรัฐบาลคือ นายกรัฐมนตรี ชื่อตำแหน่งเริ่มใช้ใน
ประเทศฝรั่งเศสก่อนอื่น ในตอนแรก ๆ คำว่า Prime Minister นี้ พวกอังกฤษนำมาใช้
อย่างเลียดๆ เช่นในตอนโกดอดฟีน (Godolphin) กับวอลโปล (Walpole) ทำหน้าที่
"นายกรัฐมนตรี" ในพระปรมาภิไธยของพระนางเจ้าแอนน์ กับพระเจ้ายอร์จที่หนึ่ง

ลักษณะสำคัญของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นคือว่า พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขของประเทศทรงไว้ดวงพระทัยและมอบหมายความรับผิดชอบต่างๆ แก่แก่นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่เด็ก แต่งตั้งได้ง่ายกว่าตำแหน่งพระมหากษัตริย์ จึงทำให้มีคนเชื่อถือว่าเป็นตำแหน่งของประชาชนชาวอังกฤษ การให้อำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศแก่นายกรัฐมนตรีนั้น เป็นลักษณะพิเศษอีกอย่างหนึ่งของรัฐบาลอังกฤษ

ในตอนเริ่มต้นนั้น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีชื่อเรียกต่างๆ ชื่อตำแหน่งที่แท้จริงของนายกรัฐมนตรีนั้น คือ The First Lord of the Treasury ซึ่งเริ่มใช้ในปี ค.ศ. ๑๗๑๔ ซึ่งเป็นปีที่มีการยกเลิกตำแหน่ง Lord High Treasury ในป็นนั้นมีการตั้งหน่วยงานขึ้นหนึ่งชื่อ The Treasury นายกรัฐมนตรีจึงได้รับแต่งตั้งให้เป็น "Chairman of my lords Commissioners of the Treasury" ซึ่งตามความจริงนั้น นายกรัฐมนตรีไม่เคยทำหน้าที่นั้นเลย โดยที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง "The First Lord of the Treasury" นั้นเอง ทำให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินเดือน และมีบ้านราชการให้พักคือ บ้านเลขที่ ๑๐ ถนนดาวนิง ในกรุงลอนดอน ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทุกๆ นั้น ไม่มีเงินเดือนและไม่มีย่านพักที่ทางราชการให้

ในปี ๑๙๐๕ ในฐานะและตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีได้รับการรับรองเป็นทางการ โดยพระบรมราชโองการของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่เจ็ด โดยให้มีสิทธิเข้าเฝ้าฯ ทูลละอองธุลีพระบาทได้ก่อนคนอื่นๆ ในปี ค.ศ. ๑๙๑๗ รัฐสภาออกกฎหมายให้สิทธิแก่นายกรัฐมนตรีที่จะใช้บ้านพักในชนบทที่ชื่อ "Chequers" โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ตอบแทน ในปัจจุบันนี้นายกรัฐมนตรีได้รับพระราชทานเงินเดือนปีละ ๑๐,๐๐๐ ปอนด์ และได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเมื่อพ้นตำแหน่งไปแล้ว การให้บ้านราชการกับให้บำเหน็จบำนาญนั้น เป็นผลดีแก่นายกรัฐมนตรีผู้มีฐานะไม่ค่อยดี เช่น แอสควิธ (Asquith) ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในระยะ ๑๙๐๘-๑๙๑๖ เดวิด ลอยด์ จอร์จ (David Lloyd George) ในระยะ ๑๙๑๖-๑๙๒๒ และแรมเซย์ แม็คโดนัลด์ (Ramsay Mac Donald) ในระยะปี ๑๙๒๓

สำหรับการเลือกคณายกรัฐมนตรีนั้น ตลอดเวลา ๒๕๐ ปี ที่ผ่านมา คุณลักษณะสำคัญยิ่งของนายกรัฐมนตรีก็คือ ความสามารถที่จะรักษาและควบคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญได้ ทั้งนี้เพราะว่า ถ้าหากสภาสามัญไม่ผ่านกฎหมายให้อำนาจเก็บภาษีหรืออนุมัติงบประมาณแล้ว รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ไม่อาจดำเนินการได้ อีกประการหนึ่ง ความไว้วางใจของสภาสามัญเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการอยู่ในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ดังที่สำคัญที่สุดก็คือ ชาวอังกฤษเชื่อว่า นายกรัฐมนตรี ก็คือ ผู้กระทำการในสภาสามัญแทนพระองค์

โดยที่เกิตรกการเมืองใหญ่ขึ้นในวงการเมืองอังกฤษ อำนาจการเลือกคณายกรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์แทบจะไม่มี เพราะโดยหลักการแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองที่มกลพรรคอยู่ในสภาสามัญมาก ก็จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ไม่อาจจะแต่งตั้งผู้อื่นเป็นแทนได้ เพราะถ้าทรงกระทำเช่นนั้น สภาสามัญก็จะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือไม่ผ่านกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ เมื่อได้รับมติไม่ไว้วางใจ หรือแพ้คะแนนเสียงในสภาสามัญแล้ว รัฐบาลก็ต้องถอยบังคมลาออกจากตำแหน่งทันที นอกจากนั้น ถ้าหากองค์พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้เป็นหัวหน้าพรรคเสียงข้างน้อยในสภาสามัญแล้ว จะทำให้ประชาชนเข้าใจว่า ทรงฝักใฝ่การเมือง เพราะตามหลักรัฐธรรมนูญจารัตประเพณีอังกฤษนั้น พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้า แต่มิได้ทรงปกครอง แต่ถ้าหากไม่ปรากฏว่าพรรคใดได้เสียงข้างมากอย่างเช่นที่ปรากฏในการเลือกตั้งปี ค.ศ. ๑๙๒๔ กับ ค.ศ. ๑๙๒๘ นั้น ผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่สุดคือ ผู้ที่มีคุณลักษณะที่สามารถควบคุมและรักษาเสียงสนับสนุนของพรรคของตนได้รวมทั้งสามารถชักจูง หรือควบคุมเสียงสนับสนุนจาก พรรคตรงกันข้าม พอเพียงจะทำให้พรรคของตนเป็นฝ่ายข้างมากได้ ในปี ค.ศ. ๑๙๒๔ กับ ค.ศ. ๑๙๒๘ นั้น ปรากฏว่าหัวหน้าพรรคเดเบอ์ (Labor Party) ได้รับพระราชโองการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งๆที่พรรคเดเบอ์ไม่ได้เป็นฝ่ายข้างมาก ทั้งนี้โดยเชื่อว่า ถึงแม้พรรคเดเบอ์จะไม่เป็นฝ่ายข้างมากก็ตาม แต่พรรคลิเบอรัล (Liberal Party) คงจะออกเสียงกับพรรคเดเบอ์เพื่อต่อสู้กับพรรคคอนเซิร์ฟเวตฟ (Conservative Party) ซึ่งจะทำให้เป็นฝ่ายข้างมากขึ้นมาได้ ทั้งๆที่ไม่เป็นเช่นนั้นอนันัก

ในเมื่อรัฐธรรมนูญจารัตประเพณี ไม่เปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในเรื่องการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว พรรคการเมืองก็หันมาคัดค้านอย่างหนึ่ง คือจะแจ้งกำหนดผู้เป็นหัวหน้าพรรคให้แน่นอน ทั้งนี้เพื่อบ่งบอกความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นในการเมือง เคยมีตัวอย่างมาแต่เดิม โดยเฉพาะในกรณีพรรคที่เป็นรัฐบาลอยู่นั้น หัวหน้าพรรคถึงแก่กรรม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ พรรครัฐบาลโดยมากไม่อาจเลือกหัวหน้าได้ทันที ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งในพรรคขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ดังเช่นในปี ๑๘๘๕ พระนางเจ้าวิกตอเรียทรงแต่งตั้ง "Lord Rosebery" แทนที่จะทรงแต่งตั้ง Harcourt และในปี ๑๘๙๓ พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดทรงแต่งตั้ง Baldwin แทนที่เป็น Lord Curzon ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าพรรคต้องมีหัวหน้า ซึ่งพรรคเองก็คงไม่ต้องการให้เป็นหัวหน้าและเป็นนายกรัฐมนตรี พรรคฝ่ายค้านไม่มีปัญหาในเรื่องนี้ เพราะอาจมีเวลาพอเพียงที่จะเลือกหัวหน้าพรรคใหม่

ในตอนเริ่มแรก นายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกของสภาขุนนางก็ได้ ถ้าหากมีความสามารถที่จะควบคุมกับรักษาเสียงข้างมากในสภาสามัญได้ ในศตวรรษที่ ๑๙ กับ ๑๘ ปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีประมาณ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ได้รับแต่งตั้งจากสภาขุนนาง แต่เหตุการณ์ในศตวรรษที่ ๒๐ นั้นเปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาขุนนางนั้นเป็นไปไม่ได้ เพราะตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษนั้นเป็นต้นมา พรรคเดโมแครตซึ่งเข้มแข็งขึ้นไม่มีสมาชิกในสภาขุนนางเลยแม้แต่คนเดียว เป็นสมาชิกในสภาสามัญทั้งหมด ผลสะท้อนของเหตุการณ์นี้ก็คือ ทำให้พรรคคอนเซิร์ฟทิฟหันมาแต่งตั้งสมาชิกสภาสามัญเป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งทำให้หลักที่ว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารัตประเพณีอังกฤษไป

ในเรื่องระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีอังกฤษนั้น ผู้เขียนเข้าใจว่า ระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนั้นไม่แน่นอนว่าจะเป็นกี่ วันกี่ เพราะการจะอยู่ในตำแหน่งได้ยาวหรือสั้นนั้นขึ้นอยู่กับสิ่งสำคัญ ๒ อย่างคือ (๑) ความสามารถของพรรคของนายกรัฐมนตรีที่จะดำรงอยู่ในฐานะเป็นพรรคข้างมาก และ (๒) ความสามารถส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีที่จะรักษาความเป็นหัวหน้าพรรคของตน

ตามประวัติศาสตร์แล้ว ปรากฏว่า ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๘ ไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีคนใด
อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลายาวเกิน ๘ ปี เช่น แอดัมส์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บางคน
ได้เป็นนายกรัฐมนตรีหลายครั้ง เช่น Bladstone เป็นนายกรัฐมนตรี ๔ ครั้ง (๑๘๖๘-๗๔,
๑๘๘๐-๑๘๘๕, ๑๘๘๖-๑๘๘๙) กับ Baldwin ๓ ครั้ง (๑๘๒๓, ๑๘๒๔-๑๘๒๘, ๑๘๓๓-๓๗)

ในตอนต่อไปนี้จะกล่าวถึงบรรดานายกรัฐมนตรี เป็นหลักกรรมดาของรัฐธรรมนูญ
อังกฤษว่านายกรัฐมนตรีจะต้องใช้อำนาจของตนร่วมกับรัฐมนตรีหลายคน การตัดสินใจ
นโยบายไม่ใช่เป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีคนเดียว แต่ต้องให้รัฐมนตรี
กลุ่มหนึ่งเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เดียงเดียวของนายกรัฐมนตรีไม่อาจจะลงดังเดียงหลายเดียง
ของรัฐมนตรีได้ เมื่อได้ตัดสินใจนโยบายใดลงไปแล้ว ดังนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีต้อง
รับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีทุกคนมีสิทธิที่จะ
ออกความเห็นขัดแย้งกับส่วนมากได้ แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเรื่องใดลงไปเด็ดขาด
แล้ว รัฐมนตรีไม่ม้อำนาจที่จะประกาศความเห็นขัดแย้งของตนต่อประเทศชาติได้ จะ
ต้องกระทำการสนับสนุนนโยบายนั้นอย่างเต็มความสามารถ ทั้ง ๆ ที่ไม่เห็นด้วยกับ
นโยบายนั้น แต่ถ้าหากไม่อาจปฏิบัติตามได้ หรือผิดกับหลักการ หรืออุดมคติของตน
เอง โดยมารยาทแล้ว รัฐมนตรีผู้นั้นควรลาออกจากตำแหน่ง เพื่อขำรงไว้ซึ่งความ
อันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คราวใดที่ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่
จะต้องพูดและกระทำตามเดียงรัฐมนตรีข้างมากอยู่เสมอ

การแต่งตั้งผู้ใดเป็นรัฐมนตรี ตำแหน่งใดนั้น เป็นอำนาจสิทธิขาดของนายก
รัฐมนตรี ทั้งรวมทั้งอำนาจในการปลดรัฐมนตรีทุกคนด้วย แต่ตามความจริงแล้ว
นายกรัฐมนตรีไม่ค่อยมีเสรีภาพในการเลือกแต่งตั้งรัฐมนตรีเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะว่า
ผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ และบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งจะต้อง
เป็นผู้ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาส่วนใหญ่มากด้วย หลักของการเลือกรัฐมนตรี
ของอังกฤษมีอยู่ว่า จะต้องเลือกบุคคลมาจากกลุ่ม ๆ ในพรรค และให้มีผู้แทนของ
แนวคิดต่าง ๆ ในพรรคให้หมด ทั้งนี้ ก็เพื่อรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพรรคไว้
อีกประการหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะต้องดำเนินกเดิมว่า คณะรัฐมนตรีจำต้องมีลักษณะ

เป็นกลุ่มตัวแทนของพรรคและมีคุณลักษณะที่จะรักษากับคอมมิวนิสต์ข้างมากในพรรคไว้ได้ตลอดไป ทั้งนเพื่อป้องกันไว้มิให้พรรคต้องกลายเป็นฝ่ายค้าน โดยถูกลงมติไม่ไว้วางใจ หรือ แพ้คะแนนเสียงในการผ่านกฎหมายสำคัญในสภาสามัญ

ในเรื่องปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งนั้น ตามหลักแล้วนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสิทธิขาดผู้เดียว แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่ามีนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีที่ปลดออกจากตำแหน่ง ดูเหมือนในประวัติศาสตร์อังกฤษมีอยู่ครั้งเดียวเท่านั้น คือว่าในสมัยที่ Lord John Russell เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นได้สั่งปลด Lord Palmerston ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศโดยกล่าวหาว่า Lord Palmerston ดำเนินนโยบายต่างประเทศ “ของตนเอง” ตั้งแต่นั้นมาปรากฏว่า ไม่เคยมีกรณีเช่นเกิดขึ้นอีกเลย ตามปกติ นายกรัฐมนตรีมักจะขอร้องให้รัฐมนตรีผู้ใดคนหนึ่งไม่เหมาะสมให้ลาออก และเมื่อได้รับใบลาแล้วก่อนหมดหน้าที่ เคยมีเรื่องว่า นายกรัฐมนตรีบางคนเคยขอให้รัฐมนตรีเช่นใบลาไม่เขียนวันที่ไว้ในวันที่ได้รับแต่งตั้ง เมื่อเห็นสมควรจะให้ผู้ใดออกก็เพิ่มวันที่ลงไปใบลาออกเท่านั้น ตามที่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์แล้ว ส่วนมากในเมื่อรัฐมนตรีไม่อาจจะสนับสนุนหลักการหรือนโยบายของรัฐบาลแล้ว รัฐมนตรีผู้นั้นมักจะขอลาออกเสียเอง แต่ในกรณีเช่นนี้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับใบลาก็ได้ นอกจากนี้ การยอมรับใบลาของรัฐมนตรีคนหนึ่ง อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อสับเปลี่ยน (Reshuffle) รัฐมนตรีในคณะ การสับเปลี่ยนแบบนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งทั้งนี้เพื่อให้รัฐมนตรีได้รับความชำนาญงาน และรู้จักกับข้าราชการหลายกระทรวงอันจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหาร ดูเหมือนจะมีแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับการต่างประเทศเท่านั้นที่ไม่ค่อยถูกย้ายไปประจำกระทรวงอื่น ในเมื่อมีการสับเปลี่ยนรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะอังกฤษถือว่า รัฐบาลควรมีผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริงและอยู่ในตำแหน่งนาน เพราะปัญหาการคลังกับการต่างประเทศสืบเนื่องและยุ่งยากยิ่งกว่าปัญหาด้านอื่นๆในโลกปัจจุบันของเรา

ในตอนนั้น น่าจะได้นำเรื่องสำคัญมากกล่าวไว้เพื่อแสดงถึงการปฏิบัติที่ผิดแผกแตกต่างไปจากกฎธรรมดาของรัฐบาลอังกฤษที่ว่า คณะรัฐมนตรีของพรรคเดโมแครต

Ramsay MacDonald พาร์ติเมนต์ของเขาออกทั้งหมด แต่พอพระมหากษัตริย์ทรงรับใบลาแล้ว Mac Donald จัดตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ ส่วนมากเป็นสมาชิกพรรคคอนเซ็ปต์เวตส์ โดยการกระทำเช่นนั้น ทำให้ Mac Donald ชนะการเลือกตั้ง และได้ดำรงตำแหน่งมากในสภาสามัญ

นายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีในรัฐบาลของตนประชุมกันในฐานะเป็น "คณะรัฐมนตรี" มาเป็นธรรมเนียมแล้วกว่า ๒ ศตวรรษ อังกฤษไม่มีหลักแน่นอนว่า รัฐมนตรีผู้บริหารกระทรวงคนใดบ้างควรจะได้รับเชิญเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้จึงมีหลักปฏิบัติอยู่ว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสมบูรณ์ที่จะกำหนดว่า รัฐมนตรีคนใดจะมีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี (cabinet) ในปี ๑๙๔๘ มีรัฐมนตรี ๑๗ นายรวมเป็นคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีอื่นๆ อีก ๑๕ นาย ได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีต่อเมื่อมีกิจการเกี่ยวข้องกับการงานในอำนาจหน้าที่ของแต่ละนาย

การประชุมคณะรัฐมนตรีในอดีตเป็นการประชุมอย่างกันเองไม่มีพิธีรีตองอะไร รายงานการประชุมก็ไม่มีอะไรนอกจากจดหมายรายงานยาว ๕ หน้า ที่นายกรัฐมนตรีกราบทูลพระมหากษัตริย์ จดหมายรายงานเริ่มใช้ในสมัย Lord Melbourne เป็นนายกรัฐมนตรีในรัชสมัยของพระนางเจ้าวิกตอเรีย ในศตวรรษที่ ๑๙ รัฐมนตรีนายหนึ่งมีสิทธิเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีได้เมื่อตนเห็นสมควร ในจดหมายรายงานด้วยคำว่า Agreed to recommend to His Majesty ในบางโอกาส การประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นไปในการรับประทานอาหารเย็นร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำจดหมายรายงานหรือบันทึกการประชุม แต่มีหลักปฏิบัติอยู่ว่า ในการประชุมทุกครั้ง รัฐมนตรีทุกคนจะต้องจกรายการการประชุมและมติของที่ประชุมที่เกี่ยวข้องกับการงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตน การเริ่มมีเลขานุการคอยเสนอข้อประชุม และจดบันทึกรายงานการประชุมนั้นเริ่มต้นในสงครามโลกครั้งที่ ๑ นี้เอง ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๑ เป็นต้นมา สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Secretariat) เป็นส่วนสำคัญที่สุดของรัฐบาลอังกฤษในระหว่างสงครามนั้น เลขาธิการมักจะจดข้อเสนอกับความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีไว้ แต่ก่อนหลังสงครามก็เลิกการปฏิบัติเช่นนั้นเสีย จดแต่ข้อความหรือมติที่คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องต้องกันเท่านั้น

ในระบบรัฐบาลอังกฤษ มีคำพิเศษคำหนึ่งที่ใช้น้อย คือคำว่า Inner Cabinet ซึ่งถ้าจะแปลเป็นไทยก็ใกล้เคียงที่สุดก็คือ คณะรัฐมนตรีพิเศษ หลักทั่วไปมีอยู่ว่า ลมารเรียกประชุมคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ทั้งชุดนั้น ไม่อาจจะทำได้ ในทุกกรณีหรือทุกเวลาเหตุวิกฤตการณ์เกิดขึ้นทันทีทันใด อาจจะทำให้รัฐมนตรีออกไปหาเลี้ยงเลือกตั้งหลายครั้งต่อหลายครั้งรัฐมนตรีต้องไปราชการต่างประเทศ ในบางครั้ง คณะรัฐมนตรีไม่อาจจะประชุมกันได้บ่อยครั้ง ตามที่จำเป็นในกรณีภาวะฉุกเฉินหรือเหตุการณ์ร้ายแรงต่างๆ โดยเหตุผลแบบนั้นเองที่ทำให้เกิดมีการประชุมคณะรัฐมนตรีพิเศษขึ้น

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของการประชุมคณะรัฐมนตรีพิเศษก็คือ ในปี ค.ศ. ๑๙๐๖ มติของรัฐบาลที่ขียนยอมให้มีการเจรจาสันติภาพกับเม็กซิโกอังกฤษกับเม็กซิโกนั้นเป็นมติของคณะรัฐมนตรีพิเศษซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี ๓ นาย คือรัฐมนตรีว่าการคลัง รัฐมนตรีกลาโหม (War Minister) กับรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ (Foreign Secretary) โดยไม่ได้ขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรีทั้งชุดเลย ในระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้ง คณะรัฐมนตรีพิเศษปรากฏออกในรูปคณะรัฐมนตรีสงคราม (War Cabinet) ซึ่งมีจำนวนน้อยพอที่จะประชุมกันได้ทุกวัน¹ ในตอนปลายสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ปี ๑๙๔๕) คณะรัฐมนตรีสงครามของนายเชอร์ชิลล์ มีรัฐมนตรี ๘ นาย รัฐมนตรีกว่า ๘๐ นาย อยู่ในกรรัฐมนตรีสงคราม

ในอังกฤษเขามิรัฐมนตรีผู้น้อยที่เรียกว่า Junior Ministers อยู่อีกหลายนายเพิ่มเติมจากรัฐมนตรีที่มีฐานะเท่าเทียมรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้น้อยเป็นผู้ที่มีฐานะต่ำกว่ารัฐมนตรีตามปกติ ในจำพวกรัฐมนตรีผู้น้อย มีผู้ครองตำแหน่ง

1 วิธีการนำมาใช้หลังจากที่วิธีการอื่นใช้ไม่ได้ เช่นในสงครามโลกครั้งที่ ๑ ในตอนเริ่มแรกนายกรัฐมนตรี Asquith ซึ่งให้มีการตั้งคณะกรรมการป้องกันประเทศ (Defence Committee) .เสนอโครงการป้องกันประเทศต่อคณะรัฐมนตรีทั้งชุดเพื่อลงมติเป็นนโยบายต่อไป วิธีการอีกอย่างหนึ่งที่ใช้ไม่ได้ผลคือ Lloyd George กับ Maurice Hankey เสนอให้คณะกรรมการป้องกันประเทศดำเนินสงครามไม่ต้องขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดูหนังสือ David Lloyd George War Memoirs, New York, 1933, Vol II, p. 369 กับหนังสือ A.H. Hankey, Government Control.

เลขาธิการ (Parliamentary Secretary) กับตำแหน่ง Under Secretary ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งเหล่านี้เป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งโดยเหตุผลทางการเมือง โดยเฉพาะให้แก่ผู้ที่ช่วยเหลือพรรคการเมืองมาด้วยดี หรือเป็นคนหนุ่มผู้มีความรู้ความชำนาญพิเศษ นอกจากตำแหน่งเหล่านี้แล้ว ตำแหน่งเลขาธิการส่วนตัวของรัฐมนตรีเรียกว่า Parliamentary private secretary และตำแหน่งหลายประเภทในสำนักพระราชวังซึ่งบรรดาสาวกวัตรของพรรค (Whip) ได้รับแต่งตั้ง ดังนั้นเราจะเห็นว่าบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี หรือมีฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรีมีจำนวนกว่า ๑๐๐ นาย ผู้ครองตำแหน่งทั้งหมดคนได้รับเงินเดือนต่างกัน เริ่มต้นตั้งแต่ปีละ ๓,๕๐๐ ถึงปีละ ๕,๐๐๐ ปอนด์

ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีผู้มีส่วนร่วมในการวางนโยบายย่อมรับผิดชอบมากกว่ารัฐมนตรีผู้น้อย หรือเลขาธิการ เพื่อประโยชน์ในการอธิบายข้อปัญหา จึงสมควรแบ่งคณะรัฐมนตรีพิเศษ (Inner cabinet) มีรัฐมนตรีรวมอยู่ ๔-๕ นาย กลุ่มที่ ๒ คือ คณะรัฐมนตรีแท้จริงที่มีรัฐมนตรีรวมอยู่เป็นประมาณ ๑๕-๒๐ นาย กลุ่มที่ ๓ คือ รัฐมนตรีที่มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีกลุ่มที่ ๒ มีจำนวนประมาณ ๓๐-๔๐ นาย กลุ่มที่ ๔ คือ รัฐมนตรีทั่วไปกับเลขาธิการกับปลัดกระทรวงที่เรียกว่ารัฐมนตรีชั้นผู้น้อย คณะรัฐมนตรีทั้ง ๔ กลุ่มนั้นมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา แต่กลุ่มที่รับผิดชอบจริง ๆ ก็คือกลุ่มที่ ๑ (คณะรัฐมนตรีพิเศษ) กลุ่มที่ ๒ (คณะรัฐมนตรีแท้จริง)

นอกจากคณะรัฐมนตรีทั้ง ๔ กลุ่มแล้ว องค์การที่มีส่วนช่วยการเสนอและดำเนินนโยบายของประเทศ คือ คณะกรรมาธิการของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committee) ซึ่งได้ขยายตัวตลอดมาในระยะ ๕๐ ปีที่ผ่านมา คณะกรรมาธิการนี้ส่วนมากก็เป็นองค์การตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างหนึ่งเป็นคณะกรรมาธิการชั่วคราว คณะกรรมาธิการบางคณะก็เป็นองค์การถาวร ในจำพวกหลัง คณะกรรมาธิการชุดสำคัญที่สุดก็คือ คณะกรรมาธิการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ (The Prime Minister Committee on Economic Policy) คณะกรรมาธิการนิติบัญญัติ คณะกรรมาธิการกลาโหม ซึ่งมีประธานกรรมาธิการเป็นรัฐมนตรีว่าการกลาโหมทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย

หรือรองนายกรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการบางชุดประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน คณะกรรมาธิการยังมีอนุกรรมการอีก โดยมีข้าราชการพลเรือนเป็นสมาชิก มีข้อยกเว้นอยู่ว่า ในคณะกรรมาธิการกลาโหมกับอนุกรรมการกลาโหม นายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะเชิญสมาชิกพรรคฝ่ายค้านชั้นผู้นำเข้ามาเป็นกรรมาธิการ เพื่อได้รับผลประโยชน์จากคำแนะนำและเป็นการให้เกียรติฝ่ายค้านชั้นผู้นำด้วย ในทางปฏิบัตินโยบายต่างๆ จะต้องผ่านคณะกรรมาธิการหรืออนุกรรมการก่อนที่จะเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในขบวนการนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นจุดศูนย์รวมทำหน้าที่สำคัญที่สุด

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีคณะรัฐมนตรีของอังกฤษก็มียุ่่มาก เช่น รัฐมนตรี นายโตในเมื่อคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันจะเป็นผู้รับผิดชอบอย่างสูงสุด ในเรื่องนี้ของอังกฤษขอให้ความรับผิดชอบไปตกอยู่แก่รัฐมนตรีบางนายที่มชขอและบรรดาคักกิดเก่าแก่ เช่น Lord President of the Council กับ Lord Privy Seal ซึ่งตามความจริงไม่มีอำนาจหน้าที่อะไรเลย รัฐมนตรีต้องนายนี้เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีพิเศษ (Inner Cabinet) และเป็นประธานของกรรมาธิการของคณะรัฐมนตรีหลายชุด โดยเหตุที่ไม่มชตกลงแน่นอนอย่างนี้เองที่ทำให้คณะรัฐมนตรีชุดของ Lloyd George ในตอนสงครามโลกครั้งที่ ๑ ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีลอย (Minister without Portfolio) เกือบทั้งหมด วิชแก้ปัญหานี้ของนักคือ ต้องการยอมรับความสำคัญองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ ดังนั้นในสงครามโลกครั้งที่ ๒ นายเชลล์จึงตั้งคณะรัฐมนตรีสงครามขึ้นประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญทั้งนั้น

ปัญหานี้กปัญหานี้หนึ่งคือว่า การดำมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีสำคัญ ๆ ๒-๓ คน เช่นรัฐมนตรีว่าการคลัง การต่างประเทศ กับ กลาโหม และรัฐมนตรีผู้ที่ไม่ค่อยจะได้เข้าประชุมคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๑ เป็นต้นมา ได้มีการเสนอแนะให้มีการรวมกระทรวงต่าง ๆ เข้าเป็นกระทรวงพิเศษ (Superdepartment) อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีแท้จริง ข้อเสนอแนะนี้คล้ายคลึงกับข้อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงกระทรวงของฝรั่งเศสเดอบบลูม (Leon Blum มาในปัจจุบันนี้คณะกรรมาธิการของคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี

อื่น ๆ มีตัวอย่างที่ดีคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกลาโหม กับรัฐมนตรีทหารเรือ (First Lord of the Admiralty) กับรัฐมนตรีว่าการกลาโหม รัฐมนตรีว่าการทหารอากาศ (Secretary for Air) ซึ่งไม่อยู่ในคณะรัฐมนตรีแท้จริง แต่ว่าเป็นกรรมการของคณะกรรมการกลาโหมของคณะรัฐมนตรีแท้จริง

อำนาจที่แท้จริงของรัฐมนตรีก็คือ การช่วยประสานงานกับนโยบายของ กระทรวงกับรัฐบาล กระทรวงอื่น ๆ รัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องรู้จักและเข้าใจงานใน อำนาจหน้าที่ของกระทรวงของตน เพื่อที่จะเป็นตัวแทนที่ดีของกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี ต่อรัฐสภาต่อประชาชน รัฐมนตรีอังกฤษจะต้องมีความสามารถที่จะเป็นนักบริหาร (administrator) ได้อย่างดี วงรัฐบาลอังกฤษเชื่อว่า การยอมให้รัฐมนตรีคนหนึ่ง ครองตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงหนึ่งนาน ๆ จะทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นชำนาญงานหรือทรง อิทธิพลใน กระทรวง นั้นมากเกินไป จนกระทั่งมีอิทธิพลยิ่งกว่ากระทรวงอื่นในการ ประชุมคณะรัฐมนตรี และประชาชนเชื่อว่ารัฐมนตรีนายหนึ่งควรจะมีความชำนาญ งานการบริหารทุกด้านหรือให้มากที่สุดที่จะทำได้

เป็นที่ยอมรับกันในระบบรัฐบาลอังกฤษว่า ความชำนาญงานที่รัฐมนตรี ไม่มีในกระทรวงหนึ่งย่อมจะขอ คำปรึกษาหารือได้จากข้าราชการ ประจำในกระทรวงนั้น ดังนั้นในกระทรวงหนึ่งของอังกฤษจึงมีบุคคลชั้นนักบริหารอยู่ ๒ นาย คือ บุคคลหนึ่ง เป็นนักการเมือง อีกบุคคลหนึ่งเป็นข้าราชการประจำถ้าหากในกระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรี ซึ่งมีนามตำแหน่ง The Minister of--ปลัดกระทรวงก็มีนามตำแหน่งว่า The Permanent Secretary of--ถ้าหากรัฐมนตรีมีนามตำแหน่งว่า Secretary of state for--ปลัดกระทรวงมี นามตำแหน่งว่า Under Secretary for--การบริหารงานกับการรับผิดชอบแท้จริงของงาน ภายในกระทรวงเป็นความรับผิดชอบและหน้าที่ของปลัดกระทรวง

ในสำนักงานของนายกรัฐมนตรีอังกฤษก็มีข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่บริหาร งานอยู่คนหนึ่งตั้งแต่ปี ๑๙๐๔ ในฐานะเป็นประธานกรรมการกลาโหม (Defense Committee) ก็มีข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่อำนาจบริหารงานการช่วยเหลือนายกรัฐมนตรี ในสำนักงานที่มีชื่อว่า Permanent Defense Secretariat ต่อมาในปี ๑๙๓๖ สำนักงาน

เปลี่ยนชื่อเป็น The Secretariat of the war Cabinet เมื่อต้นสงครามความจำเป็นที่จะต้องมี war cabinet ก็หมดไป ตำแหน่ง Secretary of the war cabinet ก็เปลี่ยนใหม่ชื่อว่า Secretary of the Cabinet ในปี ๑๙๑๘ เพราะในปีนั้นได้มีการเลิก war Cabinet และ Cabinet ในยามสันติกรรมขึ้นอีก ในปี ๑๙๓๘ เมื่อ Secretary of the Cabinet คนแรกปลดเกษียณ ตำแหน่งนี้กรวมเข้ากับตำแหน่งข้าราชการประจำตำแหน่งหนึ่งชื่อ Under-Secretary of the Treasury เลยทำให้ประชาชนเรียกชื่อตำแหน่งใหม่ว่า Head of the Civil Service ซึ่งตามความจริงชื่อที่เป็นทางราชการยังคงใช้ Secretary of the Cabinet อยู่จนกระทั่งทุกวันนี้

พอเริ่มสงครามโลกครั้งที่ ๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat) มีข้าราชการเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะวางแผนสงครามและนโยบายอื่นๆด้วย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันนี้ประกอบด้วย สำนักงานสถิติกลาง (Central Statistical office) มีหน้าที่รวบรวมและจัดพิมพ์สถิติของประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจ (Economic Section) มีหน้าที่เกี่ยวกับการค้นคว้าและเสนอโครงการเศรษฐกิจต่างๆ ความรับผิดชอบทางการเมืองยังคงอยู่กับคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ช่วยเหลือการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล โดยให้ข้อเท็จจริงกับผลของการค้นคว้า เพื่อจะทำให้เห็นนโยบายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1. สำนักงานมีความสำคัญเป็นพิเศษต่อโลก เพราะในระหว่างสงคราม สำนักงานนี้ทำหน้าที่เป็น สำนักงานเลขาธิการคณะมนตรีพิเศษใน สงครามของสัมพันธมิตร (The Secretariat of the Interallied Supreme war Council) ในปี ๑๙๑๗ เมื่อมีการก่อตั้งสันนิบาตชาติขึ้น สำนักงานเลขาธิการสันนิบาตชาติ (The Secretariat of the League of Nations) ลอกแบบส่วนการทำงานไปจากสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

คณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา

ลักษณะพิเศษที่สำคัญของรัฐบาลอังกฤษอีกข้อหนึ่งก็คือ ความรับผิดชอบร่วมกัน (Mutual Responsibility) ของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา^๑ ทั้งสององค์การการเมืองต่างพึ่งพาอาศัยกันและกันในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตน ทั้งนี้ก็เพราะว่า คณะรัฐมนตรีอาจจะใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีถวายแด่พระมหากษัตริย์กับรัฐสภาได้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ รัฐสภาอาจจะลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่ผ่านกฎหมายสำคัญที่รัฐบาลเสนอร่าง รัฐบาลก็จำเป็นต้องลาออกไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ผู้ที่เข้าใจระบบรัฐบาลอังกฤษอย่างดี จึงจะเชื่อว่า ทั้งรัฐสภากับรัฐบาลไม่มีเวลาอยู่ในตำแหน่งแน่นอน และระยะระหว่างการเลือกตั้งต้องคงอาจไม่ถึง ๕ ปี ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้

ในการศึกษาระบบรัฐบาลอังกฤษจึงต้องเข้าใจเพิ่มเติมอีกว่า การแบ่งอำนาจ (separation of powers) ตามแบบที่ใช้อยู่ในอเมริกันไม่ได้มีอยู่ในรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ และไม่ได้ใช้ปฏิบัติกันเลย อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารไม่เป็นอิสระต่างหากจากกันเด็ดขาดอย่างในอเมริกา นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษนั้นตามหลักการแล้วมีฐานะเป็นคณะกรรมการคณะหนึ่ง (Committee) ของรัฐสภา อำนาจสูงสุดในระบบรัฐบาลอังกฤษไม่ได้อยู่กับอำนาจใดอำนาจหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ว่าแบ่งกันระหว่างสองอำนาจคือ คณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา อำนาจนิติบัญญัติไม่มีความสำคัญเหนืออำนาจบริหารคือ ทั้งสองอำนาจต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

ระบบการรับผิดชอบร่วมกันในรัฐบาลอังกฤษ เริ่มขึ้นในศตวรรษที่ ๑๘ ในตอนแรกไม่มีผู้สังเกตเห็น จนกระทั่งพอดกฤษทางการเมืองของฝรั่งเศสในตอนเกิดปฏิวัติฝรั่งเศส กลับไปฝรั่งเศสพร้อมกับความคิดที่ว่า คณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Mutual responsibility) จากฝรั่งเศส แนวคิดนี้แพร่ขยายเข้าไปในเบลเยียมผ่านทางภาษาฝรั่งเศส นอกจากนี้เบลเยียมก็แพร่เข้าไปในประเทศเนเธอร์แลนด์

1 W. I. Jennings, Parliament, Cambridge, 1940, p.

สังเกตในวัย และอัตราดี บรรดาประเทศในอาณานิคมอังกฤษก็ยอมรับทฤษฎีนี้ด้วย ดังนั้นในประเทศหลายประเทศใช้ระบบความรับผิดชอบร่วมกัน ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับ รัฐสภา

ความรับผิดชอบร่วมกันเกิดขึ้นจากหลักการปฏิบัติ ๒ หลักในขณะเดียวกันในการปกครองอังกฤษ หลักปฏิบัติหนึ่งก็คือ การนำของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Leadership) หลักปฏิบัติที่สองคือ การที่ให้รัฐสภาควบคุม (Parliamentary checks) การดำเนินการของคณะรัฐมนตรี

การนำของคณะรัฐมนตรีนั้น เริ่มต้นขึ้นในศตวรรษที่ ๑๗ เหมือนกัน ในตอนเริ่มต้นนั้น ผู้ทรงตำแหน่งรัฐมนตรีมักจะมาจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ จึงมีการเชื่อกันว่าบุคคลจะเป็นรัฐมนตรีได้ จะต้องมีความสามารถที่จะควบคุมคะแนนเสียงในรัฐสภาได้ การให้ตำแหน่งรัฐมนตรีแก่ใครก็ย่อมหมายความว่า เป็นการให้สัมปทานทางการเมืองแก่พรรคหรือกลุ่มการเมืองนั้น จึงมีการเชื่อกันในหลักที่ว่า เป็นการอุปถัมภ์ (patronage) ความสามารถในทางการเมืองของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี หรือเป็นการยอมรับ (recognition) ของความสำคัญในทางการเมืองของเขา จากวิธีการปฏิบัติเช่นนั้น ระบบรัฐบาลอังกฤษจึงมีหลักว่า บุคคลเป็นรัฐมนตรีได้ต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ ดังนั้น บุคคลที่รวมกันเข้าเป็นคณะรัฐมนตรี จึงจัดได้ว่าเป็นกลุ่มภายใน (inside group) ของรัฐสภา แทนที่จะเป็นกลุ่มภายนอก (outside group) ของรัฐสภาตามแบบอเมริกัน เพราะในระบบรัฐบาลอเมริกันนั้น รัฐมนตรีไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาแต่อย่างใด ในตอนนี้ เราพอจะสรุปได้ว่า การนำ (leadership) ของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐบาลอังกฤษนั้นเป็นการนำภายในรัฐสภาของกลุ่มภายใน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบการเลือกตั้งเกี่ยวกับความสำคัญของการเมืองในศตวรรษที่ ๑๗ แทนที่จะเป็น “คณะผู้จัดการ” (Managers) ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีก็ตั้งมีฐานะเป็นคณะกรรมการวางนโยบาย และดำเนินการบริหารของพรรคการเมืองฝ่ายเดียวกันข้างมาก

ในตอนทีเจฟเฟอร์สัน (Jefferson) เป็นรองประธานาธิบดีอเมริกันนั้น ท่านเป็นผู้เสนอร่างข้อบังคับการประชุมของสภาเซเนตอเมริกัน ท่านยังไม่ทราบข้อบังคับของรัฐสภาอังกฤษแน่นอนตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๑๐ เป็นต้นว่า ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาอังกฤษมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขทุกปี เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองยังชน ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญของอังกฤษ ได้กลายเป็นเครื่องมือของคณะรัฐมนตรีมากกว่าเพื่อการคุ้มกันแก่สมาชิกสภา ดังที่เราจะเห็นได้ชัดเจนจากระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาแต่ละครั้ง ในศตวรรษที่ ๑๘ สภาสามัญควบคุมการประชุมของตนเองก็จริง แต่โดยที่เริ่มรับผิดชอบร่วมกัน สภาสามัญมักจะให้เวลาของการประชุมจำนวนหนึ่งแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อแถลงนโยบายเป็นการให้เกียรติ ในศตวรรษที่ ๑๙ สภาสามัญให้เวลา ๓ วันเต็มในจำนวน ๘ วันที่มีการประชุมให้แก่คณะรัฐมนตรี ในปัจจุบันนี้ในสมัยประชุมสภาสามัญ รัฐบาลจะได้เวลาจากการประชุมของสภาสามัญ ๔ วัน ในจำนวน ๕ วันที่มีการประชุม ในอาทิตย์หนึ่งสภาสามัญในสมัยประชุม ๆ กัน ๕ วัน ๔ วันในจำนวน ๕ วันนั้นเป็นเวลาแถลงนโยบายตอบกระทู้ของรัฐบาล ตั้งแต่ปี ๑๘๕๓ เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะกำหนดว่าจะแถลงเพียงใด ตอบกระทู้ปัญหาใดบ้าง โดยที่สภาสามัญไม่มีสิทธิที่จะประท้วงหรือคัดค้าน ในอเมริกันนั้น อำนาจนี้เป็นของคณะกรรมการข้อบังคับที่เรียกว่า Rules Committee ส่วนในอังกฤษนั้น อำนาจนี้เป็นของคณะรัฐมนตรี

ร่างงบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภานั้น มักจะไม่ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมากมายนัก ข้อเสนอก่อกับการเก็บ เพิ่ม หรือ ลดภาษีก็มาจากคณะรัฐมนตรี โดยที่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เสนอร่างงบประมาณ คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะทำให้รายได้กับรายจ่ายสมดุล นอกจากนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาออกมาเป็นกฎหมายบ้านเมืองของอังกฤษก็เป็น “ร่างกฎหมายของรัฐบาล” (Government bills) ซึ่งหมายความว่า ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยคณะรัฐมนตรี ดังนั้นเราอาจกล่าวได้ว่าในระบบปกครองของอเมริกันนั้น อำนาจการออกกฎหมายถูกแบ่งออกไปอยู่ตามคณะกรรมการนิติการชุดต่างๆ ของสภาองเกรส ในอังกฤษนั้น อำนาจในการเสนอกฎหมายนั้นตกอยู่กับคณะกรรมการนิติการชุดเดียวของรัฐสภาคือ คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีนั้น

ยังทำหน้าที่เป็นผู้วางนโยบายของพรรคฝ่ายข้างมากด้วย และยังเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารด้วย

ถึงแม้ว่า คณะรัฐมนตรีจะนำรัฐสภาที่จริง แต่คณะรัฐมนตรีไม่ได้ควบคุม (Control) รัฐสภา คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาที่เชี่ยวชาญงานทางด้านรัฐสภามาก ย่อมรู้ขอบเขตของอำนาจของรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีอังกฤษถือเป็นมารยาททางการเมืองอย่างหนึ่ง คือ รัฐมนตรีจะต้องไม่แสดงอิทธิพลไม่ว่าทางใด ๆ เพื่อชักจูงหรือได้ทางการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา อำนาจการควบคุมคณะรัฐมนตรีของรัฐสภาโดยมากเกิดขึ้นจากการที่รัฐสภา กับคณะรัฐมนตรีต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินการตามหน้าที่ของตน

รัฐสภาอังกฤษก็เช่นเดียวกับสภาของอเมริกา คือมักจะแสดงออกซึ่งทัศนะของตนทางสมาชิกผู้มีอิทธิพลหรือมีคนเชื่อถือมาก สมาชิกประเภทนี้บางครั้งไม่รับฟังการคัดค้านของพรรคของตนเลย ความยุ่งยากของรัฐบาลจะเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสำคัญคนหนึ่งกระทำการขัดแย้งกับหลักการพรรคหรือไม่ยอมอยู่ใต้การนำของพรรค ดังที่ปรากฏในปี ๑๙๔๖-๔๗ เมื่อกลุ่มสมาชิกพรรคเดโมแครตสนับสนุนรัสเซียและเกลียดอเมริกาจนตัวกันคัดค้านนโยบายการต่างประเทศของนายเอเธนส์ เบวิน ถ้าหากเกิดเหตุการณ์เช่นนั้น รัฐบาลมีทางออกอยู่ ๒ อย่างคือ ปลดปล่อยให้พรรคถูกทำลายและทำให้ฝ่ายข้างมากหมดความหมายหรือว่า พยายามปรับปรุงนโยบายให้พวกต่อต้านเห็นใจและสนับสนุนต่อไป

เพื่อที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์กับพรรคให้ดีขึ้น รัฐบาลจึงตั้งให้มีตำรวจพรรค (whip) พวกตำรวจพรรคมียศหลายนาย เช่น มีหัวหน้าตำรวจพรรค (Chief whip) ซึ่งได้รับเงินเดือนในตำแหน่ง (Secretary to the Treasury) และมีตำรวจพรรคชั้นผู้น้อย (Junior Whips) อีก ๔ นาย ทั้ง ๔ นายนี้ได้รับเงินเดือนในตำแหน่งต่าง ๆ ของสำนักพระราชวัง (Royal Household) จากวิธีการนี้ ทำให้รัฐบาลได้ใช้ตำรวจพรรคให้เป็นประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรีในแง่ที่ว่า ความต้องการของรัฐบาลจะต้องผ่านมายังพวกตำรวจ

วัตรไปสู่พรรค ดังนั้น เราอาจกล่าวได้ว่า ตำแหน่งดำรงวัตรเป็นตำแหน่งที่ทำให้คณะรัฐมนตรีรักษาลดประโยชน์ของคนในรัฐสภาได้ ผลดีของการมีดำรงวัตรอีกข้อหนึ่งก็คือ ทำให้สมาชิกของพรรคในรัฐสภาที่เป็นผู้น้อยหรือไม่พอใจในการกระทำบางอย่างของรัฐบาลได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนผ่านทางดำรงวัตรของพรรคได้ โดยเหตุนี้ ผลดีดำรงวัตรจึงเป็นตำแหน่งที่ทำให้การควบคุมของรัฐสภาเหนือคณะรัฐมนตรีได้ผลอย่างดี

การที่สมาชิกสภาสามัญจะไม่ออกเสียงหรือไม่มาประชุม เป็นวิถีทางอีกทางหนึ่งที่รัฐสภาจะควบคุมคณะรัฐมนตรีได้ รัฐสภาชอบที่จะให้น้ำไม้ซึ่งจะให้ขับไล่หรือบังคับ เพียงแต่ความไม่พอใจของรัฐสภาที่แสดงออกมาเท่านั้น คณะรัฐมนตรีถือว่ามีความสำคัญไม่แพ้การลงมติไม่ไว้วางใจทีเดียว ถ้าหากรัฐบาลเป็นฝ่ายเสียงข้างมากแล้วในเรื่องนี้ย่อมไม่มีปัญหา แต่ถ้าหากไม่แน่ใจว่า คณะรัฐมนตรีชุดนั้นควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องพึงพาอาศัยเสียงสนับสนุนของพรรคที่ ๓ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นแล้วในปี ๑๙๒๔ กับปี ๑๙๒๘-๑๙๓๓ ที่รัฐบาลต้องอาศัยเสียงสนับสนุนของพรรคลิบเบอรัล (Liberal Party)

นอกจากการลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว สมาชิกสภาอาจขอเพิ่มเติมแก้ไขร่างกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งก็หมายความว่า สมาชิกสภาสามัญใช้สิทธิในการควบคุมคณะรัฐมนตรีขึ้น หรือเพียงแต่ว่า การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในที่ประชุมสภาหรือนอกสภา อาจจะทำให้รัฐบาลแก้ไขนโยบายหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายซึ่งก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่า รัฐบาลถือว่าสิทธิควบคุมของรัฐสภายังมีประสิทธิภาพอยู่มาก

พรรคฝ่ายค้าน

คำว่า “พรรคฝ่ายค้านของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” (His Majesty's Opposition) ใช้เป็นครั้งแรกในปี ๑๘๐๐ ก่อนนั้น พรรคตรงกันข้ามกับรัฐบาลถือว่าเป็นพวกไม่ซื่อสัตย์ต่อบ้านเมือง ในศตวรรษที่ ๑๘ พรรคทอริ (Tories) ถูกกล่าวหาว่าไม่จง

รักภักดีต่อกษัตริย์ที่พรรควิกส์ (Whigs) สนับสนุนให้เป็นพระมหากษัตริย์ ต่อมาในปี ๑๗๙๐ พรรควิกส์ (Whigs) ก็ถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกไม่จงรักภักดี เพราะพรรควิกส์ต่อต้านการกระทำการช่วยเหลือพวกขุนนางฝรั่งเศสที่ถูกทารุณในการปฏิวัติฝรั่งเศส ในตอนนั้นมี มร. พิตต์ (Pitt) เป็นนายกรัฐมนตรีอังกฤษ แต่อีก ๒-๓ ปีต่อมาชาวอังกฤษจึงเชื่อมั่นว่า ไม่ว่าพรรคการเมืองจะมีชื่อเสียงอย่างไรก็ตามต่างซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อประเทศชาติกับพระมหากษัตริย์เท่าเทียมกันหมด

ในเมื่อพรรครัฐบาลมีคณะกรรมการวางนโยบาย (คือคณะรัฐมนตรีนั่นเอง) พรรคฝ่ายค้านก็มีคณะกรรมการวางนโยบายเหมือนกัน คือเป็นคณะรัฐมนตรีเงา (shadow cabinet) ซึ่งคอยตามตัวคณะรัฐมนตรีฝ่ายข้างมาก โดยมีหัวหน้าฝ่ายค้านผู้นำ ถ้าพรรคคอนเซฟเวทิฟเป็นฝ่ายค้าน ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคที่จะเลือกตัวรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเงาในทำนองเดียวกัน ถ้าพรรคเลเบอร์เป็นฝ่ายค้าน ที่ประชุมใหญ่ของพรรคจะเลือกหัวหน้าพรรคกับเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของพรรคเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายค้านให้สมบูรณ์ หลักปฏิบัติที่ว่า “พรรคฝ่ายค้านที่จงรักภักดี” (Loyal Opposition) เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของระบบรัฐบาลอังกฤษ โดยเฉพาะในการที่จะเป็นตัวแทนของประชาชน ผู้มีความคิดเห็นขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรี พรรคที่เป็นฝ่ายข้างมากจะต้องรับฟังและให้เกียรติความคิดเห็นกับข้อเสนอสถิติของฝ่ายค้านอย่างเต็มที่ ไม่ใช่จะไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของใครเลยเมื่อตนเป็นพรรครัฐบาล ตั้งแต่ปี ๑๙๓๖ เป็นต้นมา หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านได้รับเงินเดือนปีละ ๒,๐๐๐ ปอนด์ เงินจำนวนนี้รวมอยู่ในงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ตำแหน่งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า Leader of the Opposition to Her Majesty's Government ซึ่งศาสตราจารย์โมริส ดูแวย์เชร์ (Maurice Duverger) แห่งมหาวิทยาลัยปารีสพิจารณาว่า “การให้เงินเดือนและให้ตำแหน่งแก่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน เช่นนี้ ทำให้พรรคฝ่ายค้านเป็นองค์การราชการอย่างหนึ่ง (official body)”¹

1. Maurice Duverger, **Political Parties**, translated by Barbara and Robert North, London : Methuen, 1955, p. 414

บทบาทอำนาจหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา^๕ เป็นที่ยอมรับกันในรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตัวบทกฎหมายใด ๆ ก็ตาม ในฤดูใบไม้ผลิทุกปี รัฐบาลจะได้เสนอร่างงบประมาณไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ ฝ่ายค้านได้รับเกียรติให้เป็นผู้กำหนดว่าจะพิจารณางบประมาณส่วนใดก่อนส่วนใดหลัง รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามที่ผ่านคำนำเสนอดังกล่าว เมื่อมีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยใหม่ จะต้องมีการอภิปรายกันถึงปัญหานโยบายของรัฐบาล ตามที่ปรากฏในพระราชดำรัสจากบัลลังก์ (The Speech from the Throne) ของพระมหากษัตริย์ พรรคฝ่ายค้านจะเป็นผู้กล่าวขอใบจาณของรัฐมนตรีในตอนต้นระยะเวลาอภิปรายแล้ว เมื่อใดพรรคฝ่ายค้านต้องการจะให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐบาลต้องรับคำท้าทายและจัดการให้มีเวลาพอที่ฝ่ายค้านจะต้องการในการอภิปรายทั่วไป

พรรคฝ่ายค้านมีความรับผิดชอบน้อยกว่าพรรครัฐบาลในแง่ที่ว่า พรรคนี้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อทันทีที่ตนได้ดำเนินนโยบายที่ตนเสนอหรือสนับสนุน ไม่เหมือนพรรครัฐบาลที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ทันทีเมื่อเข้ารับหน้าที่บริหาร พรรคฝ่ายค้านจะต้องรับผิดชอบก็ต่อเมื่อพรรคคนได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ในประวัติศาสตร์อังกฤษมีหลายครั้งต่อหลายครั้งที่พรรคฝ่ายค้านส่งเสริมยุ้งให้มีการสไตรค์ (นัดหยุดงาน) ทั่วประเทศเพื่อประท้วงนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตามพรรคฝ่ายค้านจะต้องกระทำหน้าที่ของฝ่ายค้านในขอบเขตของศีลธรรม กฎหมายและความรู้สึกรับผิดชอบ เพราะพรรคฝ่ายค้านก็คือนิติรัฐชุดหนึ่งในอนาคต ถ้าหากปฏิบัติหน้าที่หะหลวมเกินขอบเขตหรือก่อความสงบเกินไป โอกาสที่จะได้รับเลือกเข้ามาเป็นเลขาธิการมากมายนอกจากนี้ในการประชุมสภาสามัญ ฝ่ายค้านย่อมมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐบาล เพื่อให้ตอบปัญหาข้อใจบางประการได้ โดยที่ฝ่ายค้านถือว่าการประท้วงการกระทำของรัฐบาลอย่างหนึ่ง ก็เป็นการให้โอกาสแก่รัฐบาลได้รับคำแนะนำและตักเตือนจากฝ่ายค้าน ซึ่งจะทำให้รัฐบาลดำเนินการโดยระมัดระวังยิ่งขึ้น เป็นผลดีต่อประชาชนในที่สุด ในบางโอกาส ตัวจักรของฝ่ายค้าน (Opposition Whip) กับของฝ่ายรัฐบาลอาจจะ

ลงกันในปัญหานโยบายบางประการได้ โดยไม่ต้องนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมสภา เป็นการคัด
การวิพากษ์วิจารณ์ทางด้านหนังสือพิมพ์ และเป็นการไม่เปิดโอกาสของรัฐสภาด้วย ใน
บางโอกาสฝ่ายค้านถือว่าเป็นมารยาทในทางการเมืองอย่างหนึ่ง ที่จะไม่ตั้งกระทู้ถามรัฐ-
บาลอันจะเป็นผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

ระบบรัฐบาลอังกฤษนั้นยอมรับว่า พรรคฝ่ายค้านเป็นองค์การสำคัญอย่าง
หนึ่งของขบวนการปกครอง (Government Process) รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี
ของอังกฤษเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้าน มีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศคู่เคียงไป
กับพรรคฝ่ายรัฐบาล พรรครัฐบาลจะต้องคิดไม่ทำการที่จะทำให้ฝ่ายค้านเล็ดลอดหนีไป
และหาทางส่งเสริมให้ฝ่ายค้านได้กระทำหน้าที่เป็น “ฝ่ายค้านของพระบาทสมเด็จพระเจ้า
อยู่หัว” ให้ดียิ่งขึ้น ฝ่ายค้านมีหน้าที่จะติดต่อกับแสดงปาฐกถาต่อประชาชนเพื่อแสดง
ข้อคัดค้านนโยบายของรัฐบาล โดยฝ่ายพรรครัฐบาลต้องไม่กระทำการอันจะเป็นการขัด
ขวางหรือใช้กำลังบังคับไม่ให้กระทำการเช่นนั้น พรรครัฐบาลย่อมดำเนินเสมอว่า ใน
การเลือกตั้งคราวหน้า พรรคฝ่ายค้านอาจจะมีโอกาสได้ชัยชนะและเข้ามาเป็นรัฐบาล ซึ่ง
จะทำให้พรรครัฐบาลนั้นต้องกลายเป็นฝ่ายค้านไป ดังนั้นในระบบการเมืองของอังกฤษ
ทั้งฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลต้องยอมรับความสำคัญซึ่งกันและกัน รับผิดชอบร่วมกัน กับ
ยึดมั่นในหลักรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบร่วมกัน หลักการนี้เป็นหัวใจของระบอบพรรค
การเมืองอังกฤษหลายศตวรรษมาแล้ว พรรคฝ่ายค้านก็เช่นเดียวกัน จะต้องใช้ระบบ
การทำหน้าที่ฝ่ายค้านใด ๆ ซึ่งนอกเหนือไปจากที่เรียกว่า “ช่องทางของรัฐสภา”
(Parliamentarian channels) ซึ่งจะทำให้พรรคฝ่ายค้านกับพรรครัฐบาลทำหน้าที่ผู้พิทักษ์
(guardian) ระบบรัฐธรรมนูญนิยมของอังกฤษได้ดี

ในระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้ง พรรคฝ่ายค้านตกลงใจที่จะไม่กระทำการ
คัดค้านใดๆ ทั้งสิ้น อีกไม่นาน พรรคฝ่ายค้านก็ยอมรับรวมเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีซึ่งมีชื่อ
เรียกว่า คณะรัฐบาลผสม (Coalition Government) ต่อต้าน เวลาที่สงครามเกือบจะ
เรียกว่าไม่มีพรรคฝ่ายค้านอยู่เลย ในเมื่อไม่มีฝ่ายค้าน จึงเกิดไม่มีความจำเป็นที่จะต้อง

มีการเลือกตั้งใหม่ เพราะฝ่ายค้านทำหน้าที่เป็นรัฐบาลที่จะเลือกได้ (Alternative Government) ดังนั้นในระหว่างสงคราม รัฐสภาจึงมักออกกฎหมายชั่วคราวอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสามัญออกไป โดยการเลื่อนวันเลือกตั้งใหม่ออกไปตลอดเวลาที่มีสงครามอยู่ ทั้งนี้เพราะในระบบรัฐบาลอังกฤษมีหลักอยู่ว่า รัฐสภาที่อำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย เมื่อสงครามเลิก คณะรัฐบาลผสมมักเลิกไปเป็นอัครคณะใหม่ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกรัฐบาลใหม่ โดยการเลือกตั้งครั้งแรกหลังสงคราม

ตลอดเวลาที่มีรัฐบาลผสม ได้มีการเปลี่ยนแปลงภายในระบบรัฐบาลอังกฤษบางส่วน ตามหลักของรัฐบาลผสมแล้ว วิธีที่จะเปลี่ยนคณะรัฐบาลได้ก็แต่โดยการสับเปลี่ยนตัว (reshuffle) รัฐมนตรีหลายนาย หรือยอมรับใบลาของบางนาย หรือเชิญรัฐมนตรีใหม่เข้ามาร่วมคณะรัฐบาลผสม ประวัติศาสตร์การเมืองของอังกฤษเปิดเผยว่า ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๑ การต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในคณะรัฐบาลผสม เข้ามาแทนที่การต่อสู้ระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล แต่ในตอนสงครามโลกครั้งที่ ๒ นั้น ความลำบากในการต่อสู้กับข้าศึกทำให้บทบาทการเมืองสำคัญมากขึ้น แต่พวกนักการเมืองที่ไม่ค่อยมีชื่อเสียง ซึ่งอังกฤษเรียกว่า The Backbencher นั้นกลับคงกระตือรือร้นและออกเสียงอย่างเสียงดังกว่าพวกอื่น ๆ.

๒

บทที่ ๒

สิทธิเสรีภาพกับศาลยุติธรรม

ในหนังสือเล่มนี้ได้กล่าวไว้หลายต่อหลายครั้งแล้วว่า หลักการปกครองสำคัญที่สุดในอังกฤษก็คือ อำนาจอแห่งกฎหมาย (Rule of Law) และหลักการปกครองของตนเองเป็นเครื่องประกันความมั่นคงของสิทธิเสรีภาพของเอกชน รัฐธรรมนูญอังกฤษไม่ได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพไว้เป็นข้อๆ อย่างรัฐธรรมนูญสหรัฐ ในอังกฤษนั้น ผู้กระทำผิดจะต้องถูกฟ้องร้องต่อศาล ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเป็นข้าราชการทหารและพลเรือน หรือไม่ว่าจะเป็นข้าราชการของราชการส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะว่าในอัง-

ภาษาอื่นไม่มีคำปกครองเฉพาะ เพื่อพิจารณาคติข้าราชการเป็นผู้เกี่ยวข้องดังที่ปฏิบัติ
อยู่ในฝรั่งเศส นอกจากนี้ ในอังกฤษไม่มีศาลทหารหรือศาลพิเศษอยู่นอกเหนือไปจาก
ศาลยุติธรรมตามปกติอย่างเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในสหภาพโซเวียตเลย

๑. สิทธิเสรีภาพ

ในส่วนนี้จะได้อธิบายถึงสภาพของสิทธิเสรีภาพในอังกฤษ และมีวิธีการใด
บ้างที่ใช้อยู่ในอังกฤษ เพื่อให้การประกันคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพเหล่านั้น

ในอังกฤษไม่มีการกำหนดไว้ในด้วยกฎหมายใดๆ เป็นการแน่นอน สิทธิ
ในร่างกาย, สิทธิในการพูด, และพิมพ์โฆษณา, สิทธิที่จะเข้าเป็นสมาชิกชุมนุมหรือ
สมาคมต่างๆ นั้น เป็นสิทธิเก่าแก่ของปวงชนอังกฤษซึ่งจะปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์
การต่อสู้เพื่อให้ได้มา หรือพหุชนสิทธิเหล่านั้นมาตั้งแต่สมัยประกาศใช้ Magna Carta
และชนชาวอังกฤษคงจะรักษาสืบทอดไว้ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงสังคม หรือ
วิทยาการก้าวหน้าไปเพียงใดก็ตาม ศาลยุติธรรมในอังกฤษก็ได้กล่าวบ่งไว้ในคำพิพากษา
หลายคดี วิวัฒนาการของศาลยุติธรรมตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ และการมีนัก
กฎหมาย ทนายความ ผู้พิพากษามาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๔ นั้น ทำให้เสรีภาพมั่นคงเรื่อยมา
สำหรับเสรีภาพในการนับถือศาสนานี้ โดยที่ศาสนาคริสต์นิกายเชิร์ช ออฟอิง แลงด์
เป็นผู้มีอำนาจเดิมในเรื่องการทำพิธีทางศาสนามาจนถึงศตวรรษที่ ๑๖ เราจึงพอจะกล่าว
ได้ว่า ก่อนศตวรรษที่ ๑๖ นั้นไม่มีเสรีภาพในการนับถือศาสนาเลย พอเริ่มต้นศตวรรษ
ที่ ๑๗ เช่นปีที่ ๘ ทรงชนครองราชสมบัติทรงเป็นประมุขทางศาสนาด้วย สิทธิเสรีภาพ
ในเรื่องศาสนายังไม่เต็มทนนัก จนกระทั่งศตวรรษที่ ๑๘ ความรู้สึกเรื่องเสรีภาพนั้นจึง
มีมาก จนต้องมีการยอมรับโดยศาลยุติธรรม, คณะรัฐมนตรี และค่านานิกายเชิร์ช
ออฟอิงแลนด์

สิทธิเสรีภาพในอังกฤษนั้น เป็นผลของการต่อสู้ของประชาชนกับรัฐสภา รวม
ทั้งที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมหลายคดี โดยเฉพาะในเรื่องขอบเขตของ
สิทธิเสรีภาพต่าง ๆ นั้น ศาลยุติธรรมได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในคำพิพากษาจนเป็นหลัก

ปฏิบัติกันทั่วไป เป็นต้นว่า จะเข้าค้นบ้านเอกชนไม่ได้เว้นไว้แต่หมายค้นที่ออกโดยศาล
ยุติธรรมออกให้แก่เจ้าพนักงาน หรือในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการพูดนั้นจะต้องไม่เป็นการ
หมิ่นประมาทหรือยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของ
เสรีภาพต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้ปรากฏในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมอย่างเดียวกัน แต่ยัง
ปรากฏในกฎหมายของรัฐสภาด้วย เช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ Incitement to
Disaffection Act ๑๙๓๔ และ The Emergency Powers Act ซึ่งเป็นกฎหมายจำกัดเสรี
ภาพในระหว่างสงคราม ในเรื่องจำกัดเป็นกฎหมายของรัฐสภาและเป็นคำพิพากษา
ของศาลซึ่งยอมรับกันทั่วไปว่ามีผลบังคับ ในเรื่องกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ศาล
ยุติธรรมก็มีอำนาจพิพากษาด้วย เพราะเป็นองค์การที่ตีความหมายของข้อความในกฎหมาย
ที่ไม่ชัดเจน และในการตีความนี้ ศาลจะตีความได้เฉพาะในความหมายของคำเท่านั้น ไม่
ใช่การตีความในหลักการ เมื่อศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาเกี่ยวกับกฎหมายคอมมอนลอว์
(ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายของรัฐสภา) หรือในการตีความกฎหมายของรัฐสภานั้น เป็น
การให้ความหมายของกฎหมายที่เป็นตัวอย่างของชนปฏิบัติต่อไปในภายหน้า และชนป
ฏิบัติกันทำตามเป็นส่วนใหญ่ของกฎหมายไปด้วยในตัว และในประเทศอังกฤษนั้น เป็น
การยากยิ่งที่จะทำลายชนปฏิบัติเสียได้

ในตอนนั้น เราจะต้องไม่ลืมว่า ในการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล
นั้นในตอนสำคัญขึ้นอยู่กับหลักกฎหมาย Habeas Corpus คือหลักกฎหมายที่ว่า บุคคล
จะถูกจับกุมคุมขังโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และโดยวิธีการที่ผิดต่อกฎหมายไม่ได้
เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาไว้ ต้องนำตัวผู้ต้องหาไปแสดงต่อศาลและต้องแสดงต่อศาลด้วย
ว่าคนอังกฤษนั้นมีอำนาจตามกฎหมาย และปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดหรือไม่
ถ้าหากขัดกับกฎหมาย ศาลยุติธรรมมีอำนาจปล่อยผู้ต้องหาได้และเจ้าพนักงานผู้ทำการ
นั้นจะถูกฟ้องร้องต่อศาล ฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพในร่างกายตามกฎหมาย
Habeas Corpus ซึ่งเป็นภาษาละตินแปลว่า that you have a body หรือสิทธิในร่างกาย
เอกชนนั่นเอง

สิทธิในการที่จะมีเสรีภาพในร่างกายของคนนั้น มีมาอยู่ก่อนการ ประกาศใช้ Magna Carta แล้ว แม้ว่าจะถูกจับกุมฐานกระทำความผิดอาญาหรือไม่ชำระหนี้ในความแพ่ง สิทธิในเรื่องนี้เป็นสิทธิตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ หมายถึงบุคคลซึ่งผู้ต้องหาจะขอได้จากศาลยุติธรรม ในกรณีที่ศาลยุติธรรมแห่งหนึ่งออกหมายให้จับกุมบุคคลซึ่งผู้ต้องหา รวมทั้งให้ประกันตัวไป หรือปล่อยตัวผู้ต้องหาไป เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เจ้าพนักงานหรือผู้มีส่วนได้เสียจะขอหมายจากศาลยุติธรรมแห่งหนึ่งที่เรียกว่า King's Bench เพื่อปล่อยผู้ต้องหา หรือ ยกเลิกการประกันตัว หรือให้จับกุมบุคคลต่อไป ใน ศตวรรษที่ ๑๕ การมีหมายเช่นนี้จะทำให้ศาลของรัฐบาลกลางควบคุมศาลท้องถิ่น และศาลของเจ้าขุนมูลนายได้ ในศตวรรษที่ ๑๖ ศาลต่าง ๆ พวกนี้ยอมรับปฏิบัติตาม ทวิประเทศอังกฤษ ในคดีดาร์เนลล์ (Darnell's Case) ในปี ๑๖๒๗ ได้ชี้ให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงยอมปฏิบัติตามหมายของศาล ในกรณีที่พระองค์ได้ปล่อยผู้ต้องหา ให้ประกัน หรือ จำคุกผู้ต้องหา ในปี ๑๖๔๐ รัฐสภาต้องออกกฎหมายมาบัญญัติให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในเรื่องนี้ แม้จะเป็นพระราชโองการพิเศษก็ตาม

แม้จะมีการออกกฎหมายดังกล่าวมาแล้วก็ตาม พระมหากษัตริย์บางพระองค์ก็ ทรงไม่ยอมปฏิบัติตาม ทั้งนี้โดยการยุบตั้งเสนาบดีของรัฐมนตรีบางนาย เช่นในกรณีที่พระเจ้าชาลส์ที่ ๒ ได้ทรงพยายามไม่ยอมรับบทบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาในเรื่องนี้ ดังนั้น ในปี ๑๖๗๙ สภาสามัญจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ Habeas Corpus Act ซึ่งให้เหตุผลว่า “เป็นพระราชบัญญัติที่จะให้ความมั่นคงแก่สิทธิเสรีภาพของเอกชน และการป้องกันการถูกจำคุกในโพ้นทะเล”

กฎหมายฉบับนี้เป็นความพยายามที่สำคัญที่สุดของรัฐสภา ที่จะพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปวงชนให้พ้นจากการวิตรอนของเจ้าพนักงานและองค์พระมหากษัตริย์ โดยเหตุนี้เองจึงได้มีบทบัญญัติไว้เด็ดขาดว่า ไม่ว่าผู้ใดได้รับหมาย (writ) ของศาลให้ปฏิบัติตามอย่างใดก็ต้องปฏิบัติตามที่จะชักช้าไม่ได้ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงปฏิบัติตาม ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) จะเป็นผู้มีอำนาจออกหมาย ในการจับกุม

คุมขังบุคคลไว้ผิดกฎหมาย ผู้พิพากษามีอำนาจออกหมายสั่งให้นำผู้ต้องหามาให้การต่อศาลได้ แล้วศาลจะเป็นผู้ตัดสินว่า จะคุมขัง, ให้ประกันหรือปล่อยตัวไป กฎหมายอังกฤษได้กำหนดโทษอาญาอย่างหนักไว้ที่จะลงให้แก่ผู้คุมขังคนโดยผิดกฎหมาย และลงโทษแก่ผู้พิพากษาที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ยุติธรรม

กฎหมายฉบับหนึ่งเดียวบางในแง่ที่ว่า ไม่ได้กำหนดขอบเขตในเรื่องการให้ประกันไว้ให้แน่นอน Bill of Rights ปี ๑๖๘๙ ได้แก้ไขข้อบกพร่องใน Habeas Corpus Act เดิม การให้ประกันตามกฎหมาย Bill of Rights นั้นจะกระทำแต่ในกรณีที่ต้องหากระทำผิดกฎหมายอาญาเท่านั้น และกฎหมายฉบับหนึ่งเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้พิพากษาที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงในการออกหมายจับ (warrant of arrest) ให้มากขึ้นอีกด้วย

เสรีภาพในร่างกาย การจับกุมบุคคลเป็นการผิดกฎหมาย เว้นไว้แต่มีกฎหมายของรัฐสภาหรือกฎหมายคอมมอนลอว์กำหนดให้กระทำได้ ผู้จับกุมจะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย แม้จะเป็นเจ้าพนักงานก็ตาม ถ้าหากจับกุมโดยไม่มีอำนาจและไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าหากในการจับกุมโดยผิดกฎหมายนั้นได้มีการทำร้ายร่างกายด้วย ก็ทำให้ผู้จับกุมผิดอกกระตึงหนึ่ง ตำรวจหรือบุคคลธรรมดาสามารถจับกุมเอกชนได้ในกรณีที่มีเหตุความผิดซึ่งหน้า หรือ เป็นความผิดฐานชายชาติ โดยไม่ต้องมีหมาย ถ้าหากมีการจับกุมผิดตัว หรือ ผู้ถูกจับกุมไม่ได้กระทำความผิด กฎหมาย Habeas Corpus ก็จะสามารถบังคับใช้ในกรณีนี้ เอกสารของเอกชนจะถูกยึดไม่ได้ เว้นไว้แต่ในหมายยื่นนั้นกำหนดไว้ชัดเจน การออกหมายค้นนั้นอาจจะออกตามกฎหมายหลายฉบับได้ เช่น Official Secrets Act, Incitement to Disaffection Act เป็นต้น กฎหมายที่ให้อำนาจออกหมายค้นได้นั้นมีกว่า ๗๐ ฉบับ ซึ่งรวมถึงการค้นอาคารบ้าน, เอกสารปลอม, หรือทรัพย์สินที่ถูกขโมยไปด้วย

สิทธิในทรัพย์สิน คำพิพากษาอื่นๆของศาล ประกอบด้วยบทบัญญัติของ Magna Carta และ กฎหมายอื่นๆ เช่น Town and County Planning Acts, Acquisition of Property Acts เป็นต้น ได้กำหนดบทบัญญัติพิทักษ์สิทธิในทรัพย์สินไว้ชัดเจน และได้บัญญัติว่าในการทำการเวนคืนที่ดินโดยกฎหมาย เจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิที่จะได้ค่า

ตอบแทนโดยยุติธรรม กฎหมายที่โอนอุตสาหกรรมบางอย่างเป็นของรัฐนั้นเป็นตัวอย่าง
อนันต์เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้ค่าตอบแทนโดยยุติธรรม

เสรีภาพในการพูด เอกชนมีสิทธิที่จะพูดอะไรได้ตามใจชอบ แต่จะต้องไม่
เป็นการหมิ่นประมาท หรือเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐ เป็นการผิดกฎหมาย
ที่จะพูดเป็นการทำให้ผลประโยชน์ของบุคคลอื่นเสียหายไป และเป็นการผิดกฎหมายที่
จะพูดเป็นการทำลายเกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น ในการพูดและพิมพ์โฆษณา
ในเรื่องที่เป็นความจริงและเป็นพลัดต่อส่วนรวม ก็เป็นการชอบโดยกฎหมาย ในเรื่อง
คำต้องกลุ่ข่มขู่คุกคามมากเป็นพิเศษ เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ม้สิทธิเสรีภาพ
และผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการใช้เสรีภาพนั้นด้วย ในการออกความเห็นที่ตรงไป
ตรงมานั้นจะถือเป็นการทำให้เสียชื่อเสียงหรือเกียรติยศไม่ได้

พระราชบัญญัติชื่อว่า The Blasphemous and seditious Act, ๑๙๓๙, ยังคงมี
ผลใช้บังคับอยู่ กฎหมายฉบับนี้ออกมาหลังจากสงครามโปแลนด์ไม่นานนัก จึงได้บัญญัติ
โทษอาญาแก่ผู้กล่าวหาว่าจูงใจให้มีการเกลียดชัง, กล่าวหมิ่นประมาท หรือ แดงการ
ดูหมิ่นเหยียดหยามรัฐบาล, พระมหากษัตริย์, รัฐบาลนางและรัฐบาลสามัญ ศาลยุติธรรม
และรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการยุ้งให้เกิดยดชังหรือด่าประมาทพระเจ้า, พระคัมภีร์
หรือสิ่งเลื่อมให้มีการเกลียดชังเป็นศัตรูกันระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ของสังคม

ในทางปฏิบัตินี้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการกล่าวโจมตีศาสนานั้น ศาลยุติธรรม
กับคณะลูกขุนมักจะให้ความเห็นอกเห็นใจผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก แต่จะไม่เห็นใจใน
กรณีเหยียดหยามศาสนาหรือพระคัมภีร์เกินขอบเขตที่สามัญชนจะฟังได้ หรือการ
กล่าวถึงศาสนาด้วยถ้อยคำต่ำช้าหยาบโจน ในทางปฏิบัตินี้ เสรีภาพในการพูดมีอยู่
อย่างเต็มที่ ดังที่เราจะเห็นได้จากนักพูดในอุทยานไฮด์ปาร์กในกรุงลอนดอน ในคดีกบฏ
นั้น ศาลองกลุ่ข่มขู่และคณะลูกขุนจะไม่ปรานีแก่ผู้ต้องหาเลย แต่คดีเช่นนี้ไม่ค่อยปรากฏ
ว่าได้ถูกนำขึ้นศาลองกลุ่ข่มขู่ ครึ่งสุดท้ายที่คนถูกนำขึ้นศาลคือ เมื่อ ๕๐ ปีก่อนนั้น

หนังสือพิมพ์ในอังกฤษมีเสรีภาพมาก ผู้ที่จะออกหนังสือพิมพ์ไม่ต้องขอใบ
อนุญาต รัฐบาลจะตรวจข่าวหนังสือพิมพ์หรือสั่งปิดหนังสือพิมพ์ไม่ได้ เว้นไว้แต่ใน

ระหว่างสงคราม หรือจะตรวจข่าวได้ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายพิเศษเช่น The Emergency Powers (Defense Act, ๑๙๓๘) ตามกฎหมายฉบับนั้นในมาตรา ๓๘ b บัญญัติให้เป็นโทษอาญาผู้พิมพ์ข่าวอันเป็นภัยต่อการป้องกันประเทศ และขัดขวางการกระทำสงครามของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีอังกฤษได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเหล่านี้ ไม่ใช่เพื่อทำลายการวิจารณ์รัฐบาล แต่เพื่อปราบปรามหนังสือพิมพ์ที่ไม่รับผิดชอบ ดังเช่นในสมัยที่ เฮอเบิร์ต มอร์ริสัน เป็นรัฐมนตรีมหาดไทยนั้นได้เคยตรวจข่าวหนังสือพิมพ์ Daily Worker ของพรรคคอมมิวนิสต์อังกฤษที่ตั้งใจยั่วยุตั้งแต่นั้นประชาชนให้ไม่สนับสนุนรัฐบาลในยามสงคราม รัฐบาลได้ตรวจข่าวแล้ว หนังสือพิมพ์ฉบับนั้นยังไม่ยอมลดละการกระทำผิด รัฐบาลจึงสั่งปิดเสียในปี ๑๙๔๓

ในเวลาปกติ หนังสือพิมพ์อังกฤษมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการหมิ่นประมาทฉบับปี ๑๘๔๓ และ ปี ๑๘๘๓ ที่จะขอภัยในการพิมพ์ผิด, ให้หลักฐานว่า ที่พิมพ์ไปนั้นไม่ได้ตั้งใจทำผิดหรือไม่ได้ทำไปโดยประมาท และมีสิทธิพิมพ์ข้อความขอโทษผู้เสียหายได้ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์อังกฤษยังถูกคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยวิธีการพิเศษ คือ ผู้ใดจะฟ้องร้องหนังสือพิมพ์ฐานหมิ่นประมาท ต้องได้รับความสนับสนุนของอัยการเสียก่อน ส่วนมากอัยการจะขอให้คู่ความประณัติประนอมยอมความกันในศาล

เสรีภาพในการประชุมหรือชุมนุม เสรีภาพนี้จะถูกจำกัดได้เฉพาะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และ เพื่อไม่เป็นการทำลายเสรีภาพของคนอื่น ๆ เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับมอบหมายให้ เช่น พระราชบัญญัติ Public Order Act ๑๙๓๖ ที่จะห้ามมิให้มีการเดินขบวนในที่ใด ๆ ก็ได้ที่ตำรวจเห็นว่าจะเป็นการก่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การชุมนุมกันในบ้านของเอกชน หรือสถานที่อื่น ๆ กระทำได้เสมอ แต่ถ้าหากการชุมนุมนั้นเพื่อกระทำการผิดกฎหมายก็จะเป็นการชุมนุมที่มีโทษอาญา การชุมนุมในที่สาธารณะก็กระทำการผิดได้ แต่ถ้าจะให้ปลอดภัยที่สุดต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานตำรวจเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อบังคับการแทรกแซงจากบุคคลในกลุ่มอื่นซึ่งมุ่งก่อการร้าย ถ้าหากไม่ได้ขออนุญาตเจ้าพนักงานล่วงหน้า ตำรวจ

อาจจะเข้าไประงับการชุมนุมกันได้ ถ้าหากเป็นการก่อกวนการจราจร หรือบุคคลอื่น
 ไม่อาจจะใช้ถนนหลวงได้อย่างสะดวก หรือเป็นการรบกวนแก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก
 การชุมนุมกันเป็นจำนวนมากในหลายแห่งในขณะเดียวกัน ในระหว่างการเลือกตั้งน
 ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศอังกฤษนั้นย่อมมี
 มาก แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ ปี ๑๙๓๐ ซึ่งเป็นปีที่พวกฟาสซิสต์ภายใต้การนำของ เซอร์
 ออสวาลด์ มอสลีย์ (Sir Oswald Mosley) ได้ก่อการร้ายโดยการชุมนุมพร้อมกันหลาย
 แห่งนั้น ตำรวจอังกฤษได้รับมอบหมายอำนาจในการจำกัดเสรีภาพการชุมนุมได้ ในเมื่อ
 การปล่อยให้ใช้เสรีภาพนั้นจะเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ

เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นเวลาประมาณ ๒ ศตวรรษ คือ ประมาณ
 ปี ๑๕๕๐-๑๗๕๐ นั้น พระมหากษัตริย์กับรัฐบาลไม่ได้ให้การสนับสนุนแก่การนับถือ
 ศาสนานิกายโรมัน แครอลิก โดยถือว่า พวกที่มีความจงรักภักดีต่อองค์สันตปาปาผู้เดียว
 ส่วนศาสนาอื่น เช่น ออฟอิงแลนด์ ซึ่งตรงกันข้ามกฎหมาย และมีพระมหากษัตริย์ทรง
 เป็นประมุขนั้นลงโทษผู้หันไปนับถือ แครอลิก กับ โปรเตสแตนต์ อย่างหนัก ในระหว่าง
 นั้นพระราชบัญญัติชื่อว่า The Test and Corporation Act บัญญัติห้ามมิให้ผู้ที่ไม่ถ่าบาน
 คนว่า จะนับถือข้อบัญญัติ ๓๙ ข้อ (Thirty-nine Article of the Church of England)
 ของ เชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ไม่ให้เข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งตำแหน่งคร
 อาจารย์ ในศตวรรษที่ ๑๙ ได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้เสีย และยินยอมให้ผู้นับถือ
 ศาสนาทุกนิกายมีโอกาสเท่าเทียมกันในทุกวิถีทาง ไม่มีการกีดกันหรือแบ่งพวกในสังคม
 อีกต่อไป

ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพในเวลาฉุกเฉินหรือสงคราม ตั้งแต่สงครามโลก
 ครั้งที่ ๑ เป็นต้นมา ประเทศอังกฤษได้รู้จักอำนาจพิเศษของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติ
 Emergency Powers Act ซึ่งบัญญัติถึงความหมายของคำว่า Emergency และบัญญัติ
 รวมถึงวิธีการ พิเศษที่จะต้องดำเนินการในระยะเวลาอันตลอดโทษของผู้ซึ่งจะผิดกฎ
 หมายฉบับนี้ด้วย ในตอนสงครามโลกครั้งที่ ๑ นั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ชื่อว่า

Defense of the Realm Act (D.O.R.A.) ตามกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลในยามฉุกเฉิน^๕ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลดำเนินการได้เป็นพิเศษ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน, ร่างกาย, สัญญา, การเกณฑ์ทหารและอื่น ๆ อีกมาก ถ้าหากการใช้ อำนาจเหล่านี้ไม่เพียงพอที่จะรักษาสถานการณ์ได้แล้ว รัฐบาลก็อาจจะใช้อำนาจเอกสิทธิ์ ซึ่งเดิมเป็นเอกสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์คือ ดำเนินการเกี่ยวกับชนต่างด้าว, การป้องกันประเทศ และการรักษาความสงบทั่วไป ในเขตที่ไม่สมควรให้ศาลยุติธรรมดำเนินการก็ประกาศใช้กฎอัยการศึกได้

เมื่อเราอ่านมาเพียงนี้ เราก็อาจจะสงสัยว่า ถ้าเช่นนั้นทำไมอำนาจอื่นใดจะจำกัดอำนาจของรัฐบาลได้ การเข้าใจเช่นนั้นเป็นการเข้าใจผิด กฎหมายสำคัญ เช่น Habeas Corpus Act และศาลยุติธรรมก็ยังคงทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของเอกชนอยู่เสมอ เจ้าพนักงานที่กระทำการเกินขอบเขตอำนาจไปก็จะถูกฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ ซึ่งเคยปรากฏว่า เจ้าพนักงานบางคนถูกฟ้องต่อศาลในข้อหาว่าฆ่าคนตายในระหว่างสงครามได้ ผู้พิพากษาจะได้พิจารณาพิพากษาว่า การใช้อำนาจในกรณีต่าง ๆ นั้น จำเป็นเพียงไรหรือไม่ ถ้าหากศาลเห็นว่าไม่จำเป็นก็จะทำให้เจ้าพนักงานผู้นั้นถูกลงโทษได้ ปรากฏในคำพิพากษาของศาลหลายคดีแล้วว่า การดำเนินการไปอย่างรุนแรงแม้จะได้กระทำผิดโดยความรู้ถึงกฏกติกา หรือในสถานการณ์ที่เป็นอันตรายก็ไม่ใช่ข้อแก้ตัว จะไม่ต้องถูกอาญา

ในการฉุกเฉินเล็กน้อย เช่น มีการชุมนุมกันอย่างสุ่มนุ่่นววาย มีการต่อสู้กัน อย่างสุ่มนุ่่น ผู้พิพากษาคาดม้อาจสั่งให้ผู้ร่วมชุมนุมหนีเด็กตากันไป และเมื่อได้สกัดถอนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ผู้พิพากษาก็มีอำนาจที่จะสั่งปราบปรามได้ตามพระราชบัญญัติ Riot Act ๑๗๙๔

ในตอนนี้ เราก็ทราบแล้วว่า ศาลยุติธรรมกับคณะตุลาการเป็นผู้พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของเอกชนได้ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐสภากับพรรคการเมือง ก็ได้ทำหน้าที่พิทักษ์เสรีภาพได้อย่างดีด้วย

๒. ศาลยุติธรรมกับผู้พิพากษา

ระบบศาลยุติธรรมกับการแต่งตั้งผู้พิพากษา ดังที่ปรากฏอยู่ในอังกฤษทุกวันนี้ เป็นไปตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ Judicature Act หกฉบับ ซึ่งออกตามหลังฉบับแรกที้ออกมาในปี ๑๘๗๓ และมีการแก้ไขในปี ๑๙๒๕ ซึ่งพอจะจัดได้ว่าเป็น ระบบยุติธรรมของอังกฤษได้ ส่วนวิธีพิจารณาในศาลยุติธรรมอังกฤษนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เรียกว่า Rules of Court ซึ่งออกตามบัญญัติของพระราชบัญญัติ Judicature Acts ตั้งแต่เริ่มมีศาลยุติธรรมตั้งแต่ในสมัยกลางในรูป The King's Council ศาลอังกฤษได้ค่อยๆเพิ่มมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี มาจนเป็นที่กันในปัจจุบันแล้วว่า ศาลยุติธรรมอังกฤษมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีมาก

ศาลในอังกฤษนั้น อาจแบ่งออกเป็น ๒ พวกใหญ่คือ ศาลอาญา กับ ศาลแพ่ง

ศาลแพ่ง ศาลชั้นต้นหรือศาลที่ต่ำที่สุดในบรรดาศาลแพ่งก็คือ ศาลของเคาน์ตี (County Court) มีจำนวน ๔๕๐ ศาลเฉพาะในอิงแลนด์กับเวลส์ ผู้พิพากษาที่มาประจำในศาลนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยองค์พระมหากษัตริย์ และจะต้องมีคุณสมบัติสำคัญที่สุดคือ จะต้องมามีประสบการณ์ในการเป็นทนายความ (barrister) มาแล้วไม่ต่ำกว่า ๗ ปี คดีที่ขึ้นศาลนี้โดยมากเป็นคดีที่เราเรียกกันว่า มโนสำเนา คือนั้นทรัพย์สิ่งของที่เป็นราคาน้อย ถ้าหากคดีนั้นทรัพย์สิ่งของมีค่าสูงกว่า ๕ ปอนด์ และคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเรียกร้องขอต่อศาล ศาลจะอนุมัติให้มีการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยคณะลูกขุน ๘ นาย วิธิการพิจารณาในศาลเคาน์ตีนี้ และรวดเร็ว

สูงกว่าศาลเคาน์ตีนั้นอีกชั้นหนึ่ง คือศาลที่เรียกว่า Supreme Court of Judicature ศาลนี้ยังแบ่งออกเป็นสองศาลคือ High Court of Justice และ Court of Appeal ศาลที่เรียกว่า High Court of Justice นี้ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง โดยไม่จำกัดจำนวนทรัพย์สิ่งของ หรือไม่จำกัดลักษณะข้อพิพาท ศาลนี้ยังแบ่ง

ออกเป็น ๓ ศาลย่อย คือ Queen's Bench (ในสมัยที่ King ก็เรียกว่า King's Bench), Chancery และ Probate, Divorce and Admiralty.

ในศาลทั้ง ๓ ศาล ของศาล High Court of Justice นั้นมีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะ ซึ่งองค์คณะนี้อาจจะมีผู้พิพากษาหนึ่งนายหรือสามนายแล้วแต่ลักษณะคดี ศาล Queen's Bench มี Lord Chief Justice of England เป็นประธานหรือหัวหน้าผู้พิพากษา ศาลนี้มีผู้พิพากษาอยู่ประมาณ ๒๐ ท่านด้วยกัน ศาล Chancery มี Lord High Chancellor เป็นหัวหน้าผู้พิพากษาซึ่งมีทั้งหมด ๕๐ นาย ศาล Probate, Divorce, and Admiralty มี President เป็นหัวหน้าผู้พิพากษาซึ่งมีทั้งหมด ๘ นาย ในการแบ่งผู้พิพากษาไว้ตามศาลต่าง ๆ ไม่เป็นการแบ่งโดยเด็ดขาด ผู้พิพากษาในศาลใดศาลหนึ่งอาจจะไปนั่งพิจารณาพิพากษาคดีในอีกศาลหนึ่งในบรรดาสี่ศาลนี้ได้ และมีอำนาจนำกฎหมายคอมมอนลอว์กับหลักความยุติธรรม (equity) มาปรับแก้คดีได้

คดีอุทธรณ์จากศาลเคาต์ออฟไฮคอร์ท High Court of Justice ทั้งหมดจะเป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล Court of Appeal ซึ่งในการอุทธรณ์นี้อาจจะอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อกฎหมาย (on law) และปัญหาข้อเท็จจริง (on fact) เมื่อศาลต้นพิจารณาพิพากษาแล้ว คู่กรณีอาจจะอุทธรณ์ได้อีกครั้งหนึ่งเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น และการอุทธรณ์ครั้งใหม่นกย่นต่อศาลเดิม คือ Court of Appeal แต่ทั้งนี้จะยื่นได้ก็ต่อเมื่ออนุมัติจากสภาขุนนางเสียก่อนจึงจะยื่นได้ ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า ผู้เริ่มคดีมาตั้งแต่ศาลเคาต์ออฟไฮคอร์ทอาจจะอุทธรณ์ได้ถึง ๓ ครั้ง

ศาล Court of Appeal นี้มี Master of the Rolls เป็นหัวหน้าและมีผู้พิพากษาอีก ๘ นาย สำหรับคดีที่มีลักษณะเป็นคดีอุทธรณ์ ศาลนี้มีองค์คณะ ๓ นาย

ได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ผ่านมาถึง สภาขุนนางว่า สภาขุนนางเป็นศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักร ในตอนนี้อาจจะเพิ่มความเข้าใจก่อนว่า ไม่ใช่สมาชิกสภาขุนนางทุกคนเป็นผู้พิพากษาฎีกา ผู้ที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีฎีกานั้นจะต้องเป็นพวก Law Lords กับประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) เท่านั้น ซึ่งหลักการนี้เป็นชนบประเพณีไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย วิธีการพิจารณาของสภา

ขุนนางกำหนดไปเหมือนศาลยุติธรรมทุกประการ สมาชิกสภาขุนนางผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็น Law Lords นี้ ได้รับพระราชบรรดาศักดิ์ตลอดชีวิตของผู้ได้รับพระราชทานเท่านั้น และผู้ได้รับพระราชทานทั้งหมดเคยเป็นผู้พากษามขอเสียงในศาลอื่น ๆ มาแล้วทั้งสิ้น

ศาลอาญา ศาลต่ำที่สุดในบรรดาศาลอาญาคือ Justice of the Peace ผู้พิพากษาประเภทนี้ได้รับพระราชทานอำนาจให้รักษาความสงบเรียบร้อยมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๔ ในศตวรรษที่ ๑๘ และ ๑๙ ผู้พิพากษาเป็นผู้รักษาความยุติธรรมและออกกฎหมายบังคับในเขตเทศบดด้วย แต่ในปี ๑๘๘๘ กฎหมายได้ยกเลิกอำนาจนี้เสีย เพราะตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งตุลาการไม่ควรทำหน้าที่นักบุญคดี คงเหลือไว้แต่อำนาจพิพากษาคดีเท่านั้น ก่อนปี ๑๘๘๘ ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า ผู้ที่จะเป็น Justice of the Peace จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกแล้วจากผู้มีฐานะดีและเป็นผู้นับถือศาสนาิกาย เชิร์ช ออฟอิงแลนด์ด้วย ซึ่งส่วนมากตกเป็นตำแหน่งของพวกเขาในชนบทเกือบทั้งหมด คำสั่งแต่งตั้งนั้น มีประธานสภาขุนนางเป็นผู้ลงนาม โดยคำแนะนำของผู้บริหารเคาเคตเรียกว่า Lord Lieutenant ซึ่งได้รับคำแนะนำมาจากหน่วยของพรรคการเมืองในเขตนั้นมาก่อน ปัจจุบันนี้มีทั้งผู้ชายและผู้หญิงได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาประเภทนี้ (อังกฤษนิยมเรียกกันว่า J. P.) และมีอำนาจทั้งหมดเป็นผู้ชาย ๓๓,๐๐๐ คน เป็นผู้หญิง ๓,๗๐๐ คน ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษานี้จะรู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูงแก่ส่วนตัวและวงศ์ตระกูล อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษานี้คือ คดีเล็กน้อยมีโทษเล็กน้อยในคดีอาญา และความผิดที่ได้ละเมิดกฎหมายของเทศบด

ในคดีที่มีโทษไม่เกินปรับ ๕ ปอนด์ หรือจำคุกไม่เกิน ๑๔ วันแล้ว ผู้พิพากษาผู้เดียวประกอบเป็นศาลได้ ถ้าโทษสูงกว่านั้นจะต้องมีผู้พิพากษาประเภทเดียวกัน อย่างน้อย ๒ นายจึงจะเป็นองค์คณะ ในเมืองใหญ่ ๆ ผู้พิพากษาประเภทนี้ไม่ค่อยได้ทำงานนัก ถัดมาผู้พิพากษาอีกพวกหนึ่งเรียกว่า Stipendiary Magistrate (ในเขตชนบท) หรือ Metropolitan Magistrate (ในเขตกรุงลอนดอน) ประธานสภาขุนนางจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ใดบางเป็นผู้พิพากษาประเภทนี้ แต่จะต้องมี

คุณสมบัติที่เคยเป็นทนายความ หรือ solicitor มาแล้วไม่ต่ำกว่า ๗ ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๒๕-๑๘๔๘ เขตปกครองที่เรียกว่า เบอเระ (Borough) มีสิทธิที่จะได้ Stipendiary Magistrate โดยการขอไปยังคณะรัฐมนตรี และพระราชบัญญัติ Justice of the Peace Act, ๑๘๔๘, บัญญัติให้เคาต์ของมณฑลเทศาภิบาล Stipendiary Magistrate ได้โดยจำพวกหรือโดยการร่วมมือกับเบอเระก็ได้

เหนือศาล Justice of the Peace ขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งคือศาล Quarter Session ศาลนี้ทำการพิจารณาพิพากษาคดี ๔ ครั้งต่อปี จึงได้ชื่อเช่นนี้ ศาลประเภทนี้คือ ศาลที่เกิดขึ้นโดยการที่ผู้พิพากษา Justice of the Peace ในเขตต่างๆ ที่เป็นเคาต์ หรือเคาต์เบอเระมารวมกันเป็นองค์คณะของศาลๆ เดียว อำนาจในการพิจารณาพิพากษาก็เช่นเดียวกับ Justice of the Peace แต่ความผิดร้ายแรงกว่าและกำหนดโทษตามกฎหมาย สำหรับความผิดที่ต่ำกว่าอำนาจของ Justice of the Peace ด้วย และศาลนี้ยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคือทฤษฎีมาจากศาล Justice of the Peace ด้วย โดยที่ผู้พิพากษาของศาลนี้มาจากศาล Justice of the Peace ซึ่งไม่ชำนาญกฎหมายมากนัก ศาลจึงต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าศาล (Clerk of the Court) ซึ่งศาลได้แต่งตั้งขึ้น เจ้าศาลเป็นผู้รู้กฎหมายโดยเคยเป็นทนายความของท้องถิ่น บางเบอเระเห็นชอบกับพ้องเรื่องความสามารถของ Justice of the Peace จึงแต่งตั้งอดีตทนายความผู้หนึ่งซึ่งได้รับตำแหน่ง Recorder ให้เป็นประธานในศาลนี้ด้วย แต่ Recorder ได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary)

ในหนังสือ Governments of Greater European Powers ของศาสตราจารย์เซอร์แมน ไฟเนอร์ ได้กล่าวถึงผลงานหรือประสิทธิภาพของ Justice of the Peace ไว้ว่า "งานของ J.P. นั้นไม่มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจเลย ผู้พิพากษาพวกนี้ดองมากอายุมากและไม่เชี่ยวชาญในกฎหมายเท่าที่ควร บรรดานักกฎหมายที่ช่วยเหลือกิจการในหน้าที่ของ J.P. ก็ไม่เชี่ยวชาญในทางกฎหมายเท่าที่ควรจะเป็น แต่รัฐสภาก็ยังดงไม่เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก J.P. น้อย เพราะความรู้อย่างต่ำแห่งนั้นสำคัญในบรรดาประชาชนยังมีมาก

พระราชบัญญัติ Justice of the Peace Act, 1949, บัญญัติให้ J.P. หมดเกษียณอายุเมื่ออายุ ๗๕ ปี และได้มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง J.P. ขึ้นมาแทนที่ J.P. ที่หมดเกษียณอายุ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคดีในศาลประเภทนี้ จำเลยจะขอให้มีผู้ช่วย J.P. ได้ แต่ถ้าหากมีผู้พิพากษา J.P. เป็นองค์คณะผู้เดียว จำเลยจะขอให้มีผู้ช่วย J.P. ร่วมพิจารณาคดีได้

ศาลชั้นต้นคือ J.P. ที่ศาล Assize Court ซึ่งตามอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา มาตรา ๒๖๖ วรรค ๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีอาญาที่ฟ้องโดย J.P. จะมีความผิดที่ศาลชั้นต้นมีผู้พิพากษาเพียงคนเดียว คือผู้พิพากษาที่มาจาก Queen's Bench ซึ่งหมายความว่าศาลชั้นต้นมีผู้พิพากษาของตนเอง ศาลชั้นต้นจะอยู่ในเมืองใหญ่ทุกเมืองที่อยู่ในชนบท อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นมีอย่างกว้างขวางเป็นต้นว่า คดีอาญา, การปิดนิตยภัต, การใช้อาวุธ, การฉ้อโกง, การลักพาตัวเด็กเพื่อเอาค่าไถ่, ฆาตกรรม ฯลฯ คดีที่จะขึ้นมายังศาลชั้นต้นเป็นอำนาจของศาล J.P. ที่จะกำหนดว่าข้อหาใดมีมูลบ้าง (indictment) หรือเป็นการพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่ ในบางกรณีการมีอำนาจพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่ในการพิจารณาของศาลชั้นต้นจะต้องมีคณะลูกขุน ๑๒ คน ซึ่งมีอำนาจตัดสินข้อเท็จจริงเท่านั้น ผู้พิพากษาเป็นผู้ตัดสินปัญหาข้อกฎหมาย

กรณีที่ผู้ต้องหาไม่พอใจคำพิพากษาของศาล Assize Court มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อไปยังศาล Court of Criminal Appeal ศาลชั้นต้นมีผู้พิพากษาของตนเองคือ ผู้พิพากษาที่มาจาก Queen's Bench องค์คณะจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อย ๓ นาย การอุทธรณ์ในชั้นนี้จะอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมาย ส่วนปัญหาข้อเท็จจริงนั้นจะอุทธรณ์ได้ก็ต่อเมื่อศาล Assize Court อนุมัติ หรือ Court of Criminal Appeal เป็นผู้อนุมัติเอง

ในศาลชั้นต้นมีคณะลูกขุน ศาลชั้นต้นมีอำนาจที่จะรับคำพิพากษาหรือยืนยันตามคำพิพากษาของศาล Assize Court ได้ และอาจจะเพิ่มโทษให้มากกว่าคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ด้วย

ถ้าหากผู้ต้องหาไม่พอใจคำพิพากษาของศาลชั้นต้นแล้ว ก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ไปยังสภาขุนนางได้ แต่จะต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมอัยการ

(Attorney General) เสียก่อนว่า มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่จะต้องพิจารณาพิพากษา อยู่ด้วย ในการพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นนั้น ไม่มีคณะตุลาการเป็นส่วนประกอบเลย

การแต่งตั้งและฐานะของผู้พิพากษา

ผู้พิพากษาในอังกฤษได้รับการแต่งตั้งตลอดชีวิต ผู้ที่จะมีอำนาจถอดถอนผู้พิพากษาคือ รัฐสภา (ทั้งสภาขุนนางและสภาสามัญ) ฉะนั้นจึงเป็นการแน่นอนว่า จะไม่มีผู้ใดถอดถอนผู้พิพากษาคือหรือเดวได้ นอกจากมติของสภาสามัญและสภาขุนนางเท่านั้น

นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายรายชื่อผู้พิพากษาต่อไป เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงปรมาภิไธยแต่งตั้งคือ Law Lord (ผู้พิพากษาในสภาขุนนาง) Lord Justice of Appeal (ผู้พิพากษาในศาล Court of Appeal), Lord Chief Justice (ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลในศาล Queen's Bench), Master of the Rolls (หัวหน้าผู้พิพากษาในศาล Court of Appeal) และ President of the Probate, Divorce and Admiralty Division (หัวหน้าผู้พิพากษาในศาลชั้น) แต่ทว่าไม่ใช่หมายความว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อเอง เป็นหลักปฏิบัติในอังกฤษอยู่ข้อหนึ่งคือนายกรัฐมนตรีจะต้องฟังคำแนะนำของประธานสภาขุนนาง ผู้พิพากษาประจำศาล High Court of Justice นั้น ประธานสภาขุนนางเป็นผู้เสนอรายชื่อถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง ผู้พิพากษาในศาลจะต้องมีคุณสมบัติสำคัญคือ ต้องเคยเป็นทนายความมาอย่างไม่เสียหายน้อย ๑๐ ปี ส่วนผู้พิพากษาในศาล Court of Appeal นั้นจะต้องเคยเป็นทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี ส่วน Lord Chief Justice, Master of the Rolls, President of the Probate, Divorce and Admiralty Division นั้นจะต้องมีคุณสมบัติจะเป็นผู้พิพากษาใน Court of Appeal ได้ ส่วนพวก Law Lords นั้น จะต้องเคยเป็นทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี หรือเคยเป็นผู้พิพากษาศาล High Court of Justice หรือผู้พิพากษาศาล Court of Appeal มาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี ผู้พิพากษาของศาลชั้นต้นที่ไม่ได้กล่าวไว้ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานสภาขุนนาง และจะต้องเป็นเป็นผู้ที่มามีคุณสมบัติเคยเป็นทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า ๗ ปี

ผู้พิพากษาพวกหนึ่งหมดเกษียณอายุเมื่ออายุครบ ๗๒ ปี แต่อาจจะต่ออายุราชการได้จนถึงอายุไม่เกิน ๗๕ ปี

ตามที่ได้อ้างมาข้างต้นนั้นเราจะได้เห็นอย่างชัดเจนว่า จำนวนผู้พิพากษาในอังกฤษนั้นไม่มากนัก ถ้าไม่นับรวมพวก J.P. แล้ว ก็จะมีจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในอังกฤษ ๑๕๐ กว่านาย โดยเหตุนี้เอง ผู้พิพากษาอังกฤษจึงได้รับเงินเดือนสูง (ฝรั่งเศสมีผู้พิพากษามากกว่าอังกฤษหลายเท่า) และการได้เงินสูงก็เป็นหลักประกันความยุติธรรมและความสำนึกในการปฏิบัติงาน ผู้พิพากษาดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งจากการเป็นทนายความชื่อดังมาก่อน ตามที่ปรากฏในหลักฐานนี้ ผู้พิพากษาอังกฤษได้รับบำเหน็จบำนาญสูงด้วย ซึ่งจะแสดงให้เห็นในทศต่อไปนี้

ตำแหน่ง	เงินเดือนต่อปี	บำเหน็จต่อปี
1. Lord Chancellor	£ ๓๐,๐๐๐	£ ๕,๐๐๐
2. Lord Chief Justice	£ ๘,๐๐๐	£ ๔,๐๐๐
3. Lord of Appeal, Master of the Rolls	£ ๖,๐๐๐	£ ๓,๗๐๐
4. Lord Justice of Appeal	£ ๕,๐๐๐	£ ๓,๕๐๐
5. Attorney General	£ ๓๐,๐๐๐	ไม่มี

เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบ จึงขอนำเงินเดือนของข้าราชการการเมืองมาไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นายกรัฐมนตรี	£ ๗,๐๐๐
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ	£ ๔,๐๐๐

ลักษณะที่แปลกออกข้อหนึ่งของผู้พิพากษาอังกฤษคือ การเลื่อนขึ้นเลื่อนต่ำแห่งชั้นไปนั้นน้อยมาก การที่จะขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงที่สุด โดยการเลื่อนขึ้นเลื่อนตำแหน่งนั้นมีโอกาสน้อยมาก เพราะตำแหน่งสูง ๆ นั้นน้อยนัก ผู้พิพากษาดังกล่าวเป็นอดีตทนายความมาช้านานแล้ว ฉะนั้นโอกาสที่จะขึ้นไปสู่ตำแหน่งสูงยังมีน้อยลงมาก เว้นไว้แต่ในกรณีที่ผู้ครองตำแหน่งสูงตายลงหรือปลดเกษียณอายุไป แต่ผู้พิพากษาอังกฤษได้รับเงินเดือนสูง และมีเกียรติมากได้รับการยกย่องในสังคมอย่างสูง

ทนายความ (Barristers) ผู้พิพากษาทั้งหมดเคยเป็นทนายความมาก่อนซึ่งนับว่าเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของผู้พิพากษาอังกฤษ ลักษณะนี้หมายความว่า ผู้พิพากษาได้เคยเคยกฎหมายในฐานะเป็นทนายความมาก่อนแล้ว อาชีพทนายความในอังกฤษเป็นหลักฐานเพราะมีการยอมรับข้อเท็จจริงเป็นหลักฐานแทนในศาล โดยการตัดสินของคณะลูกขุนซึ่งหมายความว่า ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นข้อเท็จจริงโดยคณะลูกขุนเป็นผู้ชี้ขาด จากหลักฐานข้อเท็จจริงที่ตนเอง ทนายความทำหน้าที่สำคัญจะเป็นผู้แทนของลูกความเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อศาล เมื่อเกิดมีอาชีพทนายความขึ้น ก็เกิดมีโรงเรียนหรือสำนักเรียนกฎหมายเพื่อเป็นทนายความขึ้นเรียกกันว่า Inn of court ซึ่งเป็นที่ ๆ ผู้หิวจะเป็นทนายจำต้องไปศึกษาวิชากฎหมายในสำนักเหล่านั้นเสียก่อนจึงจะเป็นทนายความได้ แต่ก่อนที่จะเป็นทนายความนั้น ผู้สำเร็จจากสำนักศึกษากฎหมายเหล่านั้นจะต้องสอบไล่ได้ เพื่อเป็นเนติบัณฑิต (Member of the Bar) เสียก่อน สำนักกฎหมายสำคัญ ๆ เช่น Lincoln's Inn, Inner Temple, Middle Temple, Gray's Inn เป็นสำนักกฎหมายที่มีอิทธิพลในการวางกฎข้อบังคับในการสอบเพื่อเป็นเนติบัณฑิตอังกฤษ นอกจากจะเป็นสำนักศึกษากฎหมายแล้ว ยังเป็นสโมสรของทนายความ, ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ทางตุลาการอื่น ๆ ด้วย Lincoln's Inn ถือกำเนิดมาตั้งแต่ปี ๑๕๒๒ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมารยาททนายความจะถูกขับไล่ออกจากความเป็นสมาชิกของสำนักศึกษาเหล่านั้นซึ่งเป็นการหมดโอกาสที่จะเป็นทนายได้ต่อไป

ยังมีบุคคลที่มีอาชีพทางกฎหมายอีกพวกหนึ่งคือพวก Solicitor ผู้ที่จะติดต่อกับลูกค้าของทนายความหรือ Barrister คนใดจะต้องติดต่อกับ Solicitor เสียก่อนและ Solicitor ยังเป็นผู้แนะนำในข้อกฎหมายของตนบางข้อก่อนทนายแท้จริงด้วย Solicitor ทำหน้าที่ทางกฎหมายอยู่มากเป็นต้นว่า เป็นผู้ร่างสัญญาให้คู่สัญญา, หนังสือมอบอำนาจ, พันนัยกรรม และเป็นผู้ร่างคำแถลงของทนายในปัญหาต่าง ๆ ให้ทนายและเป็นผู้หาข้อพยานไปศาลร่วมกับทนาย พวก Solicitor นี้ มีความรู้ลึกกว่าพวกเรามีความสำคัญในขอบวงการยุติธรรมมาก จึงได้เน้นในเรื่องความสุจริตในการแนะนำคดีแก่ผู้ทนายปรึกษาให้ว่าคดีเป็นอย่างมาก สหสมาคมของพวก Solicitor ที่ชื่อว่า Law Society เป็นผู้คอยควบคุมความประพฤติของบรรดาสมาชิก ทั้งหมดทั่วประเทศรวมทั้งการศึกษาอบรมและการเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้าของสมาชิกด้วย

การดำเนินงานร่วมกันของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม, ทนาย, พวกร Solicitor และสมาคมของทนาย Solicitor นั้นทำให้ขอบข่ายยุติธรรมอังกฤษมีประสิทธิภาพดีมีชื่อเสียงไปทั่วโลก และที่มีประสิทธิภาพนี้เป็นอิทธิพลของการที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ไม่คัดค้านเข้ามาในกิจการของหน่วยงานที่ดำเนินการทางด้าน บริการความยุติธรรม โดยซึ่งก็เป็นการให้ความมั่นคงแก่เอกชนอีกทางหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม จะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ขอบข่ายยุติธรรมในอังกฤษไปในทางไม่ดีอยู่บ้างก็ตาม แต่ศาลยุติธรรมและวิธีการพิจารณาของศาลอังกฤษนั้นได้รับการยกย่องไปทั่วโลกในฐานะที่พิจารณาพิพากษาได้รวดเร็วและให้ความยุติธรรมดี

ลักษณะของศาลยุติธรรมของอังกฤษอีกข้อหนึ่งคือ มีการอนุญาตให้คู่กรณีที่ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลหนึ่ง อุตธรณ์ไปยังศาลที่สูงกว่าได้หลายชั้นทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง

ศาลบางศาลเช่น ศาล Assize Court มีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะเพียงนายเดียว ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ไม่เข้าใจระบบศาลอังกฤษเข้าใจไปอย่างผิด ๆ ได้ว่า อาจจะเป็นทางให้มีการทุจริตหรือเอนเอียงได้ แต่วิธีการที่อังกฤษใช้แก้ไขก็คือ ให้คณะลูกขุนเข้ามาเกี่ยวข้องตัดสินปัญหาข้อเท็จจริงและให้ศาลตัดสินปัญหาข้อกฎหมาย

ลักษณะสำคัญอีกข้อหนึ่งของศาลอังกฤษก็คือ ไม่มีการเลือกตั้งผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ของศาลเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้เห็นวิจารณ์บางท่านเห็นว่าเป็นการ ยกฐานะ ของผู้พิพากษา ให้เห็นการ เมือง ตลอดจนระยะ เวลา รับ ราชการ เป็นผู้พิพากษา ยกเว้นประธานสภาขุนนางผู้เดียว นอกจากนั้นข้อบังคับหรือระเบียบในการแต่งตั้ง ถอดถอนหรือเลื่อนขนานรัฐสภาไม่มีอำนาจเข้าไปกำหนด การกำหนดข้อบังคับเช่นนี้เป็นของบรรดาผู้พิพากษาเอง ซึ่งเลือกตั้งคณะกรรมการ อันประกอบไปด้วยผู้พิพากษากับทนายความ คณะกรรมการนี้เรียกว่า Rules Committee (เทียบได้กับคณะกรรมการตุลาการของเรา) คณะกรรมการนี้ได้ถือหลักการสำคัญอันหนึ่งที่ทนายความจะต้องไปขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงในการร่างข้อบังคับใหม่ก็คือ การข่มขู่หรือกรรโชกพยานในคดีนั้นจะทำได้ แต่การซักถามจะให้นานเท่าไรย่อมทำได้ หนังสือ

ต่อพมพทวพากวจารณคคกอนมคัพพากษา (Sub judge) นนถอวามคณตฐานหมัน
 ประมาทศาล (Contempt of Court) จำเลยจะถืออย่างเอาการไม่รักกฎหมายหรือว่าการ
 พิจารณาที่ยกเป็นข้อแก้ตัวเพื่อทำให้การพิจารณาคดีชักช้าไม่ได้ อย่าถือว่า
 ผู้พิพากษาคืออคตคตทนายความตนเอง ยอมรู้เล่ห์เหลี่ยม ของทนายความทั้ง หมด้อยแล้ว
 และผู้พิพากษาจะห้ามทนายทนต์ททราบว่าทนายความใช้เล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ อันจะทำให้เสีย
 รูปคดีหรือเสียความยุติธรรมหรือทำให้การพิจารณาชักช้า

การทศาคอทรณและศาลชั้นต้นบางศาลตั้งอยู่ในกรุงลอนดอนนั้น ทำให้การ
 เป็นความในอังกฤษชั้นเปลืองเงินมาก เพราะการณ และพยานจำต้องไปปรากฏตัวในศาล
 ในการพิจารณา รัฐบาลของพรรคเลเบอร์กับพรรคคอนเซฟเวตฟพยายามที่จะไม่ทำให้
 การเป็นความเป็นภาระแก่คนจนจึงแก้ไขโดยการจัดหาทนายความโดยไม่ต้องเสียค่าทนาย
 ให้แก่คนจนที่ขอร้องเป็นต้น

คณะกรรมการตุลาการของคณะองคมนตรี (The Judicial Committee of
 The Privy Council) ในการกล่าวถึงเรื่องศาลในอังกฤษนั้นขอกล่าวถึงศาลอุทธรณ์ซึ่งคือ
 “คณะกรรมการตุลาการของคณะองคมนตรี” โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการนี้เป็น
 คณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คดีมาจากประเทศเมืองชนและ
 ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษต่างประเทศ คณะกรรมการนี้เกิดขึ้นจากชนบปฏิบัติ
 และสิทธิของชาว อังกฤษที่ไปตั้งถิ่นฐานอยู่ต่างประเทศที่จะอุทธรณ์คำพิพากษา ของศาล
 สูงสุดในเมืองนั้นมายังพระมหากษัตริย์ สิทธิอันนี้เป็นสิทธิในกฎหมายคอมมอนลอว์
 ด้วย ตั้งแต่ปี ๑๘๓๓ เป็นต้นมา อำนาจในการรับและพิจารณาคำอุทธรณ์เช่นนั้นเป็นของ
 คณะกรรมการตุลาการของคณะองคมนตรี ซึ่งเรียกสั้นๆว่า “คณะกรรมการตุลาการ”
 (Judicial Committee) ซึ่งในปัจจุบันประกอบด้วยประธานสภาขุนนาง Law Lords และ
 ผู้พิพากษาอาวุโสของศาลอาณานิคมและของอินเดีย เมื่อเร็ว ๆ นี้คณะกรรมการนี้ได้
 พิจารณาคดีที่อุทธรณ์มาจากอาฟริกาเรื่องการ ปลดพระชนมเจ้าชายอาฟริกาองค์หนึ่งตาม
 ชนบประเพณี หรือตามพิธี (ritual murder) ซึ่งได้มีคำอุทธรณ์มาว่า การฆ่าเช่นนั้นเป็น
 การผิดกฎหมายฐานฆ่าคนตายหรือไม่เพราะตามพิธีหรือประเพณีนั้น จำต้องทำเพื่อจะ
 กำหนดผู้ที่จะขึ้นครองราชสมบัติในอาฟริกาต่อไป ในปี ๑๙๒๘ คณะกรรมการนี้ได้รับ
 อุทธรณ์จากหัวหน้าเผ่าคนหนึ่งในประเทศไนจีเรียผู้ร้องอุทธรณ์ว่าตนไม่มีสิทธิตามกฎหมาย

ว่าด้วย Habeas Corpus ซึ่งศาลในไนจีเรียปฏิเสธไม่ให้แก้หัวหน้าผ่านผู้ นั้น คณะกรรมการ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามนุษย์ทุกคนควรมีสัญญาตามกฎหมาย Habeas Corpus ซึ่งได้ พินาศให้หัวหน้าผ่านได้สัญญาตามกฎหมายนั้น ซึ่งกันว่า คณะกรรมการเป็นผู้ พินาศเสรีภาพของประชาชนได้ในหลายประเทศ

ก่อนปี ๑๙๕๙ คดีที่เป็นปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญในแคนาดาจำต้องยื่นขอทูลเกล้าฯ ครองสุดท้ายมายังคณะกรรมการ ในปี ๑๙๕๙ แคนาดายกเลิกการปฏิบัติเช่นเดียว โดยมีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้โดยเด็ดขาด ในปัจจุบันนี้คดีที่เป็นปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญ ในออสเตรเลียก็ยื่นขอทูลเกล้าฯ ครองสุดท้ายไปยังคณะกรรมการได้ แต่ต้องให้ศาลสูงสุด ในออสเตรเลียเห็นชอบด้วยก่อนจึงจะทำได้

อังกฤษไม่มีกระทรวงยุติธรรม ในอังกฤษนั้นไม่มีกระทรวงยุติธรรมเพื่อ ควบคุมนโยบายหรือการบริหารกิจการของระบบของศาลทั่วประเทศเลย ในยุโรปนั้น จะมีกระทรวงยุติธรรมอยู่เหนือผู้พิพากษาทั่วประเทศ อำนาจของกระทรวงยุติธรรมใน อังกฤษนั้นเป็นอำนาจของบุคคล ๒ นายคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary และประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) ประธานสภาขุนนางมีเลขาธิการ ประจำ (Permat Secretary) ๑ นายกับข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการ นั้นโดยตรงต่อประธานสภาขุนนาง แม้ว่ามีสำนักงานเลขาธิการเช่นทุกตามในทางปฏิบัติ จริง ประธานสภาขุนนางมีงานด้นมืออยู่เพราะเป็นผู้พิพากษา, เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง, ประธานสภาขุนนางซึ่งเป็นตำแหน่งบัญญัติและเป็นส่วนหนึ่งของศาลสูงสุด คือสภา ขุนนาง และเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีของอังกฤษคนสำคัญคนหนึ่ง

ได้เคยมีการพยายามที่จะจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นหลายครั้ง แต่โดยที่ระบบ รัฐบาลอังกฤษไม่เคยมีกระทรวงมาก่อนจึงทำให้ความรับผิดชอบไปว่า กระทรวงเป็น ของต่างประเทศไม่น่าจะนำมาใช้ในอังกฤษและยิ่งกว่านั้น การที่จะจัดตั้งกระทรวงเช่น นั้นจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือผู้พิพากษา แทนที่จะมีการปรับปรุง กระทรวงมหาดไทยให้เป็นกระทรวงยุติธรรมดังที่เคยมีการเสนอกัน กลับขยายจำนวน ข้าราชการและหน่วยงาน ในสำนักงาน เลขาธิการ ของประธานสภาขุนนางให้กว้างขวาง และมีจำนวนมากขึ้น ในประเทศอังกฤษนั้นมีความรู้สึกกันทั่วไปอยู่ว่า ประธานสภา ขุนนางเป็นสื่อกลางระหว่างศาลยุติธรรมกับฝ่ายบริหารให้มีความสัมพันธ์กันอย่างดี

บทที่ ๗

การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ Local Government ที่จะพูดถึงในบทนี้หมายถึง เฉพาะที่ปฏิบัติอยู่ในอังกฤษกับเวลส์เท่านั้น ไม่ได้หมายรวมถึงในสกอตแลนด์ เพราะใน สกอตแลนด์ค่านิยมการปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างไปจากนี้

อังกฤษไม่ใช่รัฐสหพันธ์ (Federal) ซึ่งหมายความว่า อำนาจอันตกอยู่แก่ รัฐบาลกลางหรือมีการรวมอำนาจ แต่ในการปกครองอังกฤษนั้น มีความรู้สึกกันทั่วไป มาหลายศตวรรษแล้วว่า ส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิเฉพาะตนบางประการเช่นเดียวกับที่ เอกชนควรจะได้มีสิทธิเสรีภาพตนเอง ความรู้สึกเช่นนี้มียุ่อย่างรุนแรงในบรรดาประชาชนในเคาน์ตี (County) และเมือง (Town) เบอโรธ (Borough) และนคร (City) กับแพริช (Parish) ในตอนเริ่มแรกนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อยู่ในการ ควบคุมปกครองของพวกขุนศึกในชนบทซึ่งทำให้เกิดตุลย์แห่งอำนาจระหว่างผู้ใดในชนบทกับ พระมหากษัตริย์ในส่วนกลางได้

ในปัจุบันนี้ แม้จะได้มีการรวมอำนาจไว้ส่วนกลางในเรื่องบริการสังคม และการสาธารณสุขบางประการ ซึ่งได้ขยายตัวมากขึ้นในตอนหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ แล้วก็ตาม แต่การปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่นยังเป็นหลักการที่ยอมรับกันทั่วไป และความห่วงหาอานาจปกครองตนเองของท้องถิ่นยังมีมาก นอกจากนั้น การปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่นเป็นลักษณะสำคัญข้อหนึ่งของระบบรัฐบาลอังกฤษ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจุบันยังเข้มแข็งอยู่ เท่ากับในสมัยที่การปกครองท้องถิ่นรุ่งเรืองคือ สมัยปี ๑๘๒๕-๑๘๗๕ ซึ่งเป็นระยะที่นักวิชาการในหลายประเทศเช่น ฝรั่งเศส, เยอรมัน, รัสเซียเสนอแนะให้หาวิธีการปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่นของ อังกฤษไปใช้

งานที่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติกันมาก มีตั้งแต่งานปกครองท้องถิ่น (Police and Protective), งานด้านประชาคม (Communal) งานด้านสังคม (Social)

เป็นต้น เพื่อให้เข้าใจได้ชัดเจน จึงต้องเขียนไว้ในที่นี้ว่า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดทั่วประเทศของอังกฤษใช้จ่ายงบประมาณถึง ๑,๒๕๖,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ (๗, ๕๓๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท) คอปี ซึ่งจะเป็จำนวนเงิน ๑/๕ ของงบประมาณของรัฐบาลอังกฤษ ในจำนวนงบประมาณที่กล่าวมานั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นเก็บภาษีได้เอง ๒๙๓,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ (ซึ่งในอังกฤษเรียกกันว่า Rate) ส่วนเงินที่เหลือนั้น เป็นเงินอุดหนุนรายปีของรัฐบาลกลาง, บริการการค้า, ค่าเช่าอาคารสงเคราะห์ ฯลฯ จำนวนข้าราชการทั้งหมดที่บริหารราชการในการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดประมาณหนึ่งล้านคน

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในอังกฤษมีอยู่ ๓๒,๖๐๐ แห่ง ทั้งนี้รวมกรุงลอนดอนและหน่วยประสานงานอื่น ๆ ซึ่งจะแยกออกให้เห็นได้ชัดเจนดังต่อไปนี้

คณะกรรมการเคาต์ (County Council) ๖๒ หน่วย

คณะกรรมการเคาต์เบอโรระ (County Borough Council) ๘๓ หน่วย

คณะกรรมการเออเบิร์นดิคตริค (Urban District Council) ๕๗๓ หน่วย

คณะกรรมการรูรัลดิคตริค (Rural District Council) ๔๗๕ หน่วย

คณะกรรมการแพริช (Parish Council) ๗๓๐๐ หน่วย

แพริช เมตติง (Parish Meeting) ๓๘๐๐ หน่วย

เคยมีการกล่าวกันว่า การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนั้นเป็น “การกระจายอำนาจ” (decentralization) ซึ่งหมายความว่า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจโดยกฎหมาย ซึ่งรวมทั้งอำนาจในการเก็บภาษีอากรท้องถิ่นและอำนาจ คณะมนตรีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจที่จะตัดสินใจว่า จะใช้อำนาจนั้นอย่างไร เพราะคณะกรรมการนี้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น ถ้าหากถือหลักการนี้หมายความว่า มีการรับรองอำนาจปกครองตนเองของส่วนท้องถิ่นและกำหนดขอบเขตจำกัดในเรื่องอำนาจของส่วนท้องถิ่นไว้บางประการ ยิ่งกว่านั้น คำว่าที่เขียนโดยชาวอังกฤษบางเล่มยังให้คำอธิบายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษนั้นไม่เป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) อย่างที่เป็นอยู่ในฝรั่งเศสและรัสเซีย ซึ่งทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นใน ๒ ประเทศนี้ มีฐานะเป็นเพียงตัวแทน หรือผู้รับมอบอำนาจของรัฐบาลกลางเท่านั้น โดยที่ในอังกฤษนั้นไม่มีราชการ

บริหารส่วนภูมิภาคอย่างในประเทศไทย ฉะนั้นส่วนการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษจึงทำหน้าที่เป็นทั้งหน่วยบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไปด้วยในขณะเดียวกัน แม้การเลือกตั้งเป็นอำนาจของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการโดยตัวเองได้ตามวิธีการที่ส่วนท้องถิ่นจะกำหนดขึ้นเอง

ในการปรับปรุงเทศบาลที่ดำเนินการมาทุกครั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลเข้ามามีส่วนควบคุมเทศบาลในการดำเนินการ, ในการจัดตั้งหน่วยงาน, วิธีการปฏิบัติงาน และการเปิดให้รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาล กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติ Poor Law Act 1834 และพระราชบัญญัติ Municipal Reform Act 1835 นั้น กำหนดให้ Justice of the Peace เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ที่มาของอำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษไม่ได้มีอำนาจที่จะดำเนินการปกครองโดยตนเอง แต่จะต้องมีการกำหนดอำนาจไว้ชัดเจนในกฎหมายของรัฐสภา หรืออภัยหนึ่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลคือ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐสภา หรือโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร และการจัดตั้งนั้นก็กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แน่นอนและชัดเจน อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมาจากกฎหมายของรัฐสภาและมาตรการการมอบอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถูกจำกัดโดยกฎหมายของรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่

อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษนั้นแน่นอนและชัดเจน เพราะได้มีการให้อำนาจแก่หน่วยการปกครองนั้นเป็นอย่าง ๆ ไปให้ชัดเจน (Specific) ไม่ได้ให้อำนาจปกครองท้องถิ่นทั่วไปทุกอำนาจ (General) อย่างที่ปฏิบัติอยู่ในฝรั่งเศส, เยอรมัน และสหรัฐ

กล่าวโดยสรุปแล้ว อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีที่มาจากแหล่งเหล่านี้คือ

- (๑) กฎหมายของรัฐสภาใช้บังคับได้ทั่วไป (Act of Parliament)
- (๒) กฎหมายของรัฐสภา ที่ออกโดยการขอร้องของหน่วยท้องถิ่น
เรียกว่า Local Act หรือ Private Act

สำหรับข้อ (๑) ที่ว่าด้วย กฎหมายของรัฐสภา^๕นั้นในบางตำราเรียกว่า Parliamentary Statute ซึ่งมีความหมายเหมือนกัน คือหมายถึงรัฐสภาออกกฎหมาย^๖มาใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะเทศบาลใดเทศบาลหนึ่งหรือแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในชั้นเดียวกัน หรือหลายชั้น แต่กำหนดไว้แน่นอนเช่น กฎหมายของรัฐสภา^๗บทหนึ่งกำหนดให้การดำเนินการให้การศึกษาแก่เยาวชนชั้นมัธยม (Secondary education) นั้นเป็นอำนาจของ^๘ ^๙ ^{๑๐} ^{๑๑} ^{๑๒} ^{๑๓} ^{๑๔} ^{๑๕} ^{๑๖} ^{๑๗} ^{๑๘} ^{๑๙} ^{๒๐} ^{๒๑} ^{๒๒} ^{๒๓} ^{๒๔} ^{๒๕} ^{๒๖} ^{๒๗} ^{๒๘} ^{๒๙} ^{๓๐} ^{๓๑} ^{๓๒} ^{๓๓} ^{๓๔} ^{๓๕} ^{๓๖} ^{๓๗} ^{๓๘} ^{๓๙} ^{๔๐} ^{๔๑} ^{๔๒} ^{๔๓} ^{๔๔} ^{๔๕} ^{๔๖} ^{๔๗} ^{๔๘} ^{๔๙} ^{๕๐} ^{๕๑} ^{๕๒} ^{๕๓} ^{๕๔} ^{๕๕} ^{๕๖} ^{๕๗} ^{๕๘} ^{๕๙} ^{๖๐} ^{๖๑} ^{๖๒} ^{๖๓} ^{๖๔} ^{๖๕} ^{๖๖} ^{๖๗} ^{๖๘} ^{๖๙} ^{๗๐} ^{๗๑} ^{๗๒} ^{๗๓} ^{๗๔} ^{๗๕} ^{๗๖} ^{๗๗} ^{๗๘} ^{๗๙} ^{๘๐} ^{๘๑} ^{๘๒} ^{๘๓} ^{๘๔} ^{๘๕} ^{๘๖} ^{๘๗} ^{๘๘} ^{๘๙} ^{๙๐} ^{๙๑} ^{๙๒} ^{๙๓} ^{๙๔} ^{๙๕} ^{๙๖} ^{๙๗} ^{๙๘} ^{๙๙} ^{๑๐๐} ^{๑๐๑} ^{๑๐๒} ^{๑๐๓} ^{๑๐๔} ^{๑๐๕} ^{๑๐๖} ^{๑๐๗} ^{๑๐๘} ^{๑๐๙} ^{๑๑๐} ^{๑๑๑} ^{๑๑๒} ^{๑๑๓} ^{๑๑๔} ^{๑๑๕} ^{๑๑๖} ^{๑๑๗} ^{๑๑๘} ^{๑๑๙} ^{๑๒๐} ^{๑๒๑} ^{๑๒๒} ^{๑๒๓} ^{๑๒๔} ^{๑๒๕} ^{๑๒๖} ^{๑๒๗} ^{๑๒๘} ^{๑๒๙} ^{๑๓๐} ^{๑๓๑} ^{๑๓๒} ^{๑๓๓} ^{๑๓๔} ^{๑๓๕} ^{๑๓๖} ^{๑๓๗} ^{๑๓๘} ^{๑๓๙} ^{๑๔๐} ^{๑๔๑} ^{๑๔๒} ^{๑๔๓} ^{๑๔๔} ^{๑๔๕} ^{๑๔๖} ^{๑๔๗} ^{๑๔๘} ^{๑๔๙} ^{๑๕๐} ^{๑๕๑} ^{๑๕๒} ^{๑๕๓} ^{๑๕๔} ^{๑๕๕} ^{๑๕๖} ^{๑๕๗} ^{๑๕๘} ^{๑๕๙} ^{๑๖๐} ^{๑๖๑} ^{๑๖๒} ^{๑๖๓} ^{๑๖๔} ^{๑๖๕} ^{๑๖๖} ^{๑๖๗} ^{๑๖๘} ^{๑๖๙} ^{๑๗๐} ^{๑๗๑} ^{๑๗๒} ^{๑๗๓} ^{๑๗๔} ^{๑๗๕} ^{๑๗๖} ^{๑๗๗} ^{๑๗๘} ^{๑๗๙} ^{๑๘๐} ^{๑๘๑} ^{๑๘๒} ^{๑๘๓} ^{๑๘๔} ^{๑๘๕} ^{๑๘๖} ^{๑๘๗} ^{๑๘๘} ^{๑๘๙} ^{๑๙๐} ^{๑๙๑} ^{๑๙๒} ^{๑๙๓} ^{๑๙๔} ^{๑๙๕} ^{๑๙๖} ^{๑๙๗} ^{๑๙๘} ^{๑๙๙} ^{๒๐๐} ^{๒๐๑} ^{๒๐๒} ^{๒๐๓} ^{๒๐๔} ^{๒๐๕} ^{๒๐๖} ^{๒๐๗} ^{๒๐๘} ^{๒๐๙} ^{๒๑๐} ^{๒๑๑} ^{๒๑๒} ^{๒๑๓} ^{๒๑๔} ^{๒๑๕} ^{๒๑๖} ^{๒๑๗} ^{๒๑๘} ^{๒๑๙} ^{๒๒๐} ^{๒๒๑} ^{๒๒๒} ^{๒๒๓} ^{๒๒๔} ^{๒๒๕} ^{๒๒๖} ^{๒๒๗} ^{๒๒๘} ^{๒๒๙} ^{๒๓๐} ^{๒๓๑} ^{๒๓๒} ^{๒๓๓} ^{๒๓๔} ^{๒๓๕} ^{๒๓๖} ^{๒๓๗} ^{๒๓๘} ^{๒๓๙} ^{๒๔๐} ^{๒๔๑} ^{๒๔๒} ^{๒๔๓} ^{๒๔๔} ^{๒๔๕} ^{๒๔๖} ^{๒๔๗} ^{๒๔๘} ^{๒๔๙} ^{๒๕๐} ^{๒๕๑} ^{๒๕๒} ^{๒๕๓} ^{๒๕๔} ^{๒๕๕} ^{๒๕๖} ^{๒๕๗} ^{๒๕๘} ^{๒๕๙} ^{๒๖๐} ^{๒๖๑} ^{๒๖๒} ^{๒๖๓} ^{๒๖๔} ^{๒๖๕} ^{๒๖๖} ^{๒๖๗} ^{๒๖๘} ^{๒๖๙} ^{๒๗๐} ^{๒๗๑} ^{๒๗๒} ^{๒๗๓} ^{๒๗๔} ^{๒๗๕} ^{๒๗๖} ^{๒๗๗} ^{๒๗๘} ^{๒๗๙} ^{๒๘๐} ^{๒๘๑} ^{๒๘๒} ^{๒๘๓} ^{๒๘๔} ^{๒๘๕} ^{๒๘๖} ^{๒๘๗} ^{๒๘๘} ^{๒๘๙} ^{๒๙๐} ^{๒๙๑} ^{๒๙๒} ^{๒๙๓} ^{๒๙๔} ^{๒๙๕} ^{๒๙๖} ^{๒๙๗} ^{๒๙๘} ^{๒๙๙} ^{๓๐๐} ^{๓๐๑} ^{๓๐๒} ^{๓๐๓} ^{๓๐๔} ^{๓๐๕} ^{๓๐๖} ^{๓๐๗} ^{๓๐๘} ^{๓๐๙} ^{๓๑๐} ^{๓๑๑} ^{๓๑๒} ^{๓๑๓} ^{๓๑๔} ^{๓๑๕} ^{๓๑๖} ^{๓๑๗} ^{๓๑๘} ^{๓๑๙} ^{๓๒๐} ^{๓๒๑} ^{๓๒๒} ^{๓๒๓} ^{๓๒๔} ^{๓๒๕} ^{๓๒๖} ^{๓๒๗} ^{๓๒๘} ^{๓๒๙} ^{๓๓๐} ^{๓๓๑} ^{๓๓๒} ^{๓๓๓} ^{๓๓๔} ^{๓๓๕} ^{๓๓๖} ^{๓๓๗} ^{๓๓๘} ^{๓๓๙} ^{๓๔๐} ^{๓๔๑} ^{๓๔๒} ^{๓๔๓} ^{๓๔๔} ^{๓๔๕} ^{๓๔๖} ^{๓๔๗} ^{๓๔๘} ^{๓๔๙} ^{๓๕๐} ^{๓๕๑} ^{๓๕๒} ^{๓๕๓} ^{๓๕๔</}

ส่วน Local Act หรือ Private Act นั้นคือ กฎหมายที่ออกโดยการขอร้อง
 หน่วยการปกครองท้องถิ่นเอง เพื่อให้ตนมีอำนาจนอกเหนือไปกว่าที่กำหนดไว้ในกฎ-
 หมายของรัฐสภาให้อำนาจทั่วไปอยู่แล้ว ซึ่งหมายความว่า เป็นการขออำนาจเพิ่มเติม
 ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละหน่วยนั่นเอง เมื่อรัฐสภาได้รับการขอร้องเช่นนั้น
 ก็อาจจะออกกฎหมาย มอบหมายอำนาจนั้นให้เฉพาะหน่วย การปกครอง ท้องถิ่นที่ขอมา
 กฎหมายประเภทนี้ เป็นผลของความตั้งใจดีของหน่วยการปกครองของท้องถิ่น หรือเทศ-
 บาลที่ออกจะทำได้ นอกเหนือที่ทําอยู่เป็นปกติตามกฎหมายทั่วไปของรัฐสภา และ
 กฎหมายประเภทนี้เองทำให้เทศบาล หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจมีอำนาจไม่เท่า
 กันได้ทั้ง ๆ ที่อยู่^๕ในชั้นเดียวกัน ก่อนที่จะมีการขอร้องต่อรัฐสภาให้ออกกฎหมายเช่นนั้น
 ทางส่วนท้องถิ่นเองจำต้องดำเนินการหลายอย่าง เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก เช่น ต้อง
 มีการประชุมประชาชน หรือให้มีการออกเสียงประชามติ แล้วจะต้องให้คณะมนตรี
 ของท้องถิ่นนั้นรับรองโดยเสียงไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ เมื่อได้รับการรับรองเช่นนั้นแล้ว จึง
 เสนอไปยังรัฐสภาเพื่อให้ออกเป็นกฎหมายต่อไป ในเรื่องวิธีการให้การรับรองนี้ ได้มี
 ผู้เสนอว่า ในเมื่อคณะมนตรีของท้องถิ่นเองได้รับเลือกตั้งทุก ๖ ปีอยู่แล้ว ก็ควรมอบ

อำนาจให้คณะมนตรีดำเนินการขอรับรองรัฐสภาเอง ไม่ต้องการประชุมประชาชนหรือ
ออกเสียงประชามติ ซึ่งในข้อเสนอนี้ยังไม่ต้องกันใดเห็นด้วยจนกระทั่งปัจจุบัน

มีคนน้อยคนนักที่จะเข้าใจว่า ความรุ่งเรืองของประชาธิปไตยนั้นขึ้นอยู่กับ
ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งหลายประเทศรู้จักใน
นามเทศบาล นักปราชญ์ฝรั่งเศสผู้หนึ่ง ชื่อ อเล็กซีส เดอ ท็อกเกอวิลล์ (Alexis the
Tocqueville) ได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับประชาธิปไตยในสหรัฐไว้เมื่อ ๓๐๐ ปีก่อนว่า
“ประเทศหนึ่งนั้นอาจจะจัดตั้งรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติขึ้นสำเร็จได้ แต่ถ้าหาก
ไม่มีเทศบาลด้วยแล้ว การปกครองประเทศนั้นขาดลักษณะประชาธิปไตยที่แท้จริง”
คำกล่าวของ เดอ ท็อกเกอวิลล์ ยังคงมีผู้เชื่อถืออยู่มากจนกระทั่งทุกวันนี้

การปล่อยให้ส่วนท้องถิ่นปกครองตนเองนั้น เริ่มต้นมานานในอิงแลนด์กับเวลส์
แต่การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบนั้นเพิ่งมีขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ ตั้งแต่สมัยราช
วงศ์ทวดอร์ (Tudor) ปกครองอังกฤษเป็นต้นมา ผู้พิพากษาที่เรียกว่า Justice of
the Peace ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยเลือกผู้พิพากษานจากบุคคลที่เป็นผู้
มีสกุลในเขตท้องถิ่น ผู้พิพากษาหรือ Justice of the Peace นี้ เป็นทั้งผู้พิพากษา
ตุลาการ, ผู้บัญญัติกฎหมาย และเป็นเจ้าหน้าตฝ่ายบริหารในเขตเคาน์ตี ซึ่งในขณะนั้น
พวกขุนนางในท้องถิ่นดำเนินการปกครองเขตที่เรียกว่า เบอโรอะ (Borough) และเมือง
(Town) ซึ่งมีอยู่ก่อนการก่อตั้งเคาน์ตี อำนาจของผู้พิพากษา Justice of the Peace กับ
พวกขุนนางในท้องถิ่น ยังคงมีมาตลอดจนถึงสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐ
บาลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมากขึ้น การที่รัฐบาลกลางเริ่มเข้าไปมีอำนาจใน
ส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เริ่มโดยการ จัดตั้ง คณะกรรมการ (board) หรือ คณะข้าหลวง
(Commissioners) ที่ได้จัดตั้งขึ้นหลายครั้งเพื่อดำเนินการในส่วนท้องถิ่น เมื่อรัฐบาล
กลาง มอบหมายให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้บริการบางอย่าง เช่น การตำรวจ, การ
ทางหลวง, การช่วยเหลือคนจน และการศึกษาขั้นประถม เป็นต้น แก่ประชาชนใน
ส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการดังกล่าวแล้วได้รับมอบหมายอำนาจให้ดำเนินการในเขต ๆ
หนึ่งที่จำกัดไว้ในกฎหมาย โดยเหตุนี้เองจึงมีการแบ่งอิงแลนด์ กับ เวลส์ ออกเป็นเขต

สาธารณสุข, เขตช่วยเหลือคนจน, เขตรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และเขตอื่นๆ ซึ่งในบางกรณีเขตเหล่านี้ทับซ้อนกันก็ ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้ใดต้องรับผิดชอบในเขตนั้นๆ ต่อเมื่อได้ออกกฎหมาย Local Government Acts มาหลายฉบับ จนกระทั่งปี ๑๘๘๕ จึงทำให้เขตต่างๆ ในส่วนท้องถิ่นเป็นระเบียบยิ่งขึ้น ยิ่งกว่านั้นปรากฏว่า รัฐบาลได้มอบอำนาจที่จะเลือกตั้งให้แก่คณะมนตรีของส่วนท้องถิ่น (Local Council) ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตหนึ่งๆ ซึ่งได้มีการเลือกตั้ง คณะมนตรีส่วนท้องถิ่นขึ้นในเมือง (Town) หรือ เมอเรอ (Borough) ในปี ๑๘๓๕ ต่อมาในปี ๑๘๘๘ จึงได้มีการเลือกตั้งในเคาต์ และ เคาต์เบอเรอ หรือนครซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ ต่อมาในปี ๑๘๘๕ ได้มีการเลือกตั้ง คณะมนตรีส่วนท้องถิ่นในเขตย่อยของเคาต์ คือ ดิสตริค (District) กับ แพริช (Parish) ดังนั้นในปลายศตวรรษที่ ๑๙ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นระบบมหัศจรรย์แท้จริงขึ้นมา

กฎหมายที่เริ่มต้นมีอิทธิพลก่อให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้แก่ The Poor Law Act, 1834 และ The Municipal Corporation Act 1835 ในระหว่างกฎหมาย ๒ ฉบับนี้ กฎหมายฉบับแรกมีอิทธิพลมากกว่า

กฎหมายฉบับแรกนั้น บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการ กฎหมายช่วยเหลือคนจน (Poor Law Commission) ขึ้นขึ้นหนึ่งในปี ๑๘๓๒ โดยมี ลอร์ดบรอทอน (Lord Brougham) เป็นประธาน คณะกรรมการนี้เริ่มดำเนินการช่วยเหลือคนจน โดยมีผู้สอบสวน (Investigator) ของคณะกรรมการออกไปสำรวจว่าผู้ใดต้องการความช่วยเหลือบ้าง ซึ่งเป็นการตรวจงานช่วยเหลือไปด้วย ข้อเสนอที่สำคัญของคณะกรรมการนี้คือ ควรจัดตั้งหน่วยราชการขึ้นหนึ่งหน่วยเป็นส่วนกลาง เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย Poor Law Act หน่วยราชการนี้ควรจะมีอำนาจรวมเอาแพริช (ซึ่งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด) หลายแพริชเข้าด้วยกันได้ และให้มีสำนักงานตามท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น หน่วยราชการนี้ควรต้องมีอำนาจกำหนดข้อบังคับในการแต่งตั้งข้าราชการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายช่วยเหลือคนจน ได้มีการจัดตั้งหน่วยราชการ คือ

เดือนธันวาคม ๑๘๓๕ ซึ่งเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกลางเข้าไปควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการท้องถิ่นเป็นรูปคณะข้าหลวง คือ มีข้าหลวง (Commissioner) ๓ นาย และมีเลขาธิการ ๑ นาย ซึ่งเป็นรากฐานดั้งเดิมของกระทรวงสาธารณสุขในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติ The Municipal Corporations Act, 1835 ได้กำหนดข้อบังคับหรือระเบียบทั่วไป ที่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตาม กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้เทศบาลเป็นนิติบุคคลซึ่งแสดงเจตนารมณ์ผ่านทางคณะกรรมการที่ได้รับเลือก อำนาจของเทศบาลตามกฎหมายได้กำหนดไว้แน่นอนและมีเพียงเล็กน้อย กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจรัฐบาลกลางเข้าไปควบคุมกิจการบางอย่างของเทศบาลได้ เช่น เมื่อเทศบาลจะขอเงิน จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังเสียก่อน, การเวนคืนที่ดินหรือทรัพย์สินต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน และคณะกรรมการมีอำนาจเด็ดขาดที่จะยับยั้งเทศบัญญัติหรือกฎหมายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้

ต่อมารัฐบาลสนับสนุนให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับงานบางอย่างไปทำเช่นงานด้านสาธารณสุข, ที่พักผ่อนหย่อนใจ, ห้องสมุด, การรักษาความสะอาด, การดับเพลิง และการตำรวจ ในปี ๑๘๖๗ เมืองแมนเชสเตอร์ได้รับอำนาจตามกฎหมายของรัฐบาลให้เทศบาลเมืองนั้นอำนาจทำลายแหล่งทรุดโทรม (slum) ในเมืองได้ ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของอังกฤษที่ให้เทศบาลดำเนินการได้ด้วยตนเอง รัฐบาลกลางได้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการดำเนินการสาธารณสุขของเทศบาลหลายคณะ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่มีอยู่แล้วได้รวมกำหนดไว้ในกฎหมาย Municipal Corporation Consolidation Act, 1882 และได้ขยายขอบเขตอำนาจของรัฐบาลกลางในการควบคุมเทศบาลออกไปเพิ่มเติมอีก ๒๕ เบอระ

คณะกรรมการช่วยเหลือคนจนที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้นทำงานอย่างจริงจัง ในฐานะที่ชำนาญงานด้านปกครองมาก่อน คณะกรรมการนั้นจึงกลายเป็นนักปฏิรูปสังคมในทางปฏิบัติไป คณะกรรมการนี้ได้วิพากษ์คำกล่าวหาของความยากจนได้ และสอบ

ส่วนสาเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่มีอนามัยดี เสาธิการของคณะกรรมการคือ เอ็ดวิน แชดวิก (Edwin Chadwick) ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนจนนั้นจะลดลงไม่ได้ เว้นไว้แต่ได้ปรับปรุงบริการด้านอนามัยให้ดีขึ้นเท่านั้น ในอังกฤษตอนนั้นโรคติดต่อร้ายแรงระบาดอยู่ตลอดเวลา และในปี ๑๘๔๘ ได้มีการจัดตั้งหน่วยราชการส่วนกลางขึ้นชื่อ “คณะกรรมการอนามัยทั่วไป” (General Board of Health) เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการปราบปรามโรค ระบาดและปรับปรุง บริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชน มีผู้คัดค้านการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการมากจนรัฐบาลต้องยกเลิกเสียในปี ๑๘๕๘ แต่การมีคณะกรรมการนั้นมาทำให้มีการเชื่อว่า การจะปรับปรุงอนามัยนั้นต้องมีองค์การโดยเฉพาะ อีก ๓๐ ปี ต่อมา ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอนามัยหลวง (Royal Sanitary Commission) ขึ้น เพื่อทำการวิจัยและเสนอแนะการปรับปรุงบริการอนามัยในส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการนี้ได้จัดทำรายงานขึ้น ซึ่งเป็นเหตุให้มีการออกกฎหมาย Public Health Act 1875 ซึ่งได้มอบบัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Board) ขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยประธานคณะองคมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, รัฐมนตรีชั้นผู้น้อยบางนาย, ประธานคณะกรรมการ ๓ นาย กับเสาธิการ ๓ นาย กรรมการทุกนายในคณะกรรมการนี้มีสิทธิไปร่วมประชุมกับรัฐสภาได้ คณะกรรมการนี้ได้ทำหน้าที่ช่วยเหลือคนจน ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของ Poor Law Board, ทำหน้าที่สาธารณสุขที่เคยเป็นอำนาจของ Board of Health และยังทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นบางอย่าง ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย

ในตอนนั้นปรากฏว่า รัฐบาลได้มุ่งปรับปรุงเทศบาลในเมือง (เบอระ) มากกว่าในส่วนท้องถิ่น (เคาตี) ในปี ๑๘๗๕ คนอังกฤษไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ อาศัยอยู่ในเมือง จนกระทั่งปี ๑๘๘๘ และ ๑๘๙๔ ซึ่งเป็นปีที่ออกกฎหมาย Local Government Act ต้องฉบับนั้น จึงทำให้ฐานะของเคาตีได้รับการปรับปรุงและสนใจของรัฐบาลเท่ากับเบอระได้

พระราชบัญญัติ Local Government Act มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล
ของอังกฤษ คือได้บัญญัติให้จัดตั้งเทศบาลต่างๆ ทั่วทั้งประเทศในรูปใหม่ โดยจัด
ตั้งเทศบาลของเคาต์ชนทั่วประเทศ เคาต์ชจจัดตั้งขึ้นใหม่นิยมเรียกกันในตอนนั้นว่า
“Administrative County” ซึ่งหมายความว่า เขตของเทศบาลเคาต์ใหม่ อาจจะไม่ใช่
ตรงกับเขตของเคาต์เก่า กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการของเคาต์ชนตาม
แบบที่ปฏิบัติอยู่ในเบอร์อะ และยังได้โอนอำนาจทั้งหมดของ Justice of the Peace
มาให้คณะกรรมการเคาต์ Justice of the Peace ยังคงมีอำนาจเล็กน้อยในคดี และอำนาจ
ตกเดือนว่ากล่าวเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น การปรับปรุงเทศบาลต่างๆ นั้นดำเนินเรื่อยมาจน
ถึงปี ๑๙๙๔ ซึ่งเป็นบทจัดตั้งคณะกรรมการของแพริชช และจัดตั้งคณะกรรมการของเทศบาล
ดิสตริคชันในเขตของคณะกรรมการอนามียเดิม ผู้หญิงมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นคณะ
มนตรีแพริชและดิสตริค และอาจจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นอัลเดอร์แมน (Alderman) ได้

คณะกรรมการฮัลเดน (Haldane Commission) ได้เสนอให้จัดตั้งกระทรวง
สาธารณสุข (Ministry of Health) ขึ้น โดยให้อำนาจกว้างขวางเกี่ยวกับการ
สาธารณสุขและอนามียทั้งหมดหลังจากที่คณะกรรมการนี้ได้เสนอไว้ ๑ ปี ก็มีการจัดตั้ง
กระทรวงสาธารณสุขขึ้น คือในปี ๑๙๑๙ โดยให้กระทรวงนี้มีรัฐมนตรีนายหนึ่งเป็นผู้
บริหารรับผิดชอบ และให้มี Parliamentary Secretary นายหนึ่งเป็นผู้ช่วยบริหารงาน
ต่าง ๆ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของ Local Government Board

อย่างไรก็ดี ที่ได้พยายามกล่าวมาข้างต้นนี้ ก็มีความมุ่งหมายสำคัญ ๒
ประการคือ (๑) ระบบรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในอังกฤษนั้นเป็นอิทธิพลของรัฐบาลที่จะ
ช่วยเหลือให้บริการสาธาณูปโภค, สาธาณสุข และอนามียแก่ประชาชน ซึ่งเริ่มต้น
ในรูปคณะกรรมการต่าง ๆ ดังได้นำมากล่าวไว้ข้างต้นแล้ว (๒) ระบบรัฐบาลส่วน
ท้องถิ่นในอังกฤษนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย หรือ ข้าหลวง
(Prefect) อย่างในฝรั่งเศส ผู้ซึ่งมีอำนาจเข้าเกี่ยวข้อง หรือ บริหารหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นได้ตามกฎหมาย ในอังกฤษนั้นมีการควบคุมเทศบาลโดยส่วนกลางจริง แต่ไม่

ได้มีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งมีอำนาจควบคุมโดยตรง ยิ่งกว่านั้น ข้าราชการท้องถิ่นก็ได้รับเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตเทศบาลนั้น และข้าราชการท้องถิ่นเหล่านั้นไม่ต้องฟังคำสั่งของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ เทศบาลในอังกฤษมีรายได้ของตนเอง เพราะเทศบาลมีอำนาจเก็บภาษีอากร ที่เรียกกันมาหลายศตวรรษแล้วว่า Rate ภายในเขตเทศบาลนั้น รัฐบาลมีเงินอุดหนุนเทศบาลอยู่มาก แต่ไม่ได้หมายความว่า เทศบาลต้องพึ่งรัฐบาลกลางทุกอย่าง

หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลรูปต่าง ๆ ในอังกฤษ

๑. เกาติ (County)

ในปัจจุบันมีเกาติอยู่ ๒ ประเภท คือ เกาติ ทางประวัติศาสตร์ (historical county) และเกาติทางปกครอง (administrative county) เกาติทางประวัติศาสตร์มีอยู่รวมทั้งสิ้น ๔๒ เกาติ เป็นของเก่าแก่มากไม่ค่อยมีอำนาจมากนัก เกาติทางประวัติศาสตร์นั้นไม่มีการเลือกตั้งคณะมนตรี และมีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่อยู่ ๓ นาย คือ Lord Lieutenant, Sheriff และ Justice of the Peace ในบรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งสามนายนี้ Sheriff มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางมาก คือ เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ของพวกเขากษัตริย์ Justice of the Peace ก็ใกล้เคียงมาแต่อย่างนั้น เจ้าหน้าที่ทั้งสามนายนี้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง

ส่วนเกาติทางการปกครองนั้นมีอยู่ ๖๒ เกาติ โดยมีเขตปกครองคล่อมเกาติทางประวัติศาสตร์อยู่ด้วย คณะมนตรีเกาติได้รับเลือกตั้ง และเป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุดในเกาตินั้น อำนาจของคณะมนตรีเป็นไปในรูปบริหารมากกว่านิติบัญญัติ เพราะกฎหมายที่ใช้ภายในเกาตินั้นส่วนมากเป็นกฎหมายของวุฒิสภา ในการเลือกตั้งคณะมนตรีนั้น ได้มีการแบ่งเขตของเกาติออกเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากบจำนวนมนตรีที่พึงเลือก ในเขตหนึ่งเลือกมนตรีได้ ๓ นาย คล้ายคลึงกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ นั้น การออกเสียงเลือกตั้งมีอยู่อย่างไม่เป็นประชาธิปไตยนัก เพราะมีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิต้องมีทรัพย์สินจำนวนหนึ่งด้วย ต่อมาหลังสงครามจึงได้มีการยกเลิก

คณะมนตรีของเคาต์มหนาทรมติชอบการวางนโยบายและการปกครองเคาต์
และควบคุมการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทดลงไปคือ ดั้งดริค คณะ
มนตรีเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีเทศบาตที่เรียกว่า Rate และอนุมัติงบประมาณ
คณะมนตรีมีอำนาจยืมเงินเพิ่มใช้จ่ายในงบประมาณได้ 'ทั้งนี้โดยคำยินยอมของรัฐบาล
หนาท้าคัญของเคาต์กค่อให้บริการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด รวมทั้งการออกใบอนุญาตให้
ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และปันทุกชนิด และคณะมนตรีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์
ในการแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่น

อำนาจสำคัญอีกอันหนึ่ง ที่คณะมนตรี ต้องปฏิบัติตาม บทบัญญัติของ พระราช-
บัญญัติ ๒ ฉบับคือ The Education Act, ๑๙๔๔ และ The Town and County Planning
Act, ๑๙๔๔, ๑๙๔๗ พระราชบัญญัติฉบับแรกบัญญัติให้คณะมนตรีเคาต์กบคณะมนตรี
เคาต์เบอโรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการด้านศึกษาประถม, มัธยม และการศึกษา
อื่นๆ ในอันดับเดียวกัน ทงภายใต้การแนะนำและควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ การ
ให้การศึกษแก่ประชาชนอย่างไม่เก็บค่าเล่าเรียนได้รับการขยายมากขึ้น ก่อนปี ๑๙๔๔
การศึกษานานประถมนั้นมียุทธดเด็กอายุ ๑๔ ปี แต่ในขณะเดียวกัน การศึกษาน
มัธยมเริ่มตอนเมื่อเด็กอายุเพียง ๑๓ ปี ซึ่งทำให้เด็กกว่า ๘๐% ไม่ได้รับการศึกษาถึงชั้น
มัธยม ซึ่งส่วนมากเป็นโรงเรียนรัฐบาล เมื่อประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้นแล้ว มาตรา ๗
ได้บัญญัติให้ระบบการศึกษาเป็น ๓ ชั้นคือ การศึกษาชั้นต้น, ชั้นมัธยม และชั้นสูง
พระราชบัญญัติได้กำหนดให้สร้างโรงเรียนอนุบาล, โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ และ
ดำเนินการจัดโรงเรียนกึ่งนอน ซึ่งแต่ก่อนนั้นเป็นสิทธิ์ของผู้มีฐานะเท่านั้น แต่ทงไม่ได้
ยกเลิกโรงเรียนของเอกชนเลย กฎหมายนี้ได้แบ่งโรงเรียนของเอกชนเป็น ๓ ประเภท
คือ ประเภทที่อยู่ภายใต้การควบคุม (controlled) ประเภทที่ได้รับเงินอุดหนุน (aided)
และประเภทที่ขอตกลงพิเศษ (special-agreement schools) แต่โดยที่ความต้องการ

ของเอกชนที่จะให้บุตรหลานได้รับการศึกษาสูงขึ้นไปมากขึ้นนั้น ทำให้โรงเรียนต่าง ๆ ขอเข้าอยู่ในประเภทที่อยู่ภายใต้การควบคุมเป็นจำนวนมาก แม้โรงเรียนของทางศาสนา นิกายโรมัน คาทอลิก ก็ได้ขอเข้าเป็นโรงเรียนประเภทนี้ขอตกลงเป็นพิเศษ ซึ่งเดิมมัน เป็นอิสระ แต่เงื่อนไขของศาสนานิกายนี้ไม่เป็นทพพอใจของกระทรวงศึกษาธิการเลย

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ Town and County Planning Acts ๒๕๓๗ ฉบับนั้นเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขสถานการณ์หลังสงคราม เมืองที่ถูกระเบิดหรือเสียหายอย่างอื่นเพราะสงคราม จะต้องบูรณะใหม่ โดยมีผังเมืองให้สอดคล้องกับทั่วประเทศ ซึ่งก่อนนั้น รัฐบาลมั่งคั่งที่จะส่งเสริมให้มีการสร้างเมืองใหม่ในที่ ๆ เห็นสมควรด้วย โดยที่ตนเองรัฐบาลในตอนนั้นจึงได้จัดตั้งกระทรวงขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ คือ Ministry of Housing and Local Government กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งยังมีได้มากเกินพอใกล้กับเคาน์เตอระ เพื่อให้เป็นที่อยู่ใหม่ของผู้พลเมืองได้ การดำเนินการตามกฎหมาย กระทรวงที่จัดขึ้นใหม่ต้องทำงานร่วมกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายฉบับนี้ยังบัญญัติห้ามมิให้เจ้าของทรัพย์สิน บางประเภทดำเนินการ เปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นตัวอย่าง
อันดีที่แสดงให้เห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการภายใต้การควบคุมของรัฐ-
บาลกลาง ยิ่งกว่านั้นยังเป็นเครื่องแสดงว่า รัฐบาลกลางเคารพสิทธิที่จะปกครองตนเอง
ของท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะขอความเห็นและความร่วมมือของท้องถิ่นก่อน
ดำเนินการอันใดไป ที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนั้นแล้ว พระ-
ราชบัญญัติ Town and County Planning Acts ได้บัญญัติให้ส่วนการปกครองท้องถิ่น
คือเคาน์ตี และเคาน์ตีเบอร์เชเป็นผู้อนุมัติชอบในการวางผังเมืองในเขตของตนและเสนอให้
กระทรวง Ministry of Housing and Local Government อนุมัติ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังได้ทำหน้าที่สร้างเมืองใหม่ ดันับสนุนให้เอกชน
ไปตั้งถิ่นฐานอยู่ในเมืองใหม่ เพื่อระบายพลเมืองจากเขตเทศบาลแออัด และยังเป็นการ

สนับสนุนให้อุตสาหกรรมมาตั้งในเขตนั้นด้วย แต่ผลงานที่ทำมายังไม่ได้มีการประเมินกัน
 อย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษได้มีโครงการ
 สำคัญ ๒ โครงการคือ โครงการที่ ๑ สนับสนุนให้มีการอพยพโรงงานอุตสาหกรรม
 และประชาชนออกไปจากเขตแออัดยัดเยียด โครงการที่ ๒ สนับสนุนให้มีเขตอุตสาหกรรม
 ใหม่โดยเฉพาะ ไม่ให้มีเขตบ้านเรือนไปปะปนอยู่ ตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมาย
 มา ได้มีการตั้งเมืองใหม่ขึ้น ๓๕ เมือง ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มต้นเท่านั้น ตามโครงการ
 สร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชน ๓,๐๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งหมายความว่า จะต้องสร้างเมืองใหม่
 อย่างน้อย ๕๐-๖๐ เมือง

เพื่อสนับสนุนการสร้างเมืองใหม่ดังกล่าวแล้ว รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติ
 New Town Act ๑๙๔๖ โดยมีเหตุผลที่จะหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่พัก และหา
 ที่ให้โรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มอำนาจในการผลิตให้มากขึ้น เพื่อที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตาม
 ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า Reith Commission เพื่อให้คำแนะนำใน
 การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการนั้นได้ขอเสนอแนะสำคัญอยู่ข้อหนึ่งว่า
 ควรจัดตั้งเมืองใหม่ในเขตที่ไกลจากทึ่มเมืองอยู่แล้ว เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขยายเมือง
 ใหม่มากเกินไปจนกระทั่งมีอาณาเขตติดต่อกับเมืองเก่าอีก กระทรวงเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตาม
 ตามข้อเสนอนี้ของคณะกรรมการนี้ ซึ่งนับว่าเป็นเหตุให้มีการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลาง
 กับรัฐบาลท้องถิ่นกับเจ้าของที่ดินอยู่มาก

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามพระราชบัญญัติ Town and County
 Planning Act กับ New Town Act เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง
 กับรัฐบาลท้องถิ่นต้องประสานงานกันและมีการร่วมมือกัน กระทรวง Ministry of
 Housing and Local Government เป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนผังเมืองทั่วไป แต่การดำ
 เนินงานตามผังนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และในบางกรณี เป็น
 อำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยการปกครองท้องถิ่นร่วมมือกันด้วย

ตัวอย่างสำคัญอีกข้อหนึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาล
 ส่วนท้องถิ่นคือ เรื่องการศึกษา เคาตกับเคาตเบอระเป็นผู้มีความรับผิดชอบในการ

ดำเนินการศึกษาชั้นประถมและมัธยม รวมทั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาทั้งหมดด้วย แต่การจัดตั้งโรงเรียนมาตรฐานของการศึกษาและหลักสูตรนั้นมิควรทรงศึกษาธิการของรัฐ-
บาลกลางคอยควบคุมอยู่

คณะกรรมการเคาต์กบอัลเดอร์แมน

คณะกรรมการที่ได้รับเลือกในเคาต์และในเคาต์เบอะเรอะมีอำนาจหน้าที่ของท่ามาก
อำนาจหน้าที่เหล่านี้กำหนดไว้โดยกฎหมาย

โดยที่เคาต์หนึ่ง ๆ มีอาณาเขตแตกต่างกัน ดังนั้นจำนวนมนตรีจึงมีมากน้อย
ต่างกันตามส่วน คณะมนตรีมีอำนาจเลือกอัลเดอร์แมน (Alderman) จำนวนหนึ่ง
อัลเดอร์แมนอาจจะเป็นผู้ที่เป็นมนตรีอยู่แล้ว (ถ้าหากมนตรีได้รับเลือกเป็นอัลเดอร์แมน
ก็จะต้องมีการเลือกตั้งมนตรีซ่อม) หรืออาจจะเป็นผู้คนภายนอก จำนวนของอัลเดอร์แมน
ในคณะกรรมการเคาต์นั้นจะต้องไม่เกิน ๑/๓ ของ คณะมนตรี ยกเว้นในคณะกรรมการตอน
เคาต์ซึ่งจะมีได้ไม่เกิน ๑/๖ อัลเดอร์แมนมีอายุในตำแหน่ง ๖ ปี ครึ่งหนึ่งของอัลเดอร์แมน
เก่าจะได้รับการเลือกตั้งใหม่เมื่อพ้นระยะ ๖ ปีแล้ว

ระบบการมีอัลเดอร์แมน ที่มีอยู่ในอังกฤษ สำคัญมาก เพราะแม้จะได้รับเลือก
โดยคณะกรรมการ แต่ก็นั่งประชุมกับคณะมนตรีในฐานะเป็นองค์การอันเดียวกันไม่มีความ
รู้สึกแบ่งแยก แต่โดยที่อัลเดอร์แมนเป็นผู้ได้รับเลือกจากความเชี่ยวชาญและความ
สามารถ จึงทำให้พวกอนัมเกียรตดังกว่าคณะมนตรีเสียอีก

คณะกรรมการเป็นคณะใหม่เกินไปที่จะทำการบริหารได้ด้วยตนเองทั้งหมด ดังนั้น
การบริหารงานส่วนมากก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ (committee) และเจ้าหน้าที่ของ
เคาต์ ส่วนประกอบของคณะกรรมการ, จำนวนคณะกรรมการและ วิธีการปฏิบัติงานมี
บัญญัติไว้ใน Local Government Act ๑๙๒๙ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจ
คณะกรรมการตั้งคณะกรรมการของตนเองได้ ปรากฏอยู่เสมอว่า คณะกรรมการนั้นประกอบ
ไปด้วยคณะกรรมการกับเจ้าหน้าที่เคาต์

คณะกรรมการมีอำนาจออก "เทศบัญญัติ" อย่างจำกัดคือ จะต้องให้กระทรวง
ที่เกี่ยวข้องกับเทศบัญญัตินั้นอนุมัติเสียก่อนจึงจะบังคับได้

เจ้าหน้าที่ของเคาต์

เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นคนสำคัญได้แก่ปลัดเทศบาล (County Clerk) ซึ่งในเขต
เคาต์เบอะเรอะเรียกว่า Town Clerk ตำแหน่งนอกจากเป็นตำแหน่งที่สำคัญแล้ว ยังเป็น
ตำแหน่งที่เก่าแก่ที่สุดในการปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดเทศบาลทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน
งานและผู้ควบคุมงานของหัวหน้าแผนกงานอื่น ๆ เป็นต้นว่า หัวหน้าแผนกการคลัง
(finance officer), พนักงานรังวัดที่ดิน (surveyor), ผู้บังคับการตำรวจ (chief constable),
เจ้าหน้าที่ศึกษาธิการ (education officer) และพนักงานอนามัย (health officer) ภาย
ใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าแผนกงานเหล่านี้ มีข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงาน
เทศบาลมากหรือน้อยแล้วแต่คุณภาพและปริมาณของงานในแผนกงานนั้น บริการที่แท้จริง
ของเทศบาลที่ให้แก่ประชาชนนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของพนักงานเหล่านี้ และปรากฏว่า
ประสิทธิภาพของการปกครองทั้งหมดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของข้าราชการเหล่านั้นเป็นส่วนใหญ่
มากพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้กฎข้อบังคับของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
(Civil Service Commission) แต่มีความรู้สึกว่าการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นก็มีความมั่นคง
พอที่จะถือเป็นอาชีพได้ อีกประการหนึ่งได้กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการบางคณะของ
คณะกรรมการประกอบด้วยมนตรีกับข้าราชการประจำเหล่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าได้
มีการพยายามที่จะเน้นความสำคัญของพนักงานเทศบาล และในขณะเดียวกันให้มีส่วน
ในการตัดสินใจนโยบายอีกด้วย

๒. ดิสตริค (District)

ดิสตริคที่อยู่ในเขตเมืองใหญ่เรียกว่า urban district ส่วนดิสตริคที่อยู่ในชนบท
ก็เรียกว่า rural district ดิสตริคเป็นส่วนย่อยของเคาต์ออกซหน่ง และมีการจัดระเบียบ
บริหารคล้ายคลึงกับเคาต์มาก โดยมีคณะกรรมการ, ของตนมีอำนาจเก็บภาษีท้องถิ่นและ

มีข้าราชการประจำ บางครั้งเขตที่เคยเป็น urban district อาจจะถูกยกฐานะเป็น
เบอโร (Borough) ได้ ซึ่งหมายความว่าได้รับการเลื่อนฐานะนั่นเอง

เขตที่เรียกว่า rural district กิต urban district กิต คณะมนตรีเคาต์เป็น
ผู้กำหนด โดยมีหลักเกณฑ์ทั่วไปดังนี้คือ ในเขต district หนึ่งจะต้องมี Parish อยู่
หลายแห่ง ถ้าหากเขตของแพริชตามทางศาสนา (church parish) ไม่เหมาะสม คณะ
มนตรีเคาต์จะเป็นผู้กำหนดแพริชทางการปกครอง (civil parish) ขึ้นแทนโดยให้ทั้ง
สองประเภทของแพริชมีอำนาจเขตแตกต่างกัน

คัสตริคหนึ่งจะเลือกคณะมนตรีคัสตริคขึ้นคนหนึ่ง โดยการออกเสียงโดยตรง
ของประชาชน หนึ่งในสามของมนตรีทั้งหมดจะต้องออกไปทุกหนึ่งปี แต่คณะมนตรี
คัสตริคมีสิทธิขออนุญาตคณะมนตรีเคาต์ให้ออกพร้อมกันทั้งหมดได้ คัสตริคหนึ่งจะส่ง
มนตรีนายหนึ่งไปประจำอยู่ที่แพริชทุกแห่งในเขตคัสตริค หรืออาจจะส่งมนตรีนายหนึ่ง
ไปประจำอยู่ในหลายแพริชได้ คณะมนตรีคัสตริคจะเลือกตั้งประธานคณะมนตรี
(chairman) นายหนึ่งให้มีอำนาจหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะมนตรี และมีอำนาจ
ของผู้พิพากษา Justice of the Peace ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งด้วย คณะมนตรีคัสตริค
มีข้าราชการชนหัวหน้าแผนงานหลายนายอยู่ภายใต้บังคับบัญชา เช่น ปลัดเทศบาล,
ต้มหมัวยักษ์, พนักงานเทศน์, พนักงานอนามัย, ผู้ตรวจการสาธารณสุข ฯลฯ คณะมนตรี
มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีอากร (rate) ได้ งานสำคัญที่สุดของคณะมนตรีคัสตริค ก็คือ
การสาธารณสุข เช่น การจัดสร้างอาคารส่งเคราะห์, การระบายน้ำ เก็บขยะมูลฝอย, น้ำ
ประปา, การทำความสะอาดถนนหนทาง และการไฟฟ้า ซึ่งคณะมนตรีมีอำนาจมอบ
หมายงานที่กล่าวมานี้ให้แพริชทำเสียบางอย่างได้ คัสตริคมีหน้าที่รักษาทางหลวงที่ไม่ได้
อยู่ใต้การรักษารองของรัฐบาลกลาง คัสตริคมีสิทธิที่จะมีหุ้นส่วนในบริษัทการ
ค้าหรือการขนส่ง คัสตริคจะต้องจัดสร้างโรงเรียนและจะต้องจัดสร้างห้องสมุดประชา
ชนขึ้น คณะมนตรีในคัสตริคในชนบทส่วนมากเป็นชาวนา แต่คณะมนตรีในคัสตริค
ประเภท urban district นั้นส่วนมากเป็นนักธุรกิจหรือพ่อค้า

๓ แพริช (Parish)

แพริช^๕เป็นเขตปกครองทางศาสนาเก่าก่อน คือ มีโบสถ์ทางศาสนาคริสต์เคยอยู่โบสถ์ และมีพระประจำโบสถ์อย่างน้อยหนึ่งองค์ แพริชที่อยู่ในเขตเมืองใหญ่ไม่ได้มีอำนาจปกครองแต่อย่างใดเลย เพียงแต่เป็นความสัมพันธ์ทางศาสนาระหว่างผู้นับถือศาสนาในเขตนั้นกับโบสถ์เท่านั้น แต่ในเขตชนบทหรือบ้านนอกของอังกฤษนั้นแพริชอยู่ถึง ๓๓,๐๐๐ แห่ง ประชาชนในเขตแพริชในชนบทนั้นโดยมากเป็นกรรมกรที่ไม่มีที่ดินของตนเอง, ชาวนา และพระหนึ่งองค์

แพริชในชนบทมีอำนาจปกครองตนเองมาตั้งแต่ปี ๑๘๘๕ ถ้าหากพลเมืองในเขตแพริช^๕น้อยกว่า ๓๐๐ คน ก็จะมีการประชุมพลเมืองในแพริช (ที่เรียกว่า Parish meeting) โดยตรง ไม่ต้องเลือกคณะกรรมการ แต่แพริชที่มีพลเมืองน้อยกว่า ๓๐๐ ก็อาจจะเลือกคณะกรรมการของตนได้ถ้าหากคณะกรรมการเคตเห็นชอบด้วย ที่ประชุมพลเมืองในแพริช^๕จะเลือกประธานในที่ประชุม ๓ นายและเลือกผู้แทนแพริช ๒ นายเพื่อไปร่วมประชุมกับคณะกรรมการ rural district และเจ้าหน้าที่วางอัตราภาษีอากรอื่น ๆ ซึ่งแสดงว่า ใน Parish meeting นั้นมีเจ้าหน้าที่ของแพริชเพียง ๓ นายเท่านั้น แพริชมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการไฟฟ้า, น้ำประปา, สร้างศาลว่าการแพริช และ ห้องสมุดประชาชน

ถ้าหากแพริชได้มีพลเมืองเกิน ๓๐๐ คน ก็จะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการซึ่งอาจจะมีอำนาจตั้งแต่ ๕-๑๕ นาย โดยแบ่งแพริชออกเป็นเขตเลือกตั้งตามคำยินยอมของคณะกรรมการเคต คณะมนตร้อยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี และมีการประชุม ๔ ครั้งต่อปี คณะมนตรับไม่ได้รับเงินเดือน แต่มีข้าราชการผู้หนึ่งทำงานประจำคือ ปลัดเทศบาล คณะมนตรับอำนาจจำกัดมาก โดยเฉพาะในเรื่องกำหนดอัตราภาษี คณะมนตรับอำนาจเก็บภาษีในอัตราไม่เกิน ๔ เปอร์เซ็นต์ แต่ถ้าหากจะเก็บตั้งแต่ ๕-๘ ต้องขอให้ประชาชนในเขตแพริช^๕นั้นออกเสียงเห็นชอบด้วยก่อน

๔. เบอโรอะ (Borough)

เบอโรอะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ คือ เขตที่เรียกว่า เบอโรอะนั้นคือเมือง (Town) ที่มีพระราชลัทธิตราตั้งหรือกฎบัตร (charter) แต่งตั้งขึ้น เบอโรอะมีอยู่ ๒ ชนิด คือ เคาน์ตีเบอโรอะ ซึ่งก็คือเคาน์ตีธรรมดา แต่ปกครองเฉพาะเมือง ๆ หนึ่งเท่านั้น อีกประเภทหนึ่งคือ เบอโรอะธรรมดา (ordinary borough) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเคาน์ตีเบอโรอะนั้นตั้งอยู่ในเขต เคาน์ตีเบอโรอะเป็นเมืองที่ใหญ่และสำคัญ คิดต้องมีพลเมืองอย่างน้อย ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป แต่การที่จะเอาจำนวนพลเมืองมาเป็นเครื่องกำหนดเบอโรอะนั้นย่อมเป็นของยาก ในบางครั้งจำนวนพลเมืองของเบอโรอะกับ urban district นั้นเกือบเท่ากัน

โดยทั่วไปแล้ว ก่อนที่เมืองหนึ่งจะได้มีฐานะเป็นเบอโรอะนั้น จะต้องขอพระราชทานกฎบัตรต่อพระมหากษัตริย์ ในการขอพระราชทานกฎบัตรหรือ charter นั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติในกฎหมายเลยว่าจะต้องมีพลเมืองเท่าใดหรือมีรายได้เท่าใด แต่ในทางปฏิบัติกัน อย่างน้อยต้องมีพลเมือง ๒๐,๐๐๐ คน จึงจะควรขอพระราชทาน คณะกรรมการจะเป็นผู้รับเรื่องมาพิจารณา และจะได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อดูและเสนอความเห็น ส่วนในเขตที่ขอเป็นเบอโรอะนั้น ผู้ตรวจราชการอนามัยของกระทรวงสาธารณสุขจะเป็นผู้ทำการวิจัยและเสนอความเห็นมายังคณะกรรมการ ว่าควรหรือไม่ควรให้เป็นเบอโรอะ ถ้าหากขอเสนอของผู้ตรวจราชการไม่แนะนำให้พระราชทานเรื่องก็เป็นอันตกไป แต่อาจจะขอพระราชทานใหม่ได้ในอนาคตอันสมควร เมื่อผู้ตรวจราชการของกระทรวงสาธารณสุขเสนอแนะให้พระราชทาน ก็จะมีการอนุมัติ ซึ่งอาจจะเป็นรูปกฎบัตรหรืออาจจะเป็นพระราชบัญญัติของรัฐสภา

คณะมนตรีเบอโรอะเป็นผู้ดำเนินการบริหารเบอโรอะ ประธานของคณะมนตรีในเบอโรอะเรียกว่า Mayor หรือในเมืองใหญ่ ๆ ที่สำคัญเรียกว่า Lord Mayor มนตรีเบอโรอะอยู่ในตำแหน่งได้ ๓ ปี แต่จะต้องมีการเลือกตั้งมนตรีใหม่ ๑/๓ ทุกปี ในเบอโรอะก็มีมอดเตอร์แมนด้วย และได้รับเลือกตั้งเช่นเดียวกับในเคาน์ตี การที่เมืองหนึ่งได้มี

ฐานะเป็นเบอโระนั้นเป็นเกียรติยศต่อชาวเมืองมาก ในการที่ Lord Mayor หรือ Mayor ใหม่เข้ารับตำแหน่ง มีพิธีฉลองใหญ่โต ซึ่งปรากฏว่ามีอำนาจน้อยกว่านายกเทศมนตรี ในสหรัฐอเมริกา นายกเทศมนตรีในเบอโระนั้นไม่ได้มีฐานะแตกต่างจากมนตรีธรรมดาอะไรเลย เป็นแต่มีฐานะเป็นประธานในที่ประชุมคณะมนตรีเท่านั้น สิทธิในการออกเสียงก็เท่ากับมนตรีอื่น ๆ ในเบอโระส่วนมากไม่มีการให้เงินเดือนแก่นายกเทศมนตรี มีปรากฏอยู่เสมอว่า คนที่จะเป็นนายกเทศมนตรีนั้นต้องมีฐานะดีพอจะรักษาเกียรติได้

คณะมนตรีเป็นผู้ที่อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติในเบอโระ ในเคาต์เบอโระ คณะมนตรีเคาต์เบอโระทำหน้าที่ของคณะมนตรีเคาต์เป็นส่วนใหญ่ คณะมนตรีเบอโระ เป็นผู้อนุมัติงบประมาณและวิธีการใช้จ่ายเงินในงบประมาณ และเป็นผู้กำหนดอัตราภาษี เบอโระมีงบประมาณรายรับรายจ่ายของตนเอง เบอโระอาจยืมเงินได้ ถ้าหากรัฐบาลกลางเห็นชอบด้วย

คณะมนตรีเบอโระ ทำหน้าที่ คล้ายกับคณะมนตรีในเคาต์ คือ ผ่านทางคณะกรรมการต่าง ๆ และมีพนักงานประจำมาก แต่ปรากฏว่า การแต่งตั้งหรือถอดถอนในการคัดเลือกข้าราชการยังแตกต่างกันในบรรดาเบอโระต่าง ๆ ซึ่งคิดว่าในอนาคตสมควรจะได้รับการปรับปรุงให้เป็นมาตรฐาน

การเลือกตั้งในท้องถิ่น

โดยปกติ มนตรีนายหนึ่งอยู่ในตำแหน่งได้เพียง ๓ ปี ส่วนอัครมนตรีแมนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้ ๖ ปี ในบางท้องถิ่น มนตรืทั้งคณะออกพร้อมกันทั้งชุดและมีการเลือกตั้งคณะมนตรีใหม่ทั้งหมดทันที ในบางแห่ง มีการเลือกตั้งทุกปี โดยให้ ๑/๓ ของมนตรีในคณะหมดอายุไป การเลือกตั้งในส่วนท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งของอังกฤษคือ Representation of the People Act 1949 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งของประเทศ และการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นด้วย

บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ ๒๑ ปีขึ้นไป และเป็นคนที่สัญชาติอังกฤษ หรือเป็นคน
 ก่อสัญชาติสาธารณรัฐไอร์แลนด์ และได้ลงทะเบียนไว้ในทะเบียนเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นในเขต
 ที่มีการเลือกตั้งนั้น ก็เป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงได้ รวมทั้งสมาชิกสภาขุนนางด้วย ในไอร์แลนด์เหนือ
 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นได้แก่ผู้ที่เกิดในไอร์แลนด์เหนือ หรือ
 เป็นบุคคลที่มาจากฐานฐานประจำอยู่ในสหราชอาณาจักรไม่ต่ำกว่า ๗ ปี ก่อนวันเลือกตั้ง
 และจะต้องมีคุณสมบัติอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว

การเลือกตั้งในเขตเทศบาลใดก็เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการในเขตนั้นเป็น
 ผู้ดำเนินการ โดยมีการจัดตั้งเจ้าหน้าที่หนึ่งให้เป็นผู้รับผิดชอบทั่วไปในการเลือกตั้ง ทั่ว
 การตามกฎหมายกำหนดคล้ายคลึงกับวิธีการออกเสียงสมาชิกวุฒิสภา แต่การใช้สิทธิลง
 บัตรเลือกตั้งไปทางไปรษณีย์ถึงผู้มีสิทธิ ออกเสียงเลือกตั้งนั้น ถูกจำกัดกว่า การเลือกตั้ง
 สมาชิกวุฒิสภา

การเลือกตั้งในอังกฤษนั้น แม้ในส่วนท้องถิ่น พรรคการเมืองก็มีส่วนเข้ามา
 เกี่ยวข้องโดยตรงคือ บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ซึ่งต้องมีคุณสมบัติคล้ายกับผู้มีสิทธิ
 ออกเสียงเลือกตั้ง) ต้องเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง หรือเป็นสมาชิกของสมาคมที่
 ตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือเป็นผู้สมัครอิสระไม่มีผู้ใดตั้งเข้าสมัครแต่
 พวกของตนน้อยที่สุด ในการสมัครรับเลือกตั้งนั้น จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
 รับรองสองคน คือ ในฐานะเป็นผู้เสนอและอีกคนหนึ่งในฐานะเป็นผู้สนับสนุน ใน
 อังกฤษกับเวลส์นั้น (ยกเว้นการเลือกตั้งคณะกรรมการเบอโรอะ, คณะมนตรี rural district
 และคณะมนตรีแพริช) นอกจากผู้เสนอและผู้สนับสนุนแล้ว ต้องมีผู้รับรองอีก ๘ นาย
 ในสกอตแลนด์ จะต้องเป็นผู้เสนอ (proposer) แต่ไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรอง (assentér) ใน
 การเลือกตั้งคณะกรรมการเคาตีและคณะกรรมการเคาน์ตี จะต้องเป็นผู้เสนอ แต่ไม่จำเป็นต้องมีผู้
 รับรองแต่ในการเลือกตั้งคณะกรรมการเมืองต้องมีผู้เสนอและผู้รับรอง ๕ นาย

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นมนตรีนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติอังกฤษ และมีอายุ
 ๒๑ ปีขึ้นไป และจะต้อง (๑) เป็นผู้ที่มีชื่อในทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตที่

คนสมัครรับเลือกตั้งหรือ (๒) ตงภูมิสำเนาในเขตนั้นอย่างน้อย ๑๒ เดือนก่อนวันเลือกตั้ง (หรือสมัครรับอยู่ในอาณาบริเวณ ๓ ไมล์ ในกรณีที่มีการเลือกตั้งคณะมนตรีแพริช) หรือ (๓) ในอังกฤษกับเวลส์เป็นเจ้าของที่ดินหรือเช่าที่ดินอยู่ในเขตเลือกตั้ง นอกจากนั้นยังมีข้อห้ามอื่น ๆ มากมายเพื่อกันมิให้ผู้ไม่เหมาะสมสมัครรับเลือกตั้ง

วิธีการดำเนินการเลือกตั้งในไอร์แลนด์เหนือ ต้องเป็นไปตามระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่กระทรวงมหาดไทยเพื่อการปกครองไอร์แลนด์เหนือ (Ministry of Home Affairs for Northern Ireland) ข้อบังคับหรือระเบียบดังกล่าวลงกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในอังกฤษกับเวลส์ แต่มิรายละเอียดแตกต่างกันอย่างเล็กน้อย เป็นต้นว่า ปลัดเทศบาต หรือเลขาธิการคณะมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้ง (returning officer) ต่อคณะมนตรี และไม่มีการออกเสียงทางไปรษณีย์ และจะมีการออกเสียงแทนกันได้แก่เฉพาะข้าราชการทหารที่ประจำอยู่ในต่างประเทศเท่านั้น

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จะมีผู้สมัครหลายคนแข่งขันกันเพื่อชิงตำแหน่งเดียว แต่ในส่วนท้องถิ่นนั้น มีตำแหน่งหลายตำแหน่งว่างอยู่ และได้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งภายในเขตเทศบาตนั้น เช่นในอิงแลนด์กับเวลส์มีการแบ่งเคาต์เบอระและเบอระ กับในสกอตแลนด์มีการแบ่งเบิร์ก (Burgh) ออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยเขตหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งมนตรี ๓ นายหรือ ๖ นาย ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ยกเว้น administrative county ถูกแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่เลือกมนตรีผู้เดียว ส่วน administrative county ในบริติชไอร์แลนด์หรือรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกิจการสกอตแลนด์ (Secretary of State for Scotland) จะเป็นผู้อำนวยการกำหนดเขตเลือกตั้งคณะมนตรีเคาต์ ในตอนต้นเคาต์นั้น มีการแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้งมนตรี ๓ นายซึ่งปรากฏว่า เขตเลือกตั้งเคาต์นั้นตรงกับเขตเลือกตั้งวุฒิสภา

การควบคุมท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง

ในประเทศอังกฤษ รัฐบาลกลางมีอำนาจตามกฎหมายของรัฐสภาที่จะควบคุมกิจการของส่วนท้องถิ่นได้ กระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมส่วนท้องถิ่น

อย่างมากนั้นคือ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอาคารและการปกครองท้องถิ่น (Ministry of Housing and Local Government) แต่กระทรวงอื่นก็มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ในส่วนน้อยคือ กระทรวงการคลัง, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงการขนส่งและการบิน พดเรือ (Ministry of Transport and Civil Aviation) กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวง เกษตรและการประมง (Ministry of Agriculture and Fisheries) และกระทรวงประกัน สังคม (Ministry of National Insurance)

ส่วนการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษก็มีสภาพเหมือน สถาบัน การ เมืองอื่น ๆ ก็ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐสภา ยิ่งกว่านั้น กระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องจะคอย สอดส่องดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมการตำรวจอยู่บ้าง เว้นแต่ในเขตMetropolitian District of London เท่านั้น เพราะตำรวจในเขตนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย โดยตรง กระทรวงมหาดไทยควบคุมหน่วยป้องกันพลเรือน (civil defence) คือหน่วย โฮมการ์ด (Home Guard) ด้วย ในการยืมเงิน กระทรวงการคลังเป็นผู้ให้การอนุมัติ แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น นอกจากนั้นกระทรวงการคลังเป็นผู้แทนรัฐบาลกลางใน การพิจารณาให้เงินอุดหนุน (grant-in-aid) แก่เทศบาล และจำนวนเงินอุดหนุนนั้นทำให้ เทศบาลให้บริการแก่ประชาชนได้มากขึ้น เงินอุดหนุนที่กระทรวงการคลังพิจารณาให้ นั้นมี ๒ ประเภทคือ (๑) allocated gran ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับไปต้องนำไปใช้ ในกิจการที่กำหนดไว้โดยรัฐบาลกลาง (๒) block garn คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางไม่ ได้กำหนดว่าจะต้องนำไปใช้ในกิจการใด เทศบาลย่อมมีสิทธิที่จะใช้ในกิจการใดตาม แต่จะเห็นสมควร ปรากฏตามหลักฐานว่า เงินงบประมาณของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นประมาณ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ได้มาจากเงินอุดหนุน

ในเรื่องที่รัฐบาลกลางควบคุมส่วนท้องถิ่นนั้น ถ้ากล่าวโดยทั่วไปแล้ว ก็เป็น การดำเนินการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเข้าทำการควบคุมการปฏิบัติการของส่วนท้องถิ่น, คอยดูแลให้งานดำเนินไปโดยเรียบร้อย, กำหนดระเบียบปฏิบัติราชการต่างๆ และการจัด

รูปขององค์การที่จะดำเนินการ, กำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ในหน้าที่ต่าง ๆ, กำหนดลักษณะและคุณภาพของเครื่องมือ รวมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ของงานที่ทำอยู่ด้วย

กระทรวงมหาดไทยจะประกาศให้เทศบัญญัติของ เทศบาลใด เป็นโมฆะได้ ถ้าหากบทบัญญัติของเทศบัญญัตินั้น เกินกว่าอำนาจของกฎหมายที่มอบหมายไว้ให้และถ้าหากเทศบาลปฏิเสธไม่ยอมยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจนำคดีขึ้นให้ศาลวินิจฉัยได้เสมอ

ในการตรวจเงินตามงบประมาณ (audit) นั้น กระทรวง Ministry of Housing and Local Government มีอำนาจตรวจบัญชีของส่วนท้องถิ่น ตลอดจนให้คำแนะนำให้จัดการให้ถูกต้อง

การปกครองนครลอนดอน

ประเทศส่วนมากในโลกมีระบบ การปกครอง พิเศษสำหรับ นครหลวงของตน ในบางประเทศเป็นเพราะความกว้างขวางและจำนวนพลเมืองมากเป็นต้นเหตุ ในหลายประเทศ นครหลวงมีการปกครองตนเองน้อยกว่าส่วนท้องถิ่น และในบางประเทศ นครหลวงมีการปกครองตนเองกว้างขวางมาก ตัวอย่างสำหรับนครหลวงที่มีอำนาจปกครองตนเองมากกว่าส่วนท้องถิ่นก็คือ ฮ่องกง ด.ช. กับปารีส สำหรับตัวอย่างสำหรับนครหลวงที่มีอำนาจปกครองตนเองน้อยกว่าส่วนท้องถิ่นก็คือ นครเวนิส เมืองหลวงประเทศอิตาลี

นครลอนดอนมีการปกครองแตกต่างจากเมืองอื่นๆ ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ลอนดอนนั้นมีความหมายอยู่หลายความหมาย หรือมีความหมายว่า ลอนดอนอยู่หลายเมือง ลอนดอนเมืองแรกก็พอที่เรียกกันทั่วไปว่า "City of London" ซึ่งหมายถึงเฉพาะใจกลางนครลอนดอนแท้ๆจริง คือเป็นศูนย์กลางการค้าและการคลังการเงินที่คนทำงานอยู่วันละล้านคนในคอนกลางวัน แต่คอนกลางคืนเงียบเหงา ลอนดอนในความหมายที่ต้องหรือลอนดอนที่ต้องก็คือ administrative county of London โดยมี London county council

(LCC) เป็นผู้ปกครองและแบ่งออกเป็น ๒๘ metro politan borough ลอนดอนเมืองที่สาม คือ Greater London ซึ่งเป็นเขตของตำรวจเทศาภิบาล (Metropolitan Police District) รวมกับอาณาเขตของ administrative county of London และอาณาเขตบางส่วนของเทศาภิบาลใกล้เคียงคือส่วนหนึ่งของเคนท์, เซอร์รีย์, มิดเดิลเซกซ์, เฮิร์ทฟอร์ดเชอร์ และเอสเซกซ์

City of London นั้นเป็นเมืองที่มีอาณาเขตประมาณ ๓ ตารางไมล์เท่านั้น ตั้งอยู่ใจกลางเมืองลอนดอน และ City of London นั้นแบ่งออกเป็น ๒๖ เขต (wards) กฎหมายปกครองของ City of London นั้นเก่าแก่และแสดงว่าเดิมเมืองนี้มีพ่อค้ามาค้าขาย (guild) เป็นผู้จำหน่ายปกครองอยู่ก่อน City of London อยู่ภายใต้การปกครองของคณะบุคคล ๓ ฝ่าย (court) คือฝ่ายอัลเดอร์แมน (Court of Aldermen) ฝ่ายคณะมนตรี (Court of Common) และฝ่ายคองมอนฮอลล์ Court of Common Hall ฝ่ายอัลเดอร์แมนนั้นประกอบด้วย Lord Mayor กับอัลเดอร์แมนผู้เป็นทั้ง Justice of The Peace โดยตำแหน่ง ฝ่ายอัลเดอร์แมนมีฐานะเป็นสภาขุนนางในรัฐบาลท้องถิ่น ฝ่ายคณะมนตรีมีฐานะเป็นสภานิติบัญญัติของหน่วยงานและประกอบด้วย Lord Mayor อัลเดอร์แมน ๒๕ นาย และมนตรี (Common Councillor) อีก ๒๐๖ นาย ฝ่ายคองมอนฮอลล์ประกอบด้วย Lord Mayor อัลเดอร์แมน, Sheriffs และบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งเรียกว่า Liverymen พวกนี้เป็นพวกที่ทำงานในบริษัท City Livery Companies ซึ่งเดิมมีฐานะเป็นสมาคมช่างฝีมือของพวกช่างเหล็ก, ช่างทอง, พ่อค้าขายปลาและพ่อค้าขายเหล็ก ฯลฯ พวกนี้ในปัจจุบันนี้มีฐานะเป็นสมาคมผู้ร่ำรวยไปแล้ว ทุกๆ ปีฝ่ายคองมอนฮอลล์จะเป็นผู้เลือกอัลเดอร์แมน ๒ นายในจำนวน ๒ นายนี้ คนหนึ่งจะได้รับเลือกเป็น Lord Mayor โดยฝ่ายอัลเดอร์แมน City of London นั้นมีระบบศาลกับตำรวจของตนเอง แต่ในบริการต่างๆ ของส่วนท้องถิ่นส่วนมากนั้นเป็นหน้าที่ของ Administrative County of London ซึ่งแสดงว่า City of London ไม่มีบริการเทศบาลของตนเองโดยมีข้อยกเว้นบางประการ

งานบริการส่วนมากในนครลอนดอนทั้งหมดนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของ London County Council ซึ่งเป็นผู้ปกครองเขตเบธเรอเทจ ๒๘ เขตตามพระราชบัญญัติ London Government Act ๑๙๓๘ ซึ่งทำให้นครใหญ่แห่งหนึ่งของโลกได้รับการปกครองอย่าง

เคาน์ตีในเขตชนบท คณะมนตรีลอนดอนเคาน์ตี (London County Council LCC) ประกอบไปด้วยมนตรี ๑๒๔ นาย และอัสเตอร์แมน ๒๐ นาย การปฏิบัติงานและงานในหน้าที่นั้นแตกต่างจากงานในเคาน์ตีธรรมดาอยู่บ้าง เบอโรระ ๒๘ แห่งที่ประกอบขึ้นเป็นเขตภายใต้การปกครองของคณะมนตรีลอนดอนเคาน์ตีนั้น มีฐานะแตกต่างจากเบอโรระอื่นๆ คณะมนตรีลอนดอนเคาน์ตีโดยยอมรับว่า เบอโรระทั้ง ๒๘ ควรจะมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบายและการควบคุมการบริหารงานด้วย จึงได้มีการจัดตั้ง Metropolitan Boroughs Standings Joint Committee ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของเบอโรระ และผู้แทนของคณะมนตรี คณะกรรมการนี้เป็นที่ประสานงานและมีหน้าที่แสดงผลประโยชน์ของท้องถิ่น ตลอดจนการพบปะหารือกับคณะมนตรีลอนดอนเคาน์ตีกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานเพื่อจะได้ขอความช่วยเหลือในทางการเงินและทางวิชาการ

ลอนดอนเรียกว่า administrative county of London นั้นมิได้ควบคุมกิจการตำรวจของตนเอง คือตำรวจอยู่ในเขตเป็นตำรวจนครบาล (Metropolitan Police) ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เขตปกครองของตำรวจนครบาล (Metropolitan Police District) นั้นกว้างขวางกว่าเขตของ London City council และยังคงครอบคลุมถึงเคาน์ตีเบอโรระหลายแห่ง คือครอยเด็น (Croyden) อีสต์แฮม (East Ham) และเวสต์แฮม (West Ham) นอกจากเขตปกครองของตำรวจนครบาลแล้วเขตทางการเมืองปกครองที่สำคัญอีกเช่น Metropolitan Water District, Part of London Authority, London Passenger Transport Board ฯลฯ นั้นมีอาณาเขตกว้างขวางกว่าเขตของ London County Council.

