

รัฐธรรมนูญบริติช

นายจิเรก ชัยนาม

พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ

พระยารามราชเดช (ม.ร.ว. ปาล นพวงศ์)

ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม

วันที่ ๑๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๙๐

342

ด64ธ 2490

ฉ.4

001275



รัฐธรรมนูญบริติช

นายดิเรก ชัยนาม

พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ

พระยารามราชเดชะ (ม.ร.ว. ปาล นพวงศ์)

ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม

วันที่ ๑๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๙๐

คำนำ

ในงานพระราชทานเพลิงศพ ท่านเจ้าคุณรามราชเดช (หม่อมราชวงศ์ ปาต นพวงศ์) บิดาริยาข้าพเจ้า ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม ครอง ข้าพเจ้าได้ตั้งใจไว้ว่า จะพิมพ์หนังสือแจกเป็นที่ระลึกในงานดังกล่าวนี้ เพราะท่านผู้ถึงอนิจจากรรมไปแล้วนี้ นอกจากจะเป็น บิดา ของภริยา ของข้าพเจ้าแล้ว ท่านยังมีความ เมตตา กรุณา แก่ ข้าพเจ้าเป็นส่วนตัวอยู่มาก ตั้งแต่ข้าพเจ้ายังเด็ก ๆ อยู่ เพราะท่าน บิดาของข้าพเจ้าเป็นมิตรสนิทกับท่านมากกว่า ๓๕ ปี ครั้นเมื่อข้าพเจ้ามี อายุและทำการสมรสแล้ว ท่านก็ได้อุปการะอยู่ตลอดมารักใคร่ข้าพเจ้า คุงบุตรของท่านเอง

ก็ในการที่จะแสดงความกตัญญูแก่คุณบิดาในโอกาสครั้งสุดท้ายเช่นนี้ ถ้าทำโดยการเขียนหนังสือแจกเป็นภาพหน้าแรงของตนเองก็จะเป็น การดียิ่ง ท่านผู้ล่วงลับไปแล้วนี้ เป็นผู้สนใจในรัฐธรรมนูญของ ประเทศเราเป็นอย่างมาก ระหว่างท่านมีชีวิตอยู่ เราทั้งสองได้สนทนา กันในเรื่องนี้อยู่เสมอ และเนื่องจากขณะนั้นข้าพเจ้ามีเวลาว่าง จึง พิจารณาเห็นว่ารัฐธรรมนูญบริติชนั้น เป็นมารดาของรัฐธรรมนูญ ทั้งหลายทั่วโลก รัฐธรรมนูญไทยเราก็คงเช่นเดียวกัน มีหลักการมาก หหลายที่คล้ายรัฐธรรมนูญบริติช ฉะนั้น ถ้าเขียนเรื่องรัฐธรรมนูญ บริติชพิมพ์แจก ก็คงเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจในรัฐธรรมนูญบ้าง ไม่มากนักน้อย และหากมีญาติใดซึ่งท่านผู้ล่วงลับไปแล้วอาจทราบ ได้ท่านก็คงรู้สึกพอใจ

การเรียบเรียงรัฐธรรมนูญบริติชนี้ ข้าพเจ้าได้ใช้หนังสือ

Cabinet Government ของ W. Iver Jennings
 English Government & Politics ของ Frederic Austin Ogg
 The Government of England ของ A. Lawrence Lowell
 Law & Custom of the Constitution ของ Sir William R. Anson
 The English Constitution ของ Walter Bagehot

เป็นหลัก และเป็นการกล่าวถึงหลักการและการปฏิบัติตามที่ปรากฏ
 ในหนังสือที่อ้างข้างต้นนี้โดยตลอด ไม่ได้เสริมข้อความหรือความเห็น
 ของข้าพเจ้าเพิ่มเติมอย่างใด อย่างไรก็ดี หากผิดตกบกพร่อง
 ประการใด ข้าพเจ้าก็ขอประทานอภัยจากท่านผู้ที่จะได้อ่าน
 หนังสือนี้ด้วย

ขอฝากคำเตือนพึงบังเกิดจากการพิมพ์หนังสือเป็นวิทยาบรณาการ
 ในกรณี จงบรรดาตเป็นผลสำเร็จแก่ท่านเจ้าคุณกรมราชเดชตาม
 สัมควรแก่คติในสัมปรายภพทุกประการ เทอญ.

Wm. Iver Jennings

๒๘ มีนาคม ๒๔๕๐
 บ้านกล้วย พระโขนง

001275



พระยารามราชเดช (ม.ร.ว. ปาต นพวงศ์)

ถ่ายเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑



ประวัติ

พระยารามราชเดช (ม.ร.ว. ปาด นพวงศ์)

พระยารามราชเดช (ม.ร.ว. ปาด นพวงศ์ ณ อยุธยา) เกิด
 เมื่อวันท & เมษายน พุทธศักราช ๒๔๓๘ ตรงกับวันพุธ ขึ้น ๑๒ ค่ำ
 เดือน & ปีชวด จตุศักราช ๑๒๓๘ ที่บ้านตำบลบางลำภูบน อำเภอ
 พระนคร จังหวัดพระนคร เป็นบุตรชาย คนที่ ๕ ของหม่อมเจ้าถนอม
 นพวงศ์ ซึ่งเป็นพระโอรสในพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศวศิว
 วิฑาฬ (พระองค์เจ้านพวงศ์วรวงศ์เอกอรรคมหาภุช ประมุขราไชรส)
 ซึ่งเป็นพระราชโอรสองค์ที่ ๓ ในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินท
 รมหามงกุฎ พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และหม่อมด้าย มารดา

เมื่อเยาว์วัย พระยารามราชเดช ได้รับการศึกษาและอบรม
 เป็นอย่างดี นอกจากการศึกษารวมจากครูบาอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ
 เป็นการเฉพาะตัวแล้ว เมื่อ พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
 อยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน พระบรมราชานุญาต
 ให้จัดตั้ง "โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ" ขึ้นในพระบรมมหา
 ราชวัง เพื่อใช้เป็นโรงเรียนสำหรับฝึกหัด ราชการทั่วไป และรับ
 สัมผัสพระเพาะผู้ที่เป็นเชื้อพระวงศ์และบุตรหลานข้าราชการนั้น พระยา
 รามราชเดชก็ได้เข้าศึกษาเล่าเรียนในโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ
 เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ ด้วย ได้ศึกษาวิชาภาษาไทยอยู่ที่โรงเรียนพระตำหนัก
 สวนกุหลาบ ๓ ปี สอบได้ได้ประกาศนียบัตรประโยค ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗
 และในปีเดียวกันนั้นก็ได้ลาออกจากโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ

ไปเข้าโรงเรียนสวนกุหลาบซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีการสอนภาษาอังกฤษใน
สมัยนั้น เพื่อหาความรู้ทางภาษาต่างประเทศต่อไป ได้ศึกษาที่
โรงเรียนสวนกุหลาบอยู่ ๒ ปี สอบได้ได้ประกาศนียบัตรชั้น ๒

พระยารามราชเดชได้ยุติการ ศึกษา วิชา สำนัญเมื่อสำเร็จการ
ศึกษาจากโรงเรียนสวนกุหลาบแล้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้เข้ารับ
ราชการ ส่นองพระเดช พระคุณในตำแหน่ง ผู้ตรวจการมณฑลกรุงเก่า
รับพระราชทานเงินเดือน ๓๖๕ บาทเป็นเบื้องต้น ด้วยความอุตสาหะ
วิริยะในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดี รุ่งขึ้น พ.ศ. ๒๔๔๒ ก็ได้ดำรง
ตำแหน่งเป็นแพ่งเมืองกรุงเก่า (ตำแหน่ง อัยการ ผู้ช่วยใน ปัจจุบัน)
รับพระราชทานเงินเดือน ๓๖๕ บาท ครั้นต่อมา วันที่ ๑๘ พฤษภาคม
๒๔๔๓ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานสัญญาบัตรให้เป็นหลวง
อรัราชการณย์ ดำรงตำแหน่งยกบัตรเมืองกรุงเก่า (ตำแหน่ง อัยการ
จังหวัดในปัจจุบัน) รับพระราชทานเงินเดือน ๓๐๐ บาท ใน
พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้ย้ายไปเป็นยกบัตรเมืองสิงห์บุรี รับพระราชทานเงิน
เดือน ๓๒๐ บาท

การไปรับราชการที่จังหวัดสิงห์บุรีของพระยารามราชเดชครั้งนั้น
ประจวบกับ สุ่มเด็จพระบรมราชินี นารถในรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระ
ดำริที่จะเสด็จไปเยี่ยม อาณา ประชา ราชรัฐใน จังหวัดนี้ ท่านผู้ว่า
ราชการจังหวัดสิงห์บุรีเห็นว่า พระยารามราชเดช เป็นผู้มีความปรีชา
สามารถในเรื่องนี้ เป็น พิเศษ จึงได้มอบหมาย หน้าที่ให้เป็นหัวหน้า
จัดทำแพ ประทับแรม ๓ วันรับเสด็จ งานนี้ เป็นงานใหญ่ และสำคัญซึ่ง

ต้องใช้แรงงานและสิ่งก่อสร้างมาก พระยารามราชเดช ก็ดำริว่า
 ดำเนินการ จัดสร้างได้สำเร็จเรียบร้อย ทันทตาม ความประสงค์ของ ทาง
 ราชการ โดยใช้เวลาดำเนิน ๓ เดือนเศษ

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง
 พระราชดำริ เห็นสมควร ตั้งสำนักฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนเพื่อเข้า
 รับราชการฝ่ายปกครองขึ้นในกระทรวงมหาดไทย จึงได้ทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราช
 นภาพ จัดตั้งสถานศึกษาขึ้น ณ ศาลาดุสิตสถานฝ่ายซ้าย ในพระบรม
 มหาราชวัง โดยมีพระราชประสงค์ที่จะจัดการ ปกครองให้ทันสมัย
 เพราะได้รวมหัวเมืองซึ่งแยกย้ายตั้งกักอยู่ในกระทรวงต่างๆ ตามความ
 สะดวกในสมัยเดิมให้มาตั้งกักอยู่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว
 และได้ทรงจัดระเบียบการปกครองให้เป็นระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกัน
 การจัดสอนวิชาการปกครองนอกจากที่กล่าวแล้ว ยังได้จัดตั้ง
 โรงเรียนการปกครองเป็นเอกเทศขึ้นในหัวเมืองบางมณฑล เช่นมณฑล
 กรุงเก่าและปราจีนบุรี ในโอกาสอันสำคัญนี้ แม่พระยารามราชเดช
 จะได้รับราชการ มีตำแหน่งหน้าที่แล้ว ก็ยังได้เข้ารับการศึกษาใน
 โรงเรียนการปกครองที่มณฑลกรุงเก่าใน พ.ศ. ๒๔๔๕ อีกด้วย พระยา
 รามราชเดชศึกษาอยู่ ๒ ปี ก็สอบได้ได้ประกาศนียบัตร ซึ่งนับว่า
 พระยารามราชเดชได้รับการศึกษาและอบรมทั้งในทางกฎหมายและ
 การปกครอง พระยารามราชเดชจึงเป็นนักปกครองที่ดีคนหนึ่ง

เมื่อ พระยารามราชเดชสำเร็จ การศึกษาวิชาการปกครองที่
 มณฑลกรุงเก่าแล้ว พระยารามราชเดชก็ยังรับราชการในตำแหน่ง
 ยกบัตรต่อมาเป็นลำดับดังต่อไปนี้

พ.ศ. ๒๔๔๖ ได้รับตำแหน่ง ยกบัตรเมือง กรงเก่า รับพระ
ราชทานเงินเดือน ๆ ละ ๑๖๐ บาท ในปีเดียวกันนั้นได้รับพระราชทาน
เดือนอนดบเงินเดือนชนเบเนเดือนละ ๒๐๐ บาท

พ.ศ. ๒๔๔๗ ได้รับตำแหน่ง เป็นผู้รั้งยกบัตร มณฑลกรุงเก่า
รับพระราชทานเงินเดือน ๆ ละ ๓๐๐ บาท ในปีเดียวกันนั้นได้รับพระ
ราชทานเดือนอนดบเงินเดือนชนเบเนเดือนละ ๕๐๐ บาท

พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้เดือน ชนรับ ตำแหน่ง ยกบัตร มณฑล กรงเก่า
รับพระราชทานเงินเดือน ๆ ละ ๕๐๐ บาท

พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้รับตำแหน่งยกบัตร มณฑลพายัพ รับพระ
ราชทานเงินเดือน ๆ ละ ๕๐๐ บาท

ครั้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๔๕๓ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
พระราชทานสัญญาบัตรเดือนชนเบเนพระอารีราชการณีย์ และต่อมา
ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยารามราชเดชมารับราชการใน
หน้าที่ฝ่ายปกครองดังนี้

วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๔๕๒ ได้รับ ตำแหน่ง ข้าหลวง ประจำนคร
กำแพง รับพระราชทานเงินเดือน ๆ ละ ๕๐๐ บาท

วันที่ ๓๕ มิถุนายน ๒๔๕๔ ได้รับตำแหน่งข้าหลวงประจำนคร
น่าน รับพระราชทานเงินเดือน ๆ ละ ๕๐๐ บาท

วันที่ ๓ เมษายน ๒๔๕๕ ได้เดือนชนรับตำแหน่ง ปลัดมณฑล
ประจำนครน่าน รับพระราชทานเงินเดือน ๆ ละ ๖๐๐ บาท

โดยที่ พระยารามราชเดช เป็นผู้ มีบุคคลิก ลักษณะ สัมเป็น นัก
ปกครอง ประกอบกับ เป็นผู้ มีอชยาศัย โอบอ้อมอารีย์ ต่อบุคคลทั่วไป
เมื่อได้มีโอกาสรับตำแหน่ง หน้าที่ สำคัญ ทาง ปกครองใน จังหวัด ภาค

เหนือหลายจังหวัดเช่นนี้ จึงเป็นทนายมรกโคโร นบถของเจ้านายแห่ง นครต่าง ๆ ในภาคเหนือนี้ แมฆาราชการชนม์ใหญ่ผู้น้อยและราษฎร กนิยมสรรเสริญ เกียรติคุณในชอนยอมเบณฑเดอองดออยู่ทวไป ฉะนั้น เมื่อพระบรม วงศ์านวงศ์ และเจ้านายพระองค์ใด มีพระประสงค์จะเสด็จ ประพาศในจังหวัดภาคเหนือ พระยารามราชเดช ก็ตอง รับภาระเป็น หัวหน้าจัดการรับเสด็จ เช่นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๒ พระราชชายาเจ้าดาราร วัคมเสด็จไปเมืองนครเชียงใหม่ ก็ตองเป็นผู้จัดสร้างพลับพลาประทับ แรมรับเสด็จชันทาบถัดวงดอกไม ไซเวลาดสร้างอยู่ ๒ เดือนเศษ

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๔๕๖ ได้ทรง พระกรุณา โปรดเกล้า ฯ พระราชทานสัญญาบัตร เดือนชนเป็นพระยารามราชเดช

พระยารามราชเดช ได้ดำรงตำแหน่งปลัดมณฑลประจำนครน่าน อยู่หลายปีจึงได้ย้ายไปรับตำแหน่งอื่น คือ

วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๖๓ ได้รับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด สรรบุรี รับพระราชทานเงินเดือน ๆ ละ ๖๐๐ บาท และใน พ.ศ. ๒๔๖๒ ได้รับพระราชทานเงินเพิ่มพิเศษเฉพาะตัวอีกเดือนละ ๓๐๐ บาท

วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๖๖ ได้รับตำแหน่ง เป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดแพร่

วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๔๖๗ ได้รับตำแหน่ง เป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดหัดมศึกัด

พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้รับตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ พระยารามราชเดช ได้ รับราชการ มา ด้วย ความ อุตสาหะ วิริยะ เรียบร้อยและซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ เป็นที่ไว้วางใจแก่ผู้บังคับบัญชา ตลอดจนเจ้านายผู้ใหญ่ในขณะนั้น ตลอดจนมาถึง พ.ศ. ๒๔๗๓ จึง

ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกจากราชการฐานรับราชการ
นาน เมื่อรับพระราชทานเบี้ยบำนาญ กำหนดอายุราชการได้ถึง ๓๐ ปี
ในระหว่างรับราชการอยู่ พระยารามราชเดชได้รับพระราชทาน
ยศ ตรา และเหรียญ ดังนี้

- พ.ศ. ๒๔๕๔ เป็นอำมาตย์เอก
พ.ศ. ๒๔๖๓ เป็นมหาอำมาตย์ตรี
พ.ศ. ๒๔๕๔ เบญจมาภรณ์มงกุฎสยาม
พ.ศ. ๒๔๕๔ เหรียญรัชฎาภิเศก (เงิน)
พ.ศ. ๒๔๕๔ เหรียญทวิชาภิเศก (เงิน)
พ.ศ. ๒๔๕๔ เหรียญประพาศยุโรป (เงิน)
พ.ศ. ๒๔๕๙ เบญจมาภรณ์ช้างเผือก
พ.ศ. ๒๔๕๓ เหรียญรัชชมิ่งคตลาภิเศกกาไหล่ทอง
พ.ศ. ๒๔๕๒ เหรียญรัชชมนงคตกาไหล่ทอง
พ.ศ. ๒๔๕๔ จตุรตาภรณ์มงกุฎสยาม
พ.ศ. ๒๔๕๕ เหรียญบรมราชาภิเศกกาไหล่ทอง
พ.ศ. ๒๔๖๒ ตริตาภรณ์ช้างเผือก
พ.ศ. ๒๔๖๕ เหรียญจักรพรรดิมาตา

พระยารามราชเดช เป็นพทธมามกะ ทนบถอ และเดือนได้ ในพระ
บวรพุทธศาสน์อย่างเคร่งครัดผู้หนึ่ง เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๖
(เดือนแปด) ได้อุปถัมภ์ ณ วัดบวรนิเวศวิหาร ๓ พรรษา ซึ่ง
สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เป็นพระ
อุปัชฌาย์ และพระราชมุนี (ชม) เป็นกรรมวาจาจารย์ พระยา

รามราชเดชได้ทำการสมรสกับนาย บุตรีนายบุญ สิ้นสุด เกิดบุตรด้วยกัน
 ๓ คน คือ

๑. ม.ด. ศรี อำพนพิทยาดีทริ ภริยา พระอำพนพิทยาดีทริ
 (อำพน ใจยุติ)

๒. ม.ด. กอง นพวงศ์

๓. ม.ด. ป๋ย ชัยนาม ภริยานายดิเรก ชัยนาม

พระยารามราชเดช ได้เริ่มป่วยเป็นโรคหัวใจพิการ มาประมาณ
 ๓ ปี แม้จะได้รับการรักษาพยาบาลเป็นอย่างดี อาการก็มิแต่ทรง
 และทรุด เหตุความสามารถที่นายแพทย์จะรักษาได้ เมื่อวันที่ ๘
 เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๘ เวลา ๑๓.๔๕ นาฬิกา ก็ได้ถึงแก่กรรม ณ บ้าน
 กด้วย อำเภอลำปาง รวมอายุได้ ๗๐ ปี ได้ทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าฯ พระราชทานน้ำอาบศพเมื่อวันที่ ๘ เมษายน เวลา ๑๗ น.

สายสกุลพระขรรค์ราชเดช

พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหจักรีบรมนารถ

พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาอริสสุนทร

พระพุทธเลิศหล้านภาลัย

พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหามงกุฎ

พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี

สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายทัศโกศ

เจ้าจอมมารคาน้อย

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมเหศวรศิววิลาส
(พระองค์เจ้านพวงศ์วงศ์เอกอรรคมหามงกุฎ ประมุขราไชย)

หม่อมเจ้าถนอม นพวงศ์

พระขรรค์ราชเดช
(ม.ร.ว. ปาล นพวงศ์)



พระยารามราชเดช (ม.ร.ว. ปาต นพวงศ์)

ถ่ายเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๑

๑
บทที่ ๑

รัฐธรรมนูญบริติช

มีผู้กล่าวว่า ประเทศอังกฤษมีรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution) ซึ่งเป็นทั้งความจริงและไม่เป็นความจริงทั้งสองอย่าง ที่ว่าเป็นความจริง เพราะไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ โดยละเอียดเป็นระบบเดียว อย่างรัฐธรรมนูญของเรา แต่ที่ว่าเป็นความจริง ก็เพราะมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งวางหลักในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปกครองโดยรัฐสภา ปัญหาจึงมีว่า ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนแล้วปฏิบัติกันอย่างไร คำตอบก็คือ นอกจากกฎหมายซึ่งวางหลักในการปฏิบัติในบางเรื่องแล้ว ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติก็ใช้ธรรมเนียม (conventions) หรือตัวอย่างที่ศาลสูงสุดได้วางบรรทัดฐานไว้

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญของบริติชนั้น มีลักษณะยืดหยุ่น ได้ง่าย (flexible) เพราะการแก้ไขง่ายกว่ารัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ซึ่งมีเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างรัฐธรรมนูญของไทยเราเป็นต้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญของ อังกฤษ อาจทำได้ โดยรัฐสภา ผ่านกฎหมายเช่นเดียวกับผ่านกฎหมายธรรมดาอื่น

รัฐธรรมนูญของทุกประเทศ ย่อมมีบทบัญญัติ ซึ่งวาง กฎเกณฑ์ ว่าด้วยอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้สำหรับรัฐธรรมนูญบริติชแยกออกเป็นสอง คือ

(๑) กฎเกณฑ์ซึ่งปรากฏชัดโดยกฎหมาย เช่นพระราชบัญญัติชื่อ "Act of Settlement" ซึ่งประกาศใช้ในรัชกาลพระเจ้า

วัดเดียมที่ ๓ เมื่อ พ.ศ. ๒๒๕๕ (ค.ศ. ๑๗๑๓) มีบทบัญญัติหลายเรื่อง
 เกี่ยวกับการปกครองแผ่นดิน อาทิเช่น พระมหากษัตริย์จะเสด็จออก
 จากดินแดนบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์ไม่ได้ นอกจากได้รับความยิน
 ยอมของรัฐสภา ศาลการ ย่อมอยู่ในตำแหน่ง ตลอดชีวิตตราบเท่าที่
 ความประพฤติเป็นคน กฏเกณฑ์เหล่านี้เรียกกันว่า "กฏหมายของ
 รัฐธรรมนูญ" (Laws of the Constitution) และคำตัดสินยุติ
 ธรรมจะบังคับให้เป็นไปตามนั้น

(๒) กฏเกณฑ์อีกประเภทหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญบริติช คือ
 กฏเกณฑ์ซึ่งมีผู้เคารพ ปฏิบัติ ตามกันมา ทั้ง ๆ ที่กฏเกณฑ์นั้น ไม่ได้มี
 กฏหมายบัญญัติไว้อย่างใด และถึงแม้จะมีผู้ละเมิดก็ไม่มีการจับตัว
 ไปลงโทษได้ กฏเกณฑ์เหล่านี้มีมากมาย ขอยกตัวอย่างเพียง
 สองกฏ เช่นมีกฏอยู่ว่า คณะรัฐมนตรี ต้องลาออกจากตำแหน่ง
 หรือมีคณะกรรมาธิการบังคับทุกให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาสามัญ ใน
 กรณีเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าสภา ฯ ไม่ได้วางใจตนต่อไปแล้ว หรือ
 กฏที่ว่า ในบั้นหนึ่งจะต้องมีประชุมรัฐสภาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ความ
 จริงไม่มีกฏหมายบัญญัติอย่างรัฐธรรมนูญของเราซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจน
 ในมาตรา ๕๕ ว่า ในบั้นหนึ่ง ให้มีสมัยประชุมสามัญ ของสภาทั้งสอง
 สมัยหนึ่งหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาผู้แทนจะกำหนด

กฏเกณฑ์ในประเภทสองนี้ เรียกว่า "ธรรมเนียมแห่งรัฐธรรม
 นูญ" (Conventions of the Constitution) ตามตัวอย่างอันแรก
 บัญญัติว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ลาออก หรือกรรมาธิการให้พระ
 มหากษัตริย์ยุบสภา ฯ จะทำอย่างไร ก่อนตอบปัญหาเราต้องเข้าใจ
 ใจเสียก่อนว่า การประกอบรูปรัฐสภาของอังกฤษนี้ มีธรรมเนียม

ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันมาหลายร้อยปีว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีบริหารไปตามเจตน์จำนงของประชาชน ฉะนั้น จึงอยู่ไม่มีกฎหมายใดที่จะบังคับให้รัฐบาลต้อออก หรือยุบสภาตามญัตติได้ เมื่อแพะแค้นเคืองในเรื่องสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลต้อต่อไปไม่ได้ เพราะถือกันว่าประชาชนทั้งชาติไม่สนับสนุนต้อไป ถ้าชนอยู่ก็จะถึงขณะหนึ่ง ที่รัฐบาลไม่เพียงแต่เมิดธรรมเนียมแห่งรัฐธรรมนูญ แต่จะกลายไปสู่ขั้นของการ ตระเมิดกฎหมาย บ้านเมือง ซึ่งมีอยู่ เป็น ดายลักษณะอักษร เพราะสมาชิกซึ่งค้ำรัฐบาลก็จะไม่ยอมออกเคืองเห็นชอบกับร่างกฎหมายของรัฐบาล ผลก็เท่ากับไม่ได้มีการประชุมสภา และรัฐบาลก็บริหารไม่ได้ และถ้ารัฐบาลจงใจจะบริหารต้อไป ก็จะปฏิบัติการไปโดยพลการ เพราะสภาตามญัตติไม่อนุมัติในกิจการต่าง ๆ ซึ่งตนคิดจะกระทำ

ในกรณีที่ว่าต้อต้องมีประชุมขึ้นหนึ่งอย่าง น้อยหนึ่งสมัย ถ้ารัฐสภาไม่ให้มีการประชุม รัฐบาลก็จะเก็บภาษีอากรไม่ได้ เพราะกฎหมายเรื่องภาษีอากรนั้นรัฐบาลได้รับอนุญาตเป็นปี ๆ

โดยสรุป รัฐธรรมนูญบริติช จึงประกอบด้วยหลัก ๕ ประการ

(๑) หลักประชาธิปไตย เพราะเหตุว่าการบริหารของรัฐบาลทำไปในนามของราษฎร ซึ่งเลือกอดมคคิของพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยมีคะแนนเคืองส่วนมากเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไป

(๒) หลักรัฐสภา เพราะราษฎรมีผู้แทนของตนในสภาตามญัตติ ซึ่งถามกรณชดเคียงระหว่างผู้มอำนาจในประเทศ จะเป็นพระมหากษัตริย์ก็ดี รัฐบาลก็ดี สภาขุนนางก็ดี ในที่สุดต้อยอมให้เป็นไปตามความประสงค์ของสภาตามญัตติ

(๓) หดกมีพระมหากษัตริย์ เพราะต้องมีพระมหากษัตริย์เป็น
ประมุขตามกฎหมายซึ่งวางไว้

(๔) หดก ให้คณะรัฐมนตรี มีความรับผิดชอบ ในการ บริหาร
บ้านเมือง เพราะว่า คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ ต่อสภาสามัญซึ่ง
ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนบริตช ความรับผิดชอบนี้ ไม่อยู่ที่บุคคล
ใดบุคคลหนึ่งในคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะ แต่ถือว่าการคณะรัฐมนตรี
ทั้งคณะซึ่งมีฐานะเสมือนหนึ่งคณะกรรมาการ ซึ่งสภาสามัญแต่งตั้ง
ไปให้เป็นผู้แทนของเขา

ในหดก ๔ ประการดังกล่าวมานี้ หดกที่ต่ำกว่าที่สุด คือหดก
ประชาธิปไตย เพราะผู้แทนราษฎรนั้น ราษฎรที่มั่งคั่งตามกฎหมาย
เดือกตั้ง เป็นผู้เลือกมาโดยตรง พระมหากษัตริย์ก็คิด คณะรัฐมนตรี
ก็คิด สภาสามัญก็คิด หรือแม้สภาขุนนาง ก็เป็นเพียงเครื่องมอของราษฎร
ในการดำเนินกิจการของบ้านเมืองให้เป็นที่ไปตามหดกดังกล่าวมานี้

บทที่ ๒

พระมหากษัตริย์

ฐานะของ พระมหากษัตริย์ บริตชนั้นต่างกับ ประธานาธิบดี ของ
หลายประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งประธานาธิบดีอยู่ในพรรคการเมือง
แต่พระมหากษัตริย์บริตชไม่อยู่ในพรรคใด ฉะนั้นจึงทำให้ฐานะของ

พระองค์มั่นคง และไม่ด้าเอียงกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทรงดำรงอยู่ใน
 ฐานะซึ่งผู้ใดจะละเมิดมิได้ เนื่องจากฐานะของพระองค์คงถาวรแล้ว
 จึงมีคำกล่าวที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงทำอะไรที่ผิดไม่ได้” (The
 King can do no wrong) ดอร์ดี ออกัสฟอร์ดและแอดลิวท ได้
 บันทึกข้อความเกี่ยวกับลักษณะและหน้าที่ของกษัตริย์บริติชไว้ดังนี้ “บัดนี้
 เรามันดประเพณีซึ่งวางรากฐานไว้อย่างดีแล้วถึงสองร้อยปีว่า ในที่
 ดุที่สุดซึ่งประทับอยู่ บนราชบัลลังก์ทรงรับ และ ปฏิบัติตามคำแนะนำของ
 รัฐมนตรี ของพระองค์ ... พระองค์ มีหน้าที่ และ จำต้อง พระราชทานข้อ
 ความที่พาดพิง เกี่ยวกับ ประเด็นต่าง ๆ ซึ่ง ทรงทราบ มาให้รัฐมนตรี
 ต้องทรงชข้อโต้แย้ง ซึ่งทรงเห็นว่า มีเหตุผล ในการที่จะไม่ ปฏิบัติตาม คำ
 แนะนำ ต้องทรงแนะนำ (ถ้าทรงเห็นเหมาะสม) ในการที่จะดำเนิน
 นโยบายอีกทางหนึ่ง. ความเห็น ของพระมหากษัตริย์เรื่อง ต่าง ๆ
 นี้ รัฐมนตรีต้องรับไว้ด้วยความเคารพอย่างที่สุด และนำไปพิจารณา
 ด้วยความเคารพ และเห็นอกเห็นใจยิ่งกว่าความ เห็นซึ่งบุคคลอื่นใด
 เสนอมา แต่ทว่า ในที่สุด พระมหากษัตริย์ จะทรง ปฏิบัติตามคำ
 แนะนำ ของ รัฐมนตรี เสมอภายใต้ที่ รัฐมนตรี ได้ พิจารณาทบทวน
 แล้ว และรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของเขาคงต้องถวายนความเห็นเช่นนั้น การ
 ที่รัฐมนตรีถวายนความเห็นเช่นนั้นโดยตระหนักดีว่า ตนจะสามารถแสดง
 เหตุผลได้อย่างดีต่อรัฐสภา ในกรณีถูกขอให้ชี้แจง...” ทั้งนี้เขา
 หดกทว่า “พระมหากษัตริย์ทรงทำอะไรที่ผิดไม่ได้” ดอร์ดีแบดกด์โทน
 นักปราชญ์กฎหมายอังกฤษกล่าววว่า “กษัตริย์ไม่เพียงไม่สามารถทำ
 ผิดแต่แม้เพียงคิดผิดก็ไม่ได้ จะทรงคิดทำอะไร ที่ไม่เหมาะสม ก็ไม่ได้
 ต้องถือว่าพระองค์ไม่ใช่คนไร้สติหรืออ่อนแอ” ฉะนั้น รัฐบาลของ

พระองค์จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับการทำของพระองค์ ที่เกี่ยวข้องกับราชการแผ่นดิน ต้องมี รัฐมนตรี รับผิดชอบ พระบรมราชโองการเสมอไป

ปัญหาที่ต่อไปว่า ถ้ากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีมีความเห็นไม่ตรงกัน จะปฏิบัติอย่างไร ถ้าตอบก็คือคณะรัฐมนตรีต้องลาออก หรือมีมติให้กราบถวายบังคมลาตามญเพียรเพียงเดียวราชฎร ซึ่งโดยปกติพระมหากษัตริย์ไม่ทำโดยเหตุที่ว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีชุดนั้นเต็มใจมากในสภา คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ก็คงเป็นพรรคเดิมนั่นเอง หรือถ้ามีการเลือกตั้งใหม่ และพรรคซึ่งสนับสนุนคณะรัฐมนตรีชุดนั้น กลับเข้ามาออกก็เป็นการกระทบกระเทือนถึงฐานะพระมหากษัตริย์เองในฐานะที่ไม่ปฏิบัติตามเจตน์จำนงของราชฎร ทั้ง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีซึ่งราชฎรได้ยกตั้งมาได้ถวายคำแนะนำ

บทที่ ๓

นายกรัฐมนตรี

ก่อน พ.ศ. ๒๔๕๘ (ค.ศ. ๑๙๑๖) ตามรัฐธรรมนูญบริติช ไม่มีกฎหมายบทใดกล่าวถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) จนถึงบทที่กล่าวแล้ว จึงมีกฎหมายรับรู้อย่างปริยาย โดยวางลำดับเกียรติยศอาวได้ไว้

ฉะนั้น ฐานะนายกรัฐมนตรีของ บริติช จึงเป็นมาโดยธรรมเนียมประเพณียิ่งกว่ากฎหมาย และไม่ได้รับพระราชทานเงินเดือนเพราะไม่

มีตำแหน่งระบุไว้ โดยปกติ เพื่อที่จะได้รับเงินเดือน นายกรัฐมนตรีจำ
ต้องดำรงตำแหน่งอื่นได้อีกตำแหน่งหนึ่ง

ผู้ที่ครองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ต้องมีคุณสมบัติหลาย
ประการ อาทิ บุคลิกลักษณะ (personality) ของผู้นั้น สมาชิก
ในพรรคส่วนมาก สันนิษฐาน และมีผู้นับถือ (personal prestige)

นายกรัฐมนตรี เป็นผู้กราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้ง
รัฐมนตรี หรือเจ้ากระทรวง หรือ พระราชาคณะ เป็นผู้กราบ
บังคมทูลให้พระราชทานยศบรรดาศักดิ์ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์
ให้แก่ผู้ใดใดทั้งสิ้น

ปัญหาต่อไปมีว่า การเลือกนายกรัฐมนตรีของบริตชนหากน้อยอย่าง
ไร การเลือกย่อมเป็นไปตามฐานะการเมือง ผู้ที่จะรับเป็นนายก
รัฐมนตรีจะต้องมั่นใจว่า สามารถจะหาผู้ร่วมงาน (colleagues)
ได้ และเมื่อรวมกันแล้ว สามารถที่จะได้ความร่วมมือจากสภาสามัญ
มีบ่อย ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องเลือกเลย เพราะพรรคที่มีเสียงมากที่สุดในสภา
สามัญ มีหัวหน้าซึ่งสมาชิกในคณะพรรคมีนับถือกันอยู่แล้ว ฉะนั้น
ใครอื่นจะมาเป็นไม่ได้โดยง่าย เพราะพรรคที่มีเสียงมากก็ยังไม่สนับสนุน
แต่เคยมีบางคราวที่ไม่มีความชัดเจนในกรณีเช่นนี้ ก็มีผู้ถูกคัดเลือก
หลายนาย

ผู้ที่เลือกก็คือ พระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์ก็ต้องยอม
สละบทรบฟังว่าใคร มีเสียงสนับสนุนมากที่สุด และเพราะพระมหา
กษัตริย์ไม่เป็นสมาชิกของพรรคใด ทรงเป็นกลางจริง ๆ แม้ในพระทัย

* รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงแตกต่างกันอย่างไร จะได้กล่าวในบทต่อไป

อาจนิยมพรรคหนึ่งพรรคหนึ่ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๓๘๔ (ค.ศ. ๑๘๔๑) พรรค
 จิกส์ (Whigs) หรือ เสรีนิยม (Liberals) ในปัจจุบัน แพ้ใน
 การเลือกตั้งทั่วไป แต่ไม่ได้ออกจากรัฐบาล เมื่อเปิดสภาแพะแค้น
 เลี้ยงจึงออก พรรคไทร (Tory) หรือ ข้าราชการ (Conservative)
 ในปัจจุบันซึ่งมีเสียงมากได้เป็นรัฐบาล หัวหน้าซึ่งอยู่ในเวลานั้น คือ
 เซอร์ โรเบิร์ต ได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในปัจจุบันนี้ ถ้ามีการเลือก
 ทั่วไป แต่ละคณะพรรคฝ่ายรัฐบาลแพ้ในการเลือกตั้ง ก็ต่างก็
 ได้สมัครกันน้อยกว่า จะได้ออกทันที

แต่เคยมีกรณีซึ่งรัฐบาลได้ออก และไม่ปรากฏพรรคใดมีเสียง
 ข้างมาก เพราะมีหลายพรรคด้วยกัน เสียงก้ำกึ่งกันแทบทุกพรรค
 ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์มีทางที่จะทรงเลือก ๓ ทาง

(๑) ทรงแนะนำให้จัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition) วิธีนี้จะต้อง
 ทรงจัดให้หัวหน้าพรรคต่าง ๆ ประยงค์กัน และ ก็เคย ทำมาแต่
 หหลายคราว

(๒) ทรงแนะนำให้พรรคใดพรรคหนึ่งจัดตั้งรัฐบาลฝ่ายน้อยชน
 (Minority Government) โดยเมื่อจัดตั้งเสร็จแล้ว ให้กราบบังคม
 ทูลยุบสภา

(๓) ทรงแนะนำให้พรรคใดพรรคหนึ่งจัดตั้งรัฐบาลฝ่ายน้อยชน
 แต่ให้บริหารต่อไป แต่ทั้งนี้จะต้องทรงหวังว่าพรรคที่จะจัดตั้งนั้นจะได้
 คะแนนเสียงจากพรรคอื่น

ในทางปฏิบัติเมื่อรัฐบาลได้ออก เนื่องจากแพะแค้นเลี้ยงใน
 สภาสามัญหรือสภาแห่งการเลือกตั้งทั่วไป พระมหากษัตริย์มักจะทรง
 เรียกผู้นำของฝ่ายค้านไปเฝ้า

พรรคฝ่ายค้านอาจมีมากกว่าหนึ่งพรรคชนไปก็ได้ แต่ในทุก
วัน มักมีฝ่ายค้านซึ่งยอมรับกันเป็นทางการ (Official Opposition)
และมีฉายาว่า ผู้นำทางฝ่ายค้าน (Leader of the Opposition)

ตามทฤษฎีแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นหน้าที่เบื้องต้นของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงจัดให้มีรัฐบาลขึ้น แต่ผู้นำในคณะพรรคต่างๆ ก็มีหน้าที่เช่นเดียวกันที่จะต้องช่วยพระองค์ หน้าที่อันหนึ่งตาม

(๑) ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงหาหรือ ผู้นำในการเมืองต่างๆ ต้องถวายความเห็น

(๒) ถ้าฝ่ายค้านทางการ (Official Opposition) สามารถโค่นรัฐบาลได้ เป็นหน้าที่ของผู้นำของฝ่ายค้านที่จะจัดตั้งรัฐบาลให้สำเร็จ หรือมีมติเห็นควรถวายคำแนะนำอย่างใดอย่างหนึ่งให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นได้ ถ้าไม่เป็นผลอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องรับผิดชอบในทางศีลธรรมในฐานะที่ตายแล้วถึงสภาพทางการเมือง

(๓) รัฐบาลที่ลาออกแล้วนั้น จะต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไปตราบเท่าที่ไม่ขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญ

หลักการอันที่สองนี้สำคัญมาก เพราะเขาถือว่า การเดินการเมืองนั้นไม่ใช่เป็นการแข่งขันกันอย่างเรื่องธรรมดา หรือเพียงแข่งขันในทางนโยบาย แต่เป็นการสู้กันระหว่างบุคคลสองหมู่หรือมากกว่า เพื่อที่จะได้เกียรติยศรับใช้ชาติโดยนำนโยบายของตนซึ่งแถลงต่อราษฎรไว้มาใช้ โดยปกติ พรรคใดพรรคหนึ่งซึ่งไม่ใช่ฝ่ายรัฐบาล ไม่ได้คาดหวังจะตั้งรัฐบาล แต่การโต้แย้งหรือวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในสภาสามัญนั้น ก็เพื่อจูงใจให้ราษฎรเชื่อถือ เป็นการเตรียมตัวให้ได้เสียงมากที่สุดในการเลือกตั้งคราวต่อไป เพื่อฝ่ายตนจะได้เป็นรัฐบาล

การคำนึงเป็นส่วนหนึ่งของการโฆษณา แต่ฝ่ายท่านจะต้องรับผิดชอบ
 ชอบในถ้อยคำที่ตนวิพากษ์วิจารณ์ หรือในการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่าง
 ใด เช่น ถ้าออกคะแนนเสียงสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องพร้อมที่จะเข้าเป็น
 รัฐบาลเอง โดยมั่นใจว่าตนจะมีเสียงพอในสภา แต่ถ้าไม่มีเสียงพอ
 และยังไม่สมัครรับเลือกตั้ง ก็ต้องช่วยพระมหากษัตริย์ในการจัด
 รัฐบาลที่จะบริหาร โดยมีเสียงสนับสนุนได้ มิฉะนั้นจะแปลว่าการที่
 ตนทำไปนั้นไม่เป็นไปทางสร้างแต่เป็นการทำลาย เกิดผลเสีย
 หายในการจัดรัฐบาลไม่ได้ เพราะฝ่ายตนสมัครรับเลือกตั้ง ผลเสียหายนั้น
 จะมีแก่ประเทศชาติอย่างมากมาย

นายกรัฐมนตรี เป็น ลี คัดต่อระหว่าง ฝ่ายบริหาร กับ พระมหา
 กษัตริย์ในกิจการทุกอย่าง และเป็นคนกลางระหว่างรัฐมนตรีด้วยกัน
 ปัญหาสำคัญๆ ซึ่งจะนำเสนอก่อนหน้ารัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าของเรื่อง
 จะต้องเสนอให้นายกทราบก่อน ถ้ามีปัญหาโต้แย้งระหว่างรัฐมนตรี
 ต่างกระทรวงด้วยกัน รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องนั้นจะต้องเสนอให้นายก
 เป็นผู้วินิจฉัย แต่ในที่สุดถ้ายังไม่สามารถตกลงกันได้ ก็ไปพิจารณา
 ชนสุดท้ายในคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ควบคุมดูแลงาน
 ของชาติทุกกระทรวงทบวงกรม เรื่องใดที่กระทบถึงนโยบายทั่วไป
 ของรัฐบาลแล้ว รัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงไม่พึงปฏิบัติ นอกจากจะได้
 รับคำแนะนำยินยอมจากนายกรัฐมนตรี แม้การแต่งตั้งข้าราชการชั้น
 ผู้ใหญ่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งบังคับบัญชาจะต้องปรึกษา
 ก่อน ในการต่างประเทศก็เช่นเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ
 มีหน้าที่เสนอให้นายกรัฐมนตรีทราบถึงกิจการที่ปฏิบัติไป

อย่างไรก็ดี มีผู้กล่าวว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรีบริติชจะมี

มากหรือน้อย ย่อมแล้วแต่ความสามารถและอิทธิพลเฉพาะตัวของ
 นายกรัฐมนตรีผู้นั้น ถ้านายกรัฐมนตรีอ่อนก้มก็จะปล่อยให้รัฐมนตรี
 หรือเจ้ากระทรวงดำเนินงานไปโดยดำฟังเป็นส่วนมาก ถ้าแข็งและ
 ต้องการควบคุมงานก้มก็จะใช้สิทธิดังกล่าวข้างต้น

ตัวอย่าง นายกรัฐมนตรีที่ไซส์ทชน เคมท กคย เซอร์ โรเบิตพีล
 (Sir Robert Peel) นายกรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. ๒๓๗๔ ถึง พ.ศ.
 ๒๓๗๗ (ค. ศ. ๑๘๔๑-๒) แต่ต่อมาในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙
 เนื่องจากงานของนายกรัฐมนตรีเอง และงานของกระทรวงทบวง
 กรมต่าง ๆ มีมากมาย จึงไม่มีนายกรัฐมนตรีคนใดที่สามารถปฏิบัติ
 อย่าง เซอร์ โรเบิตพีลได้

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แทนคณะรัฐมนตรีในกิจการราชการแผ่นดิน
 ทั่วไป และเป็นสื่อระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีดังกล่าว
 แล้ว ตามรัฐธรรมนูญบริติช - จริงอยู่ พระมหากษัตริย์อาจและเคย
 ทรงติดต่อกับรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงใดกระทรวงหนึ่งได้ แต่
 นายกรัฐมนตรีเท่านั้น ที่เป็นผู้สื่อให้ และเป็นผู้ถวายนามเห็นในนาม
 ของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น การลาออกของนายกรัฐมนตรีจึงมีผล
 ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องออกทั้งคณะ แต่ตรงกันข้าม ถ้ารัฐมนตรี
 คนใดคนหนึ่งออก นายกรัฐมนตรีเพียงแต่กราบทวายนังคมทูตให้ทรง
 แต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งดำรงตำแหน่งแทน

โดยปกติ นายกรัฐมนตรี บริติช ในสมัยปัจจุบัน มักเป็นบุคคล
 สามีญไม่ใช่ขุนนาง ฉะนั้น จึงเป็นผู้แทนรัฐบาลทั้งคณะในสภาสามัญ
 (House of Commons) เป็นผู้ขแรง คอสภาสามัญในกิจการของ
 รัฐบาลทั่วไป รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงเป็นผู้ขแรงเฉพาะเรื่อง

ที่เกี่ยวกับกระทรวงของตน แต่ถ้าวเป็นการเปิดอภิปราย (debate) และใช้เวลาดำเนินการ ก็น่าจะมีรัฐมนตรีต้องเข้ามาช่วยอภิปรายได้แม้ไม่เกี่ยวกับเรื่องของตน

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า สภาดำเนินความสำคัญกว่าสภาขุนนาง เพราะสภาดำเนินประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมา ฉะนั้น การต่อสู้กันในการเมืองระหว่างพรรคจึงทำกันในสภานายกรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะคล้ายกับแม่ทัพจึงจำเป็นต้องเป็นบุคคลสำคัญ เพราะถ้าเป็นขุนนางแล้ว จะเข้ามาประชุมในสภาดำเนินไม่ได้ ต้องตั้งรัฐมนตรีอื่นที่แต่งตั้งมาชิกสภาดำเนินผู้ใดแทน ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบริติชต่างกับของไทยเรา ซึ่งบัญญัติไว้ว่า รัฐมนตรีผู้ใดแต่งตั้งมาชิกไม่ว่าแห่งพฤษสภาหรือสภาผู้แทน มีสิทธิไปประชุม และแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความเห็นได้ในสภาทั้งสองหรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น

ได้กล่าวแล้วว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กราบบังคมทูลให้แต่งตั้งรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงใด ปัญหาต่อไปว่า มีสิทธิในการกราบบังคมทูลให้ถอดถอนได้หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญของไทยเรา รัฐมนตรีจะขาดจากตำแหน่งเมื่อตาย หรือลาออก หรือขาดคุณสมบัติตามกฎหมายเดอกตงพฤษสภา หรือสภาผู้แทน หรือสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจ ถ้ารัฐมนตรีไม่ยอมออก และจะให้ออกได้จริงๆ ก็โดยนายกรัฐมนตรีลาออก ซึ่งมีผลเท่ากับคณะรัฐมนตรีลาออกทั้งคณะ แต่ของบริติชนั้น นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลให้ถอดได้ เพราะว่าตามกฎหมายและธรรมเนียมของบริติชถือว่า รัฐมนตรีหรือเจ้า

กระทรวงดำรงตำแหน่งตราบเท่าที่พระมหากษัตริย์ทรงพอพระทัย แต่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้สิทธิถอดถอนเมื่อนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ และนายกรัฐมนตรียะถวายคำแนะนำก็เมื่อมกรณ ด้าคัญจริง ๆ เพราะการถอดรัฐมนตรีเป็นการแสดงให้ประชาชนเห็นว่าเกิดความอ่อนแอขึ้นแล้วในคณะรัฐบาล ซึ่งจะมีผล กระเทือนไป ยัง สภา สามีญ และราชฎรในเขตตเตอกต้งต่าง ๆ เพราะว้ารัฐมนตรี หรือเจ้ากระทรวงทถูกถอดนั้นอาจมีผู้สนับสนุนมาก ในสภาหรือในคณะรัฐมนตรี ชด นนเยง ด้าตมาชิกต้งอนมากในสภา สามีญสนับสนุนรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงผู้แล้ว คณะรัฐมนตรีชดนทจะอยู่ไม่ได้ โดยปกติเรื่องเช่นนี้จะเกิดขึ้นทเนื่องจากความเห็นไม่ตรงกันกับคณะรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีผู้ใดไม่เห็นด้วยก็ตาออกไป หรือเมื่อมีการบกพร่องขึ้น และรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวง ผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง หรือรับผิดชอบทางต้งงานแล้ว รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงผู้หนึ่งก็ตาออกเอง เช่น เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๘๓๕) เซอร์ซามวอด ฮอว (Sir Samuel Hoare) รัฐมนตรีว่าการ ต่าง ประเทศผู้ดำเนินนโยบายร่วมกับตาวิต รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศฝรังเศสที่จจะเอาใจ อิตาลี แต่ประชาชนและสภา สามีญไม่เห็นชอบด้วย ท้ง ๆ ทนนโยบายนั้นคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย เพื่อทจะไม่ให้รัฐบาลตองตาออก เซอร์ซามวอด ฮอว ใดตาออกเลยเอง

เคยมีตวอย่างชงนายกรัฐมนตรีอยากให้ตาออก แต่รัฐมนตรีผู้หนึ่งไม่ยอมออก ซึ่งในที่สุดนายกรัฐมนตรียอมจ้านน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ (ค.ศ. ๑๘๘๔) นายแกตดตส์โตน นายกรัฐมนตรี ตองการให้ ตอวิต ตารตงฟอวิต (Lord Carliford) รัฐมนตรีว่าการ มรษาชชออก

จากตำแหน่ง ไม่ใช่เพราะ ตอร์ดี คาร์ดิงฟอร์ด ทำผิดหรือมีนโยบาย
ขัดแย้ง แต่เพื่อเอาตอร์ดีโรด์เบอร์ เข้าแทน แต่ตอร์ดี คาร์ดิงฟอร์ด
ไม่ยอมออก และไม่ปรากฏว่าแกดดัส โคนปฏิบัติอย่างไร

โดยสรุป นายกรัฐมนตรี มีสิทธิที่จะ ขอให้รัฐมนตรี หรือเจ้า
กระทรวงลาออก หรือย้ายไปรับตำแหน่งอื่นใดก็ได้ สิทธินี้เนื่องมาจาก
ประเพณีที่ถือกันว่านายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า แต่โดยปกติไม่จำเป็น
ที่นายกฯ จะกราบทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิถอดในกรณีไม่ยอม
ลาออก เพราะมีมติประเพณีซึ่งนิยมกันมาช้านานว่า ไม่มีรัฐมนตรี
หรือเจ้ากระทรวงใดอยากยึดเก้าอี้ แต่พร้อมที่จะอยู่ในตำแหน่งต่อไป
เพื่อประโยชน์ของประชาชน นิติประเพณีนี้มีความหมายโดยปริยาย
ว่า มีหน้าที่เช่นเดียวกับที่จะลาออกถ้า ถูกกระซิบบว่า ควรลาออก แต่
ในที่สุดถ้ามีรัฐมนตรีที่ติดใจ นายกฯ ก็อาจกราบบังคมทูลให้พระมหา
กษัตริย์ทรงถอดได้ เซอร์ โรเบิร์ต ฟิต เคยกด่าว่า ไม่ว่าในกรณีใด ๆ
ถ้ามีการแตกแยกกันในความเห็น อย่างรุนแรง ระหว่าง นายกรัฐมนตรี
และเพื่อนร่วมคณะ และการแตกแยกนี้ไม่สามารถปรองดองโดยทำ
ความเข้าใจกันได้แล้ว ผลก็คือเพื่อนร่วมคณะผู้นั้นต้องลาออกไป ไม่
ใช้นายกรัฐมนตรี

โดยปกติ การขัดกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น
น้อย เพราะนายกรัฐมนตรี ก่อนจะเลือกผู้มา ร่วมคณะก็ต้องมีความ
ไว้วางใจในตัวรัฐมนตรีนั้น และรัฐมนตรีนั้น ๆ ก็มีหน้าที่จะต้องนับ
ถือในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล นายกรัฐมนตรีไม่ค่อยมีเวลาดาพหรือ
ปรารถนาที่จะเข้าไปแทรกแซงในกิจการของกระทรวงต่าง ๆ ถ้าไม่
ใจรัฐมนตรีแล้ว ก็ไม่ควรแต่งตั้งเขา แต่ถ้าแต่งตั้งแล้วปรากฏว่า

ไม่มีสมรรถภาพพอ เพียงแต่กระชกพอที่จะทำให้อุปกรณ์ของหน้า
 บางตาออก หรือถ้าปรากฏว่าไม่เหมาะสมในกระทรวงหนึ่ง ก็อาจ
 ตกตงกันได้โดยย้ายไปอีกกระทรวงหนึ่ง แต่จะต้องแจ้งให้ประชาชน
 เห็นว่าการย้ายนั้นเป็นการเลื่อน หรือเพื่อให้ไปปฏิบัติงานพิเศษ

บทที่ ๔

คณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี

(The Ministry and Cabinet)

ตามรัฐธรรมนูญบริติช คณะรัฐบาล (Ministry) กับคณะ
 รัฐมนตรี (Cabinet) นั้นต่างกัน ยังมีผู้เข้าใจสับสนกันอยู่มาก
 ความจริงนั้นมีความหมายต่างกันในสาระสำคัญสองประการ คือ
 (๑) ส่วนประกอบ และ (๒) หน้าที่

คณะรัฐบาล (The Ministry) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของ
 รัฐบาลทุกคนที่เข้าบริหารงาน โดยมีกำหนดเวลา ไม่ใช่งานประจำ
 และซึ่งเป็นสมาชิกของสภาขุนนางหรือสภาสามัญ และรับผิดชอบต่อ
 สภาสามัญ และอยู่ในตำแหน่งคราวเท่าที่มีคะแนนเสียงส่วนมากของ
 สภาสามัญสนับสนุนอยู่ บุคคลเหล่านี้มีหลายประเภท อาทิ รัฐมนตรี
 (Cabinet Minister) เจ้ากระทรวง (Minister) ซึ่งไม่มีสิทธิเข้า
 ประชุมในคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ปลัดกระทรวงฝ่ายรัฐสภา
 (Parliament Undersecretary) และเลขาธิการรัฐมนตรีฝ่ายรัฐสภา

(Parliamentary Secretary) ซึ่งเมื่อรวมกันทั้งหมดแล้วมีประมาณ
๖๐ ถึง ๗๐ นาย

รัฐมนตรี (Cabinet Ministers) คือเจ้ากระทรวง (Ministers)
ซึ่งนายกรัฐมนตรีเลือกให้มัตติชเข้ามาประชุมในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
(Cabinet meeting) ได้ ทงหมใช้หมายความว่านายกรัฐมนตรีจะ
เลือกตามชอบใจ ย่อมปฏิบัติตามประเพณี คือตำแหน่งที่เคยอยู่ใน
คณะรัฐมนตรีก็ต้อง देखผู้ดำรงตำแหน่งนั้น โดยมาก ตำแหน่งรัฐ
มนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ เป็นตำแหน่งที่เคยอยู่ในคณะรัฐมนตรี
เช่นรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการคลัง ประธานสภา
องคมนตรี (Lord President of the Council) ประธานสภา
ขุนนาง และศาลสูงสุด (Lord High Chancellor) รัฐมนตรีว่าการ
มหาดไทย รัฐมนตรีว่าการมุขราช รัฐมนตรีว่าการอาณานิคม
รัฐมนตรีว่าการอินเดีย และรัฐมนตรี ประสานการป้องกันราชอาณาจักร
จักร รัฐมนตรีว่าการทหารเรือ รัฐมนตรีว่าการกตาทใหม่ รัฐมนตรี
ว่าการอาหาร ฯลฯ

เจ้ากระทรวง (Ministers) คือสมาชิกแห่งสภาขุนนางหรือ
สภาสามัญที่ดำรงตำแหน่งการเมืองใน ตำแหน่งสูง ซึ่งต้องตาออก
ในเมื่อคณะรัฐมนตรีตาออก และไม่มีมัตติชเข้าหนึ่งประชุมใน คณะรัฐ
มนตรี เช่น เจ้ากระทรวงว่าการสกอตแลนด์ การขนส่ง กรรมกร
หรือปลัดกระทรวงฝ่ายรัฐสภา

คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีนั้นกคอด่วนหนึ่งของคณะรัฐบาตนเอง แต่มี
ลักษณะแตกต่างกันดังต่อไปนี้ คณะรัฐมนตรี เป็นคณะ ซึ่งประกอบ

ด้วยสมาชิกของรัฐบาลนั่นเอง แต่สมาชิกของ คณะรัฐมนตรี นั้นมี
 จำนวนน้อยกว่า โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า สมาชิกแห่งคณะ
 รัฐมนตรีทุกคนต้องเป็นเจ้ากระทรวง (Ministers) แต่เจ้ากระทรวง
 ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีทุกคนดังกล่าวแล้ว ใครบ้างที่จะได้เป็นรัฐมนตรี
 ก็ได้กล่าวแล้ว แต่บางคราวถ้าจำเป็น นายกรัฐมนตรี อาจคงเพิ่มชนกได้
 ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เท้าที่เกี่ยวกับตัวบุคคล คณะ
 รัฐบาล (The Ministry) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ต่างกัน
 ก็เพียง คณะรัฐมนตรี ก็คือสมาชิกของรัฐบาลนั่นเอง แต่อยู่ใน
 (inner circle) อีกชั้นหนึ่ง ส่วนหน้าที่นั้นต่างกัน คือ เจ้ากระทรวง
 (Minister) ซึ่งเป็นสมาชิกของคณะรัฐบาล (Ministry) มีหน้าที่
 บริหารในกระทรวงของตน หรือหน้าที่อื่นใดซึ่งไม่สำคัญนัก แต่รัฐ
 มนตรี มีพันธกรณี ร่วมกัน กล่าวคือ ประชุมร่วมกัน พิจารณา
 และวินิจฉัยนโยบาย และมีหน้าที่สำคัญในฐานะเป็นผู้นำในพรรค
 การเมือง

ปัญหาต่อไป ที่จะต้อง พิจารณา ก็คือ การ พิจารณาแต่งตั้ง
 เจ้ากระทรวงและรัฐมนตรี หน้าที่อันหนักอึ้งอยู่กับนายกรัฐมนตรีจะต้อง
 พิจารณาเพื่อกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้ง ตามทฤษฎี
 นายกรัฐมนตรี และรัฐสภา (Parliament) ไม่มีสิทธิ์จะควบคุม
 ว่าจะต้องให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งใด แต่ในทางปฏิบัติ นายกร
 ัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงระเบียบแบบแผนซึ่งเคยปฏิบัติมา คำนึงถึง
 พรรคของตน และฐานะทั่ว ๆ ไปในประเทศและประชาชน จะนึก
 ชอบหรือไม่ชอบผู้นั้นผู้นั้นเป็นส่วนตัวไม่ได้ ตรงกันข้าม นายกรัฐมนตรี
 จะต้องปรึกษาพรรค ต้องขอให้สมาชิกในพรรคซึ่งผู้นั้นอธิบายกับผู้

ที่คิดว่าสมควรจะได้เข้าเป็นสมาชิกในรัฐบาตแต่ไม่ได้เข้า มีผู้กล่าวว่า
 การจัดรัฐบาตในบริเตนใหญ่ นั้นสำเร็จเพราะผลแห่งการปรานีประนอม
 แทบทุกครั้ง แต่โดยปกติ ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น คณะ
 พรรคมักเตรียมระบควไว้เสร็จแล้ว ฉะนั้นการจัดตั้งรัฐบาตในบริเตน
 ใหญ่จึงมักจะเสร็จเร็ว ต่างกับประเทศอื่นในภาคพื้นยุโรป เช่น
 ฝรั่งเศส ซึ่งมีหลายพรรค

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ มีเหตุก่อกวนหรืออุปสรรค
 อย่างใดบ้างในการคัดเลือกผู้มาเป็นเจ้ากระทรวงหรือนายกรัฐมนตรี ข้อ
 แรกก็คือ เจ้ากระทรวงหรือนายกรัฐมนตรี ทุกคนต้องเป็นสมาชิกในสภา
 ขุนนางหรือสภาผู้แทน แต่เคยมีกรณียกเว้น เช่นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘
 (ค.ศ. ๑๙๓๕) นายแมตคอดัม แมคโดนัลด์ และนายแรมเซย์ แมค
 โดเนลด์ บิดา ไปเลือกตั้งแพ้ แต่ยังคงอยู่ในคณะรัฐมนตรีจน พ.ศ. ๒๔๗๙
 (ค.ศ. ๑๙๓๖) จึงได้รับเลือกตั้ง แต่วชนัดภาดำมีญไม่สู้ชอบนัก
 และมักจะแสดงการคัดค้าน ในทางปฏิบัติจึงหาทางออกอีกทางหนึ่ง
 คือ ถ้านายกรัฐมนตรี รู้สึกว่าจำเป็นจะให้ผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกในสภา
 โดสภาหนึ่งเข้าเป็นเจ้ากระทรวงหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็อาจทำได้โดย
 แต่งตั้งเป็นการชั่วคราว แล้วให้ไปสมัครรับเลือกตั้งแห่งใดแห่งหนึ่ง
 หรือกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งให้เป็นขุนนาง การให้
 ไปสมัครรับเลือกตั้งนั้น นายก ๆ จะต้องปรึกษากับพรรคให้สมาชิก
 ในพรรคคนใดคนหนึ่งลาออก แล้วตกลงกับพรรคฝ่ายค้านไม่ให้ไป
 แข่ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกในรัฐบาตนั้นเข้ารับเลือกตั้ง
 โดยไม่มีผู้แข่งขัน

ข้อที่สองก็คือ นายกรัฐมนตรี จะต้องคำนึงถึงการเป็นปกติ

(๒) ไม่เป็นผู้ท้ออาจซอได้ (incorruptibility); และ (๓) มีประสิทธิภาพดี (Efficiency)

ปัญหาที่ต่อไปว่า รัฐมนตรี หรือเจ้ากระทรวง จะทำกรรมาญ์ได้หรือไม่ ธรรมเนียมที่ปฏิบัติในอังกฤษนั้น รัฐมนตรีมีหุ้นส่วนในบริษัทการค้าได้ แต่ห้ามเป็นกรรมการบริษัท เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๘ (ค.ศ. ๑๘๐๖) รัฐบาลของเซอร์เฮนรี แคมเบลแบนเนอร์แมน (Sir Henry Campbell Bannerman) ได้วางหลักไว้ว่า รัฐมนตรี หรือเจ้ากระทรวง ที่เคยเป็น กรรมการบริษัทอยู่ก่อน เข้ารับตำแหน่ง ต้องดาออกจากกรรมการนั้น ๆ เว้นไว้แต่เป็นกรรมการจำกัดในองค์การการกศต และกรรมการในบริษัทเอกชน (private companies) คำว่าบริษัทเอกชนนี้ เซอร์เฮนรีขยายความว่า หมายถึงถ้ารัฐมนตรี หรือเจ้ากระทรวง มีผลประโยชน์ส่วนได้เสียเหมือนกัน ในสาระสำคัญ อย่างผู้ถือหุ้นทั่วไปในร้านค้าขาย โดยไม่มีสิทธิพิเศษอย่างอื่น ซึ่งหมายความว่า ถ้าเป็นกรรมการแต่มีสิทธิพิเศษยิ่งไปกว่าผู้ถือหุ้นแล้ว เป็นไม่ได้ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ (ค.ศ. ๑๙๒๖) นายบอดด์วิน นายกรัฐมนตรี ซึ่งบัดนี้ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นเอิร์ด ได้แถลงยืนยันหลักดังกล่าวนี้ และแถลงเพิ่มเติมว่า เท่าที่ท่านทราบ คณะรัฐมนตรีชุดก่อน ๆ ซึ่งท่านร่วมอยู่ด้วย ได้ปฏิบัติตามนี้ และท่านเชื่อว่าแม้ในคณะรัฐมนตรีชุดก่อนที่ท่านไม่ได้ร่วมอยู่ด้วยก็ด ได้ถือหลักว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาถึงปัญหาหนึ่งใดซึ่งรัฐมนตรีผู้นั้นมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย รัฐมนตรีผู้นั้นมักจะแถลงให้ที่ประชุมทราบว่า ตนมีส่วนได้เสียด้วย และบางครั้งก็ไม่อภิปรายด้วย หรือถ้าอภิปรายด้วยก็โดยเพื่อนร่วมคณะทราบฐานะดี โดยปกติ รัฐมนตรีที่ไม่ได้

ดาออกจากกรรมการตามหลักข้างต้น จะไม่ยอมรับค่าบวชการ โบนัส หรือเงินใด ๆ จากบริษัท เนื่องจากตนเป็นกรรมการ นอกจากผลกำไรในฐานะเป็นผู้ถือหุ้น ธรรมดาเท่านั้น หลัก ซึ่งวางไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๘ (ค.ศ. ๑๙๐๖) ดังกล่าวมาแล้วนี้ ยังคงใช้อยู่ตราบเท่าทุกวันนี้

นายแอสควิท (Mr. Asquith) ซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น ดอร์ต ออกด์ฟอร์ด (Lord Oxford) ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แถลงในสภาสามัญเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๖ (ค.ศ. ๑๙๑๓) ว่า รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงไม่ควรจะเข้าทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ผลประโยชน์ส่วนตัวของตน เป็นเงินเป็นทองอาจจะเกิดขัดแย้งกันชนกับหน้าที่ ในทางราชการ และรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงใดจะแก้ตัวไม่ได้ไม่ว่าในกรณีใดๆ ในการที่ถือประโยชน์เอาชื่อเสียงซึ่งทราบจากทางราชการซึ่งได้มาเพราะเป็นรัฐมนตรี เพื่อทำไรส่วนตัวของตนเอง หรือเพื่อนฝูง รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงไม่ควรยอมให้ตนเอง เข้าไปอยู่ในฐานะ ซึ่งอาจ ใช้อิทธิพลในตำแหน่งของตนเพื่อสนับสนุนโครงการหรือสิ่งใดก็ตามการทำสัญญาใดๆ ซึ่งตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยส่วนตัว ซึ่งไม่มีใครทราบ ยิ่งกว่านี้ ไม่ควรรับผลประโยชน์ใด ๆ จากบุคคลที่เข้ามาเจรจา เพื่อทำสัญญากับรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินทอง รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงไม่ควรลงทุนเพื่อเก็บหากำไรในกิจการซึ่งตนอาจรู้มาเพราะเป็นรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวง เพราะเป็นการได้เปรียบบุคคลอื่นซึ่งไม่อยู่ในฐานะเช่นนั้น นอกจากนี้ ดอร์ต ปาล์มเมอร์สตัน (Lord Palmerston) ยังได้วางหลักไว้อีกว่า รัฐมนตรีไม่ควรรับของกำนัลอันมีค่า

ความรับผิดชอบร่วมกัน

รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวง ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อ
รัฐสภา และร่วมกันรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล

หลักดังกล่าวนี้ตรงกับรัฐธรรมนูญของเรา การที่ต้องรับผิดชอบ
ในหน้าที่ของตนนั้นไม่มีปัญหา เมื่อมีหน้าที่แล้วก็ต้องมี
และมีความรับผิดชอบไปในตัว แต่ในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันใน
นโยบายทั่วไปนั้น เป็นข้อที่ควรพิจารณา

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๓ (ค.ศ. ๑๘๘๘) ดอร์ดี ซอดส์บรี ให้บรรดา
ชิบายไวคิงนี้ มติของคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง สมาชิกของคณะรัฐมนตรี
ทุกคนซึ่งไม่ได้ลาออกจากตำแหน่งภายหลังจากที่มติดังกล่าว ต้องรับผิดชอบ
อย่างเด็ดขาด แม้จะขอปลัดท้าวว่า เรื่องนั้นเรื่องนี้ ตนไม่เห็นด้วยก็ไม่
ได้ และไม่มีสิทธิจะไปเที่ยวพูดต่อไปว่า ตนตกลงด้วยเพื่อเป็นการ
ปรานีประนอม หรือถกเพื่อนร่วมคณะชักจูง หลักในเรื่องความรับผิดชอบ
ร่วมกันของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา จะมั่นคงอยู่ได้ก็โดยใช้หลัก
การอันเดียวเท่านั้น ทว่า สมาชิกแห่งคณะรัฐมนตรีทุกคนต้องมีความ
รับผิดชอบร่วมกันอย่างเด็ดขาด ภายหลังจากที่มติดังกล่าวไปแล้ว และยังคงอยู่
ในตำแหน่งต่อไป หลักนี้เป็นหลักสำคัญที่สุดหลักหนึ่งของการที่ให้มี
ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

เมื่อมีหลักอยู่เช่นนั้น รัฐมนตรีซึ่งไม่พร้อมที่จะช่วยแก้ไขข้อหาใด ๆ
อันเกิดจากมติของตนคงลาออก และได้มิต้อย่างมากหลาย ซึ่งรัฐมนตรี
ได้ลาออกเพราะเหตุนี้

แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่ลาออก ก็ต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพราะ
ว่าในสภาดำเนินนโยบายใด ๆ ที่รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องนั้นจะ

ดำเนินให้ได้ ถ้าแพะกระแสนี้จะต้องถือว่ามีรัฐบาลแพะด้วย ข้อเสนอดีๆ ของรัฐมนตรี ไม่ว่าจะข้อเสนอนั้นคณะรัฐมนตรีจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ ถือว่าเป็นข้อเสนอของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม หดกนหมขอยกเว้นอยู่บ้าง ถึงแม้รัฐบาลต้องรับผิดชอบในข้อเสนอดีๆ ของรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงก็ตาม แต่ก็ไม่ห้ามให้รัฐบาลโอนอ่อนผ่อนตามแต่เพียงของรัฐบาล และเคยมีตัวอย่างแล้วเช่นเดียวกัน ในกรณีเช่นนี้ ถ้ารัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงเจ้าของเรื่องเห็นว่า เป็นการเสื่อมเสียแก่ตนก็ควรลาออก นอกจากนี้ รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบในเรื่องความผิดพลาดเฉพาะตัวของรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวง เช่น เมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๕ (ค.ศ. ๑๘๕๑) ลอร์ด เอลเดนบราฟ (Lord Ellenborough) รัฐมนตรีว่าการเกี่ยวกับอินเดีย ได้อนุมัติให้มีการพิมพ์โฆษณาคำสั่งราชการฉบับหนึ่ง ซึ่งมีถึง ลอร์ด แคนนิง (Lord Canning) ผู้สำเร็จราชการอินเดีย ซึ่งยังไม่ควรเปิดเผย เมื่อ ลอร์ด เอลเดนบราฟ เห็นว่ารัฐบาลจะต้องรับผิดชอบด้วยเปล่าๆ จึงรับลาออก

ความรับผิดชอบร่วมกัน ก็นำไปถึงการต้องช่วยกันสนับสนุนรัฐบาลด้วย อาทิ ในสภาขุนนางก็ดี สภาสมาชิกก็ดี รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวง ตกลงชี้แจงสนับสนุนนโยบาย ของรัฐมนตรี ที่รวมคณะด้วย จะไปพูดว่าไม่เห็นด้วยไม่ได้ ในสภาฯ เมื่อเจตนาออกเสียงก็ต้องออกเสียงร่วมกันทุกคน แต่เคยมีกรณีที่เกิดขัดความเห็นกันชน และรัฐมนตรีข้างฝ่ายน้อยจะลาออก แต่รัฐบาลได้ขอให้หยุดต่อไปโดยอนุญาตให้ตั้งคณะแพะไม่เห็นด้วย แต่กรณีเช่นนี้ ในสมัยปัจจุบันไม่ค่อยทำกัน แต่การไม่ออกเสียงลงคะแนนสนับสนุนนโยบายนั้นยังไม่ร้ายแรงเท่ากับออกเสียงลงคะแนนค้าน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๔ (ค.ศ. ๑๘๘๑)

แกดดส์โตน นายกรัฐมนตรี ได้ออกความเห็นว่ สำหรับสมาชิก
ในรัฐบาต ซึ่งไม่ได้เป็นรัฐมนตรี (หมายความว่า ถึงเจ้ากระทรวง)
นั้น การไม่ออกเสียงให้รัฐบาตในเรื่องที่ล้าคณั้น ไม่เป็นเรื่องร้ายแรง
แต่ถ้าว่าตามหลักการเฉียบขาดแล้ว ต้องขออนุญาตก่อน แต่ในกรณี
รัฐมนตรีนั้นไม่มีข้อยสงัดย รัฐมนตรีต้องออกเสียงให้ทุกกรณี นอก
จากไม่ตำมารถมาประชุมได้จริง ๆ

หน้าที่คณะรัฐมนตรี

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๓ (ค.ศ. ๑๙๓๑) รัฐบาตบริติชได้ตั้งคณะ
กรรมมาธิการกตโกของรัฐบาต (Machinery of Government Com-
mittee) หนึ่งชุดหนึ่ง คณะกรรมมาธิการชุดนี้ได้รายงานว่ หน้าที่
ล้าคณของคณะรัฐมนตรี คือ

(๑) กำหนดนโยบายขันต์คท้ายสำหรับเล้นขอต่อรัฐสภา ตาม
หมายความว่ากิจการใด ๆ ซึ่งรัฐบาตจะดำเนินการให้เป็นไปตาม
นโยบาย และต้องมีกฎหมายสนับสนุนหรือเรื่องล้าคณใด ๆ ที่จะแสดง
ต่อสภา คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จะต้องเตรียมและวินิจฉัย

(๒) การควบคุมฝ่ายบริหารแห่งชาติ (national executive)
ให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งได้รับวามไว้วางใจจากรัฐสภา

(๓) การประสานงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่าง
กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีนโยบายอันใดอันหนึ่ง ปัญหาที่ว่าจะต้องมี
กฎหมายสนับสนุนอย่างใดหรือไม่นั้น เป็นปัญหาเทคนิค คณะรัฐมนตรี
มีหน้าที่จะตัดสินใจนโยบายเท่านั้น เจ้าหน้าที่เทคนิคจะต้องเป็นผู้อธิบาย

แก่คณะรัฐมนตรีว่าจำเป็นต้องออกกฎหมายหรือไม่ เมื่อจำเป็นต้องออก
กฎหมาย กระทรวงเจ้าหน้าทักมีหน้าที่ไปจัดร่างพระราชบัญญัติเสนอ
รัฐสภาต่อไป

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์การควบคุมทุกอย่างไป โดยปกติประชุมกัน
สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ครั้งละสองชั่วโมง และประชุมกันเฉพาะในนโยบาย
หรือหลักการ รายละเอียดไม่พิจารณา เพราะปัญหาซึ่งไม่ใช่ปัญหา
สำคัญ ในทางนโยบายนั้นเป็นที่เข้าใจกันระหว่างรัฐมนตรีว่า รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงหรือเจ้ากระทรวงจะต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองว่าเรื่อง
ใดจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีหรือไม่ รัฐมนตรีที่เสนอเรื่องแทบทุกเรื่อง
เป็นรัฐมนตรีที่อ่อน แต่รัฐมนตรีที่แทบไม่เสนอเลยก็มีอันตราาย ยกตัว
อย่างเมื่อรัชกาลาดควนิคคือเรีย ตอรัต ปาดเมอรัสตันเป็นรัฐมนตรีว่า
การต่างประเทศ มักจะวินิจฉัยเรื่องการต่างประเทศโดยพลการ แม้
นายกรัฐมนตรี ตอรัต ปาดเมอรัสตัน ก็ไม่ปรึกษา จนกระทั่งเพื่อนร่วม
คณะนอนไม่หลับ ด้วยวิตกว่าจะผิดพลาด แต่ก็ไม่กล้าขัดเพราะเกรง
ใจโดยที่ ตอรัต ปาดเมอรัสตัน มีพวกมากทั้งใน สภาขุนนาง และสภา
สามัญ ในที่สุดทางรัฐบาลก็แนะนำให้ปาดเมอรัสตันออกจนได้ แต่
ภายหลังเพียง ๓ สัปดาห์ ปาดเมอรัสตันได้ชวนพวกไม่ลงมติเห็นชอบ
กับร่างพระราชบัญญัติซึ่งรัฐบาลเสนอ รัฐบาลต้องตาออก

ตอรัต ออกัสฟอร์ด กล่าวว่า โดยปกติการกราบบังคมทูลให้
พระมหากษัตริย์พระราชทานอภัยโทษ การแต่งตั้งข้าราชการ ไม่
ต้องปรึกษาในคณะรัฐมนตรี เว้นไว้แต่เป็นกรณีพิเศษ เรื่องการ
พระราชทาน อภัยโทษ เป็นหน้าที่ ของ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาด
ไทย การ แต่งตั้ง ข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่ โดย ปกติ รัฐมนตรี หรือเจ้า

กระทรวงปรึกษากับนายกรัฐมนตรี หรือบางทีก็ปล่อยให้รัฐมนตรี
พิจารณาเอง โดยความรับผิดชอบของตนเอง การถวายคำแนะนำ
ให้พระมหากษัตริย์ พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์หรือบรรดาศักดิ์
ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำเงื่อนไขแต่
ราชอิสริยาภรณ์เกี่ยวกับทหาร ซึ่งรัฐมนตรีรับผิดชอบเป็นผู้ถวาย
แนะนำ โดยปรึกษากับนายกรัฐมนตรี มียกเว้นข้อยกเว้นเดียวคือ การ
พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ Royal Victorian Order เท่านั้น
ซึ่งถือว่าเป็นส่วนพระองค์พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงพิจารณาเอง
อย่างไรก็ดี เรื่องใดที่สำคัญ รัฐมนตรีมัสตทชและหน้าที่ที่จะต้อง
ต้องเสนอก่อนรัฐมนตรี แต่ถ้าเป็นเรื่องด่วน จะปรึกษาไม่ทันท่วงที
ก็อาจปรึกษาและขออนุมัตินายกรัฐมนตรีได้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ก่อน พ.ศ. ๒๔๕๘ (ค.ศ. ๑๙๑๖) คณะรัฐมนตรีอังกฤษไม่มี
สำนักเลขาธิการ และไม่มีเลขาธิการ ฉะนั้นการประชุมจึงไม่ระเบียบ
วาระ รัฐมนตรีผู้ใดมีเรื่องจะเสนอที่ประชุม และใครให้เรื่องของ
ตนถูกต้อง จะพิมพ์บันทึกเรื่องที่จะพิจารณาเวียนไป ยังรัฐมนตรีทุก
ท่าน แล้วรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ นายกรัฐมนตรีมัสตทช
รวบรวม เป็นระเบียบวาระ ซึ่งไม่ใช่ทางการ โดยปกติเรื่องแรกที่
พิจารณาก็มักเป็นเรื่องการต่างประเทศก่อน เว้นไว้แต่ในเรื่องจร อิน
ซึ่งเป็นเรื่องด่วนพิเศษ ครั้นแล้ว นายกรัฐมนตรีจะชี้ให้รัฐมนตรี
แสดงความจริงใจว่า มีเรื่องจะเสนอให้เสนอบรรณของตนได้ เพราะ
โดยปกติ นายกรัฐมนตรีจะปฏิเสธถ้าเสนอโดยนอก ระเบียบวาระหรือ

เรื่องยังไม่ถึง บางคราวกำลังพิจารณาอยู่ก็ดี แต่ถ้านายก ๆ เห็นว่า ควรจะเลื่อนไปก่อนระหว่างอภิปราย นายกรัฐมนตรี จะเขียนบันทึก ได้เศษกระดาษเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าของเรื่อง ขอเลื่อนไปก่อน เรื่อง สำคัญ ๆ ที่มีมติแล้ว นายกรัฐมนตรีจะจดมติย่อ ๆ เพื่อกราบบังคม ทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ และในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีเจ้าของ เรื่องก็ต้องจดมติไปปฏิบัติด้วย แต่มีบ่อย ๆ ที่มีมติแล้ว บางที รัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงก็จำไม่ได้ เพราะไม่ได้จดไว้

ความลำบาก ไม่สะดวกด้วยประการต่าง ๆ นี้ คณะรัฐมนตรีพากันรู้สึกว่าจะจำเป็นจะต้องตั้งสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘ (ค.ศ. ๑๙๑๖) ระหว่างดอยจอยชเป็นนายกรัฐมนตรี คือ ระหว่างมหาสงครามโลกครั้งที่ ๑ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดพิมพ์บันทึก และ เอกสาร ต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้อง เวียนให้ รัฐมนตรีและอนุกรรมการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะพิจารณาเรื่อง นั้น ๆ ทราบล่วงหน้า

(๒) จัดระเบียบวาระการประชุมตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือ ประธานอนุกรรมการของคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

(๓) ออกหนังสือนัดเชิญประชุมคณะรัฐมนตรีและอนุกรรมการ

(๔) จดมติ และยืนยัน มติของ คณะรัฐมนตรี และอนุกรรมการ

และรายงานการประชุม

(๕) รวบรวมมติและรายงานต่าง ๆ ไว้เป็นหลักฐาน

ระเบียบวาระคณะรัฐมนตรี

เรื่องที่จะเข้าระเบียบวาระคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าของกระทรวง ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องจะต้องส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดย

มีบันทึกประกอบ แล้วสำนัก เดชาธิการ คณะรัฐมนตรีเวียนไปยัง
รัฐมนตรีทุกท่าน ถ้าบันทึกยาวก็จะต้องย่อประกอบ แต่ถ้าเป็นเรื่อง
ด่วน นายกรัฐมนตรีอาจสั่งให้เข้าระเบียบวาระได้ แม้ไม่มีบันทึก

บันทึกก็ดี ร่างพระราชบัญญัติก็ดี จะส่งเวียนไปยังรัฐมนตรี
ไม่ได้ จนกว่ากระทรวงที่เกี่ยวข้องจะได้ปรึกษาหารือกันแล้ว ฉะนั้น
อย่างยิ่งเรื่องเกี่ยวกับการคลัง ให้ไปปรึกษากับกระทรวงการคลังก่อน
เพราะว่าคณะรัฐมนตรี ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำ ที่เกี่ยวข้องของ
พิจารณาทุกแง่ทุกมุมก่อนรับคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี ระเบียบที่
เด็ดขาดคือเรื่องการเงิน สำนักเดชาธิการคณะรัฐมนตรีจะเวียนบันทึก
ไปไม่ได้ นอกจากจะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ
คลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมักอนุญาต แต่ทั้งนี้ ไม่แปล
ว่าเห็นด้วย แต่เพื่อเปิดโอกาสให้อภิปราย กันได้ในคณะรัฐมนตรี
เรื่องใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่อนุญาตก็ดี หรืออนุญาต
แล้วแต่ไม่เห็นด้วย คณะรัฐมนตรี มักเห็น พ้องด้วยกับ รัฐมนตรีว่า
การกระทรวงการคลัง นอกจากจะมีเหตุพิเศษดีกว่าจริง ๆ

บันทึกต่าง ๆ ถ้า เป็นเรื่อง เกี่ยว กับ กระทรวง ใด หนึ่ง เพียง เจ้า
กระทรวง ก็ต้องเวียนไปให้เจ้ากระทรวงนั้นทราบ โดยปกติเรื่อง
ทางกระทรวงการต่างประเทศมาลำดับที่ ๑ เสมอไป ส่วนเรื่องของ
กระทรวงอื่นเป็นไปตามขั้นบันไดก่อนและหลัง แต่นายกรัฐมนตรีมีสิทธิ
ให้ยกเอาเรื่องใดขึ้นพิจารณาก่อนก็ได้

วิธีพิจารณาในคณะรัฐมนตรี

งานที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณานั้นมากหลาย เพราะมีเรื่อง
เกี่ยวกับภายใน เรื่องการต่างประเทศ เรื่องเกี่ยวกับจักรวรรดิซึ่งอยู่

ทั่วโลก แต่เนื่องจากมีวิธีการต่าง ๆ ซึ่งช่วยตัดทอนเรื่องที่จะเข้าสู่
คณะรัฐมนตรีได้มาก โดยให้พิจารณาเรื่องสำคัญจริง ๆ หรือให้
ประเด็นตัดสินได้ง่าย วิธีต่าง ๆ นั้น คือ

(๑) ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า ห้ามเสนอเรื่องมายังคณะรัฐมนตรี
ในเมื่อไม่ได้ปรึกษากระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง และเรื่องการเงิน
ถ้าไม่ได้รับอนุญาตจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แล้วเสนอ
ไม่ได้

(๒) รัฐมนตรี ซึ่งว่าการกระทรวง ไม่สำคัญ มักจะ ปรึกษา
รัฐมนตรีผู้ใหญ่ก่อน เพราะถ้าปรึกษารัฐมนตรีผู้ใหญ่ (Leading
Ministers) แล้ว โดยปกติเข้าไปปรึกษาในคณะรัฐมนตรี ก็ราบรื่น
มีฉันทะของอภิปรายกันหยุดยาว

(๓) ระเบียบที่ว่า เรื่องที่จะเสนอ ทุกเรื่อง ต้องมีบันทึก ประกอบ
และเวียนไปยังรัฐมนตรีดวงหน้า ๕ วัน เพื่อมีเวลาดำเนินการ มีฉันทะ
เข้าประชุม จะไม่รู้อะไร หรือจับประเด็นไม่ได้ เป็นเหตุให้การ
อภิปรายสั้นเวลายาวกว่าจะเข้าใจกัน

(๔) เรื่องเกี่ยวกับการทหารต้องมีคณะกรรมการพิเศษตั้งก่อน
เรียกว่า Committee of Imperial Defence เป็นการ แบ่งเบาภาระ
คณะรัฐมนตรี เพราะกรรมการเพียงเสนอประเด็นมาให้คณะรัฐมนตรี
ตัดสิน

(๕) การตั้งอนุกรรมการไปศึกษาเรื่องเป็นพิเศษ
การลงมติให้คณะรัฐมนตรีถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่
โดยปกติ นายกรัฐมนตรี พยายามที่จะไม่ให้ลงมติ โดย หนักแน่นเสียง
เช่น พยายามเลื่อนการลงมติ แล้วเชิญรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง ไปพูดจาเป็น

ส่วนตัวให้ปราณีประนอม เพราะการดงมติบางคราวก็นำมาซึ่งความ
 กระเทือนใจ ฝ่ายข้างน้อยซึ่งเพื่ออาจคิดตาออกก็ได้ เพราะถ้าอยู่
 ค่อยไปก็คดของสันทัดนมคินน และการตาออกก็อาจเกิดขึ้นบ่อยในพรรค
 หรืออาจทำให้รัฐบาลต้องตาออกหากรัฐมนตรีฝ่ายข้างน้อยนมจนวน
 พอดสมควร

บทที่ ๕

รัฐบาลกับสภาสามัญ

ในสภาสามัญนั้น ฝ่ายค้านเป็นฝ่ายที่ทําหน้าที่สำคัญที่สุด เพราะ
 ฝ่ายในสภานนมพรรคสำคัญก็คือฝ่ายสันทัดนมรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน
 ส่วนพวกอิดส์ระนนนมไม่กาดังพอ แต่หน้าที่ของสภาสามัญก็คือ สภา
 ขนนางก็คือ ไม่ใช่บริหาร แต่วิพากษ์รัฐบาล การวิพากษ์นมแม่โดย
 ปกติวิพากษ์ เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขนโยบายซึ่งแสดงไว้ให้เป็นไปตาม
 ความประสงค์ของคนกค แต่จุดประสงค์ของคนสำคัญคือ เพื่อจง
 มติมหาชนให้มาเห็นด้วยกับคน หน้าที่ของฝ่ายค้านก็คือ เพื่อเตรียม
 หาเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไปคราวหน้า และฝ่ายคนจะได้
 เข้าเป็นรัฐบาล แต่ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีเสียงมาก บางคราวก็อาจ
 แพ้ได้ หรือการวิพากษ์นมจะไม่เป็นการทำให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลง
 โอนอ่อนไปได้ในบางคราว อย่างไรก็ตาม แม้จะมีชอยกเวนนดังกล่าว
 แล้ว ความจริงก็ยังมีอยู่ว่า รัฐบาลเป็นผู้บริหารและฝ่ายค้านวิพากษ์

(The Government governs and the Opposition criticises)

มีนักคิดศาสตร์มากหลายได้กล่าวไว้ว่า เนื่องจากประเทศหลายประเทศ
ในยุโรปไม่ทราบซึ่งในหลักการนี้ เมื่อนำหลักการของรัฐธรรมนูญ
บริติชไปใช้จึงประสบผลความล้มเหลวและเกิดผิดจากการนี้

เราทราบแล้วว่า ผู้ประกอบเป็นคณะรัฐบาลนี้ ก็มาจากบุคคล
สองประเภท คือ สมาชิกสภาขุนนาง และ สมาชิกสภาสามัญ ซึ่ง
ราษฎรเลือกตั้งมา สำหรับในประเทศอังกฤษผู้ที่ได้ชนะการเลือกตั้ง
โดยมาก ไม่ได้ชนะ โดยมีบุคคลลักษณะพิเศษ หรือ มีความสามารถ
เด่น แต่เนื่องจากข้อของพรรค บางที่ราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น
ไม่รู้จัก ไม่เคยได้ยินชื่อเสียงด้วยซ้ำ องค์การของคณะพรรคซึ่งสนับสนุน
ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เป็นหน้าที่ที่แสดงนโยบายของพรรค
ต่อราษฎร และผู้สมัครรับเลือกตั้งกำหนดอธิบายต่อราษฎรว่า คน
อยู่ในพรรคนั้นและจะปฏิบัติตามนโยบายนั้น ราษฎรส่วนมากที่ไป
ออกเสียงลงคะแนนพิจารณาตามนโยบายของพรรค ไม่ค่อยคำนึงถึงตัว
บุคคลเท่าใดนัก มีข้อสังเกต คือ ในการโฆษณาเลือกตั้งนั้น บางที่
ก็ด่ากันรุนแรง แต่ไม่ด่ากัน ในตัวบุคคล เอนโยบายของแต่ละฝ่าย
มาวิพากษ์วิจารณ์เพื่อให้ราษฎรเห็นด้วยกับฝ่ายตน

เมื่อเป็นเช่นนั้น ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งชนะแล้ว ก็หมายความว่า
สนับสนุนพรรค ไม่ว่าจะพรรคของใครจะเป็นฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายค้าน
และออกเสียงลงคะแนนให้ ถ้าไม่เห็นด้วยกับนโยบายของพรรคใน
ข้อใด ก็อาจจะขอถอนตัวไม่ออกเสียงได้ เคยมีบางคราวที่สมาชิก
ในพรรคลงคะแนนไม่สนับสนุนพรรค แต่การกระทำเช่นนี้ถ้าบ่อยครั้ง
ก็จะถูกขับจากคณะพรรค และพรรคจะประกาศให้ราษฎรในเขต

เดอกคงทราบ ซึ่งหมายความว่าถ้ามีการเดอกคงทงไปในคราวหน้า
 ต่มาชิกผู้นจะไปรบเดอกในนามของพรรคอกไม่ได้ ซึ่งอาจเป็นเหตุ
 ให้ไม่ไ้รบเดอกอกก็ได้ และจะไปสมัครเข้าพรรคอื่นก็เป็นการยาก
 เพราะคนได้แสดงให้เห็นแล้วว่า เป็นผู้ที่ไม่แน่นอน ยิ่งกว่านั้น ถ้าเป็น
 ต่มาชิกฝ่ายพรรคของรัฐบาล การตกลงคะแนนไม่สนับสนุนรัฐบาลนั้น
 อาจทำให้รัฐบาลแพ้คะแนนเสียงได้ ซึ่งถ้าเป็นเรื่องใหญ่รัฐบาลก็คง
 ตาออก หรือกราบบังคมทูลให้ยุบสภา ถ้ารัฐบาลตาออก ก็เท่ากับ
 ต่มาชิกผู้นปฏิบัติภารกิจกับอุดมคติของตน เพราะผู้ที่จะเป็นรัฐบาล
 ใหม่ก็คงเป็นฝ่ายค้าน หรือถ้ามีการยุบสภาตนเองก็จะต้องเห็นออก
 ครั้ง โดยไปสมัครใหม่ และพรรค อาจขับ ออกจาก คณะพรรค ก็ได้
 และก็ไม่แน่ว่าคนจะไ้รบเดอกหรือไม่

ฉะนั้น ถ้าสำหรับรัฐบาลที่มีเสียงสนับสนุนมาก ในสภาสามัญย่อมมี
 เครื่องมือที่จะให้พรรคสนับสนุนหยุดยั้งไปยิ่งกว่าฝ่ายค้าน เครื่องมือ
 ที่สำคัญยิ่งคือ การยุบสภา รัฐบาลที่มีพรรคข้างมากสนับสนุนจึงมัก
 อยู่ไ้ตัดถอดอายุของสภา

มีผู้กล่าวว่า การที่รัฐบาล อยู่ไ้ตัดถอดอายุ ของสภาสามัญเพราะ
 คนมเสียงข้างมากอยู่เดอมอ เช่นนี้เท่ากับเป็นเผด็จการชั่วคราว ขอ
 กกล่าวหานักปราชญ์กฎหมายรัฐธรรมนูญบริติชอธิบายว่าไม่เป็นอย่าง
 จริง เพราะการที่รัฐบาลจะมีอำนาจไ้ตัดถอดมเสียงข้างมาก และ
 เสียงข้างมากจะมีไ้เลิกเพราะราษฎรสนับสนุนขึ้นมา แต่ถาเสียงข้าง
 มากนั้น ตคนอยดง หรือประชาชน ถอนการสนับสนุน รัฐบาลก็อยู่ไ้ไม่ได้
 ทรพย์ประจำตัวอันถือความค่างของต่มาชิกคอชอของพรรค แต่ชอ
 ของพรรค จะไม่มีค่าเตย ถ้าผู้เดอกคง ไม่ยอม ตงราคาให้ ฉะนั้นถา

ด้มาชิกยังคงปรารถนาที่จะให้ราษฎรในเขตต์เดออกตั้งนิยมตัวอยกัต้อง
 คิดค่อโดยใกัลชัคกับราษฎรค่อไป ถ้ารัฐบาตนนหมนโยบายชัราษฎร
 ไม่ชอบเขาก็จะทราบ ทนทึ แตะก็จะแจ้งให้รัฐบาตทราบ เพื่อกัไข
 เนื่องจกัวชิการนรัฐบาตแม่จะเดินกัวไปอย่างใดกัต้องคอยเห็ดยวหลัง
 ว่าประชาชนเดินตามมาหรือไม่ ถ้าเห็นว่าประชาชนไม่ตามมากัต้อง
 คิดเป็ดยนทางเดิน ชัตรงกักับหลัก ประชาธิปไตย ที่ว่ารัฐบาต ของ
 ราษฎรโดยราษฎรแตะเพื่อราษฎร

เมื่อเบนเซนนี้จะเห็นได้วา ถึงแม่รัฐบาตมีเดียงชางมากถึนับถึน
 กตาม แตะคองค่านังถึงความรึถึกนึคคิดของถึภ่าถึามญถึงถึภ่าถึด้วย
 ชาพเจ้าชอยกัควอย่างช่าออกครงหนง คึอ กรณทึเชอว ซามวดไฮว
 รัฐมนตรึว่าการกระทรวงการต่างประเทศถ่าออก เนื่องจกัจะคกกลง
 กับฝรั่งเค็ด ยคมให้อิตาถึได้เป็รียบ เกยวกับ ชอพิพาทระหวางอิตาถึกับ
 อาบิสถึเดเนียเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ (ค.ศ. ๑๙๓๕) ความจริงเรื่องนึ กอนทึ
 เชอว ซามวดไฮว จะคกกลงได้รับความเห็นชอบจกัคณะรัฐบาต หรือ
 อย่างน้อยจกั เอริต บอดตวณ นายกรัฐมนตรีแล้ว แต่พอหนึงถึอ
 พิมพทราบช่าว กัพาดง กันอย่าง เก็รยวกราว ทังในอังกฤษ แตะฝรั่งเค็ด
 มติมหาชนในอังกฤษแต่ดงการคคค่านอย่างเต็มทึ ห่าวายอมอิตาถึมาก
 ไป แตะทึมผลแรงมากถึถึคกัในถึภ่าถึามญ ทุกพรรคไม่เห็นด้วย ใน
 กรณนึ รัฐบาตบอดตวณหมทางเดออกถึองทาง คึอ ชันนันตามนโยบาย
 เดิมทึจะคกกลง ชัช่าจทำได้เพราะถึงแม่พรรคจะไม่เห็นด้วย แต่ถ่า
 รัฐบาตชัง ประกอบคด้วยผู้นำของพรรคจะเอาให้ได้ ด้มาชิกในพรรค
 กัจะคองถึนับถึนหม ถึอกทางหนึงชังรัฐบาตอจเดออกคึอ เพ็กถึยนาการ
 กระทำของรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ แต่รัฐบาตถึอว่าคณึมีเดียง

ข้างมากจึงวินิจฉัยยืนยันตามนโยบายเดิม คือ เห็นชอบด้วยที่จะให้มีการตกลง แต่พอสภาสามัญและประชาชนทราบต่างก็ตั้งเสียงเอะอะกันทั่วไป ฝ่ายค้านถึงกับเสนอนโยบายให้ทำหนังสือรัฐบาล มีข้อตั้งเกดว่า รัฐบาลชุดบอดดิวิตินนเพงชนะการเลือกตั้งทั่วไป เข้ามาเป็นรัฐบาลได้ ๕ ปีแต่ให้เท่านั้น และมีสมาชิกในพรรค สันนิษฐานมาก ในที่สุด รัฐบาลต้องกลับพิจารณาปัญหาใหม่และลงมติกลับความเห็นคือ เพิกถอนการกระทำของรัฐมนตรีต่างประเทศ และเซอร์ ซามูเอล โฮร์ ได้ยื่นใบลาออกทันที และแถลงว่า บัดนี้ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งหนักแต่ยังไม่ได้ว่า ท่านไม่ได้รับความเชื่อถือจากองค์การซึ่งเป็นแห่งใหญ่ของความเห็นราษฎรในประเทศนี้ ท่านรู้สึกว่าการต่างประเทศนี้ เป็นการจำเป็นยิ่งสำหรับรัฐมนตรีต่างประเทศยิ่งกว่ารัฐมนตรีกระทรวงอื่นที่จะต้องมี ประชาชน เพื่อนร่วมชาติ ส่วนมากเห็นชอบด้วยในการดำเนินนโยบาย บัดนี้ปรากฏว่า ส่วนมากไม่เห็นชอบด้วยการกระทำของท่าน ๆ จึงได้ขอตาออกจากตำแหน่งแล้ว ทั้งนี้ โดยไม่มีผู้ใดมาแนะนำท่านเลย

แต่เป็นความจริงที่ทราบโดยที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากอยู่แล้ว ฝ่ายค้านก็ไม่คิดใคร่ นอกจากเตรียมตัวสำหรับหาเสียงให้ได้มากที่สุดในการเลือกตั้งคราวหน้าเพื่อตนจะได้เป็นรัฐบาล ตามประวัติศาสตร์อังกฤษ ในระหว่าง ๕๐ ปีที่ล่วงมา รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาฯ ไม่เคยถูกฝ่ายค้านล้มได้เคย มีแต่รัฐบาลลาออกเองเพราะแตกแยกความเห็นกันภายใน ฉะนั้น รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญจะออกจากตำแหน่งได้ก็เมื่อแตกแยกกันในพรรค ตราบใดที่พรรครวมกันเป็นปึกแผ่น รัฐบาลนั่นเองเป็นผู้ควบคุมสภา และไม่ใช้สภาควบคุม

รัฐบาล อย่างไรก็ดี สภาสามัญมีทางอยู่ ๔ ทางที่จะแสดงความไม่
พอใจรัฐบาล

(๑) ดงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยแสดง การไม่เห็น ชอบด้วย
นโยบายทั่วไป

(๒) ดงมติดำเนินรัฐบาลหรือ สมาชิก ของคณะรัฐบาลในการ
กระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(๓) ไม่อนุมัติให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ฉบับหนึ่งซึ่ง
รัฐบาลเสนอ หรือ

(๔) แก้วร่าง พระราช บัญ ญัติ ซึ่ง รัฐบาล เสนอ จน รัฐบาล ไม่
สามารถรับได้

อย่างไรก็ดี ในการที่สภาสามัญจะกระทำการดังกล่าวแล้ว ต้อง
หมายความว่า รัฐบาลไม่ มีเสียง ข้างมาก แล้ว ซึ่ง ในกรณี เช่น นั้น
รัฐบาลก็ต้อง พิจารณาว่า จะลาออกหรือ ขอความเห็น ราษฎร โดย
ยุบสภาสามัญให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ ข้อเท็จจริงเหล่านี้จะเป็นเครื่อง
ประกอบในการเลือกทางเดินของรัฐบาล กล่าวคือ ถ้าปรากฏชัดเจน
ว่า นอกจากไม่ได้รับความสนับสนุนจากสภาสามัญแล้ว ประชาชน
ก็ยังมีท่าทีเช่นเดียวกันอีกด้วย ในกรณีเช่นนี้ ทางอันมีเกียรติคือลา
ออก แต่ถ้ามติ ยังเป็นที่สงสัย ว่าสมาชิก สภาสามัญนั้น จะมีความ
เห็นตรงกับประชาชนซึ่งเลือกตั้งมา หรือไม่ รัฐบาลก็มัก กราบทูลให้
ยุบสภาเพื่อ ให้มีการเลือกตั้งใหม่ และรัฐบาลก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป
ชั่วคราวจนถึงวันเลือกตั้งใหม่ ถ้าผลของการเลือกตั้งปรากฏว่ารัฐบาล
ได้สมาชิกซึ่ง อยู่ในพรรคของตน มากกว่า พรรคอื่น รัฐบาลก็เป็น

รัฐบาลต่อไป แต่ถ้ารัฐบาลไม่ได้สมาชิกใหม่มีจำนวนพอที่จะสนับสนุนก็ต้องตาออก

หน้าที่ของฝ่ายค้าน

การโจมตีรัฐบาลและรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงแต่ละคนนั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายค้าน เพราะชื่อของฝ่ายค้าน ก็บอกอยู่แล้วว่าจะต้องค้าน ตามรัฐธรรมนูญบริติชถือว่า การค้านเป็นการป้องกัน การทุจริตเน่าเฟะของรัฐบาล เมื่อปรากฏว่า ฝ่ายรัฐบาลประพฤติ ผิดหรือไม่ชอบด้วยทำนอง คตองธรรม ฝ่ายค้าน มีหน้าที่ คองตง กระทบตามชน หน้าที่ฝ่ายค้านจึงเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญไม่น้อย ด้วย เหตุนี้ ศัพท์ในสภาอังกฤษ จึงเรียกรัฐบาลว่า "รัฐบาลของสมเด็จพระมหากษัตริย์" (His Majesty's Government) และฝ่าย ค้านว่า "ฝ่ายค้านของสมเด็จพระมหากษัตริย์" (His Majesty's Opposition) และหัวหน้า มีเงิน เดือน อีก ด้วย และเป็น ตรีบ หนีถ้อกันระหว่างกันทั้งต้องฝ่ายว่า รัฐบาล มีหน้าที่บริหารบ้านเมือง โดยเปิดเผยและ สัจย์ สัจจิต และพร้อมที่จะรับ คำวิพากษ์ ต่าง ๆ และโต้เถียงกัน โดยใช้เหตุผล หรืออีกนัยหนึ่งเท่ากับทั้งสองฝ่าย ตกตง กันว่าอีก ฝ่ายหนึ่ง เพราะมี พรรคพวกมาก เป็น ผู้บริหาร ให้ อีกฝ่าย หนึ่ง ซึ่งมีพรรคพวกน้อยคอยค้าน การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมี รัฐสภาอย่าง อังกฤษ นี้ จะตม้เหตว ถ้าต่างฝ่าย ต่างไม่ มีความ อดกลั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล ก็ต้อง ให้โอกาส ฝ่ายค้านที่จะ วิพากษ์รัฐบาลได้ในสภา และในขณะที่เดียวกันฝ่ายค้านก็ต้อง ให้ความ สละสลวแก่รัฐบาลที่จะบริหารไปได้โดยไม่ดิ่งขาซึ่งกันและกัน และมี บางคราวรัฐบาล และฝ่ายค้าน ตกตง กันว่า จะไม่โต้เถียง ซึ่งกันและกัน

ซึ่งโดยปกติมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับ การต่างประเทศ สำคัญซึ่ง ถือว่าเป็น
เรื่องของชาติส่วนรวม

บทที่ ๒

สภาขุนนาง

รัฐสภา (Parliament) ของ บริติช ประกอบด้วย สอง สภา
คือ สภาขุนนาง (House of Lords) และ สภาสามัญ (House of
Commons)

สภาขุนนางของบริติชนั้น แต่ก่อนมีอำนาจมากไม่แพ้สภาสามัญ
แต่ในที่สุดได้ถูกตัดทอนอำนาจลง เมื่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ นี้ จึงจะ
ได้กล่าวต่อไป

สภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกรวม ๒ ประเภทด้วยกัน คือ

- (๑) พระบรมวงศ์านวงศ์ (Princes of the Royal Blood)
- (๒) ขุนนางที่มืบรรดาศักดิ์สืบต่อกันทางทายาท (Hereditary
Peers)
- (๓) ขุนนางผู้แทนแห่งสก๊อตแลนด์ (Representatives Peers
of Scotland)
- (๔) ขุนนางผู้แทนแห่งไอร์แลนด์ (Representatives Peers
of Ireland)

(๕) ผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งเทียบขุนนาง (Law Lords) และ

(๖) ขุนนางฝ่ายบรรพชิต (Lords Spiritual)

พระบรมวงศานุวงศ์ที่จะเป็นสมาชิกสภาขุนนางนั้น ได้แก่
เจ้านายที่มีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และ
เป็นชาย บรรพชิตภวระ และมีจำนวนน้อย แต่การได้สิทธิเช่นนี้ไม่
ใช้ในฐานะเป็นเจ้าของ แต่ฐานดำรงตำแหน่งขุนนาง เช่น ดยุก แห่ง
วินเซอร์ เมื่อครั้งดำรงพระอิสริยยศเป็น Prince of Wales แต่มี
บรรดาศักดิ์เป็น Duke of Cornwall ด้วย จึงทรงเป็นสมาชิกสภา
ขุนนางในฐานะเป็นดยุก์ อย่างไรก็ตาม พระบรมวงศานุวงศ์เหล่านี้
เสด็จไปประชุมน้อยครั้งที่สุด และไม่ร่วมอภิปราย

ขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์สืบต่อกันทางทายาทนั้นมีมาก ในสภา
ขุนนาง สมาชิกทั้งหมดประมาณ ๖๐๐ กว่า ขุนนางเหล่านี้ ได้แก่
Duke, Marquis, Earl, Viscount และ Baron และมีธรรมเนียม
ถือว่า ขุนนางเหล่านี้จะตาออกจากบรรดาศักดิ์ไม่ได้ แม้คนสามัญ
เมื่อบิดาหรือญาติเป็นขุนนางถึงแก่กรรมลง และตามสายโลหิตตน
จะได้บรรดาศักดิ์สืบแทน จะปฏิเสธไม่รับไม่ได้ และการมีบรรดาศักดิ์
เป็นขุนนาง ไม่มีสิทธิพิเศษยิ่งกว่าคนสามัญ นอกจากมีชอบบรรดาศักดิ์
และเป็นสมาชิกในสภาขุนนางเท่านั้น สตรีบรรดาศักดิ์จะเป็นสมาชิก
ไม่ได้

ขุนนางผู้แทนแห่งสก๊อตแดนดัดล้วนมากสืบทายาทมาตั้งแต่สก๊อต
แดนนี้ยังไม่ได้ รวมกับบริเตนใหญ่เป็นสหราชอาณาจักร (United
Kingdom) ฉะนั้นจำนวนจึงมีมาก จึงได้ตกลงให้ขุนนางประเภท
เดือกตั้งกันเข้ามาทุกคราวที่มีสภา ฯ ใหม่ ๑๖ นาย

ขุนนางผู้แทนแห่งไอร์แลนด์นั้น มีมากเช่นเดียวกัน จึงให้ประชุม
กันเดือกตั้งเข้ามา ๓๗ นาย และอยู่ในสภาพขุนนางตลอดชีวิต

ผู้พิพากษาซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบขุนนางนี้ ต่างกับขุนนางประเภท
ตังกดาวข้างต้น กล่าวคือไม่มีการสืบทายาท โดยที่สภาขุนนาง
มีหน้าที่เป็นศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาอีกด้วย จึงจำเป็นต้องมีสมาชิก
ที่เป็นนักนิติศาสตร์ซึ่งชำนาญพอสมควร เพื่อพิจารณาคดีต่าง ๆ ที่ฎีกา
ขึ้นมา โดยปกติ ผู้พิพากษาประเภทนี้มี ๗ นาย และมีประธานสูง
สุด (Lord High Chancellor) อีกหนึ่งนาย ซึ่งทำหน้าที่ประธาน
สภาขุนนางอีกด้วย และสมาชิกสภาขุนนางอีกบ้างซึ่งเคยเป็นผู้พิพากษา
และแม่ทัพสภาขุนนางจะมีหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย และสมาชิกมีสิทธิ
ที่จะเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาคดีด้วยก็ได้ ในทางปฏิบัติ ผู้พิพากษา
ซึ่งเป็นขุนนางเป็นผู้พิจารณาเท่านั้น แต่ทำในนามของสภาขุนนาง

ขุนนางฝ่ายบรรพชิต ความจริงไม่ใช่ขุนนาง แต่มีสัมพันธคดีตั้ง
สมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้มี ๒๖ ท่านด้วยกัน คือ อาชบิชอปแห่ง
แคนเตอร์บรี อาชบิชอปแห่งยอร์ก และบิชอปแห่งเมืองต่าง ๆ อีก
๒๔ เมือง

สมาชิกแห่งสภาขุนนางจะไปออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ
ไม่ได้ ทั้งจะไปสมัครรับเลือกตั้งก็ไม่ได้

สำหรับสภาขุนนางนี้แม้สมาชิกประมาณ ๗๕๐ นายก็ดี แต่
พวกขุนนางเหล่านี้ส่วนมากเป็นโดยสืบตระกูล บางคนก็ไม่สนใจจะ
มาประชุม เพราะความจริงอำนาจของสภาขุนนาง ได้ถูกตัดทอนไป
มาก โดยปกติจึงมีสมาชิกมาประชุมครั้งละประมาณ ๔๐ นาย เว้น
แต่มีเรื่องสำคัญ องค์ประชุมเพียง ๓ นายก็ถือว่าครบองค์ประชุม

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ อาจเสนอในสภาขุนนาง ก่อนเสนอ
 ไปสภาสามัญได้ แต่เสนอพระราชบัญญัติว่าด้วยการเงินไม่ได้ ต้อง
 ผ่านทางสภาสามัญขึ้นมาก่อน ในทางปฏิบัติมีพระราชบัญญัติน้อย
 ระเบียบที่พิจารณาในสภาขุนนางก่อน โดยปกติสภาขุนนางมักเห็นชอบ
 ด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาสามัญผ่านขึ้นมา มีสองหรือสามครั้ง
 ที่สภาขุนนางกับสภาสามัญเกิดขัดกันขึ้น คือในปี พ.ศ. ๒๔๗๔ (ค.ศ.
 ๑๙๓๑) สภาสามัญได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปการเลือกตั้งใหม่
 ให้โดยทันที กับเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๖ (ค.ศ. ๑๘๙๓) ร่างพระราชบัญญัติ
 ให้ไอร์แลนดเริ่มปกครองตนเองได้บ้าง ซึ่งสภาขุนนางไม่ยอมผ่าน จน
 ถึงรัฐบาลต้องถวายเป็นคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาสามัญเพื่อเป็น
 การหยั่งเสียงประชาชน ในที่สุดสมาชิกเก่าส่วนมากกลับเข้ามาอีก และ
 ยินยอมตามเดิม สภาขุนนางจึงยอมผ่านพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว
 แต่การขัดกันครั้งสำคัญที่สุดคือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙) นาย
 ดอยจอย รัฐมนตรีว่าการคลัง ในขณะรัฐบาลเสรีนิยม (Liberal)
 ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ การเงิน โดยมีหลักการเก็บภาษีที่ดิน อย่าง
 ใหม่ สภาสามัญผ่านร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาขุนนาง แต่เนื่อง
 จากร่างพระราชบัญญัตินั้นกระทบถึงพวกเจ้าของที่ดินเป็นอย่างมาก และ
 สมาชิกสภาขุนนางส่วนมากเป็นพวกเจ้าของที่ดิน จึงไม่ยอมผ่านร่าง
 พระราชบัญญัติฉบับนี้ สภาสามัญโกรธแค้นมาก ถึงกับมีการ
 กล่าวหาว่าสภาขุนนาง “ละเมิดรัฐธรรมนูญ” และ “ช่วงชิงเอา
 เอกสิทธิ์ของสภาสามัญ” เพราะมีประเพณีมานานแล้วว่า สภาขุนนาง
 จะไม่แตะต้องกับร่างพระราชบัญญัติการเงิน ซึ่งสภาสามัญ ถือว่า เป็นผู้
 แทนราษฎร เสนอมา นายกรัฐมนตรีจึงกราบบังคมทูลให้ยุบสภาสามัญ

ผลแห่งการเลือกตั้งใหม่ คณะเสรีนิยมได้เข้ามาอีก สภาสามัญชุดใหม่จึงลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเดิม ไปยังสภาขุนนาง อีกครั้งหนึ่ง ครองสภาขุนนางยอม เนื่องจากเหตุการณ์ครั้งนั้น คณะพรรคการเมืองเสรีนิยมซึ่งเบ็นรัฐบาตอยู่จึงเห็นว่า จำเป็นจะต้องบงกกันมิให้สภาขุนนางช่วงชิงเอกลัทธิดังกล่าวแล้วออกไป โดยวางลัทธิและหน้าที่ระหว่างสภาทั้งสองให้ชัดเจน จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่สภาขุนนางต่อสภาสามัญ โดยมีหลักการ คือ

(๑) ถ้าสภาสามัญผ่านร่างพระราชบัญญัติว่า ด้วยการเงินแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ภายใน ๓ เดือน แม้สภาขุนนางจะไม่เห็นชอบด้วย เว้นไว้แต่สภาสามัญจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(๒) วางบทวิเคราะห์ศัพท์ว่า ร่างพระราชบัญญัติการเงินนั้น คืออะไร และถ้ามีข้อโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภาสามัญเป็นผู้วินิจฉัย

(๓) ร่างพระราชบัญญัติส่วนสาธารณะ (Public Bill) ใดหมายความว่าที่ไม่เกี่ยวกับการเทศบาล ถ้าสภาสามัญผ่านแล้วในการประชุมสามครั้งติดกัน จะเป็นโดยสภาสามัญชุดเดียวกันหรือไม่ก็ตาม และโดย มีระยะเวลาอย่างน้อยสองปี นับตั้งแต่วันครั้งที่ ๑ กับครั้งสุดท้าย ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วโดยไม่ตอ้งคำนึงว่า สภาขุนนาง จะเห็นชอบด้วยหรือไม่

(๔) โดยที่สภาขุนนางถูกคัดค้านอำนาจลงมาก และเพื่อให้เห็นว่าสภาสามัญควรจะเป็นสภาซึ่งสมาชิกถูกราชฎรเลือกตั้งมา ไม่

ให้ห่างเหินกับราษฎรจนเกินไป จึงให้ลดอายุของสภาสามัญจาก ๗ ปี เป็น ๕ ปี

ร่างพระราชบัญญัติตัดทอนอำนาจสภาขุนนางฉบับนี้ สภาขุนนางไม่พอใจ แต่ไม่กล้าปฏิเสธทีเดียว เพียงขอแก้ไข แต่สภาสามัญ ยกร่างในที่สุดเพื่อหยั่งเสียงราษฎร รัฐบาลได้กราบทูลให้ยุบสภา อีกครั้งหนึ่ง ผลแห่งการเดือกตัง คณะพรรคเสรีนิยมได้เข้ามาอีก และเสนอให้สภาสามัญ ลงมติ ผ่านร่าง พระราชบัญญัติฯ ไปยังสภา ขุนนางอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเรื่องไปถึงสภาขุนนาง ปรากฏว่าในวันนั้น ขุนนางที่ไม่เห็นด้วยไม่มาประชุมเป็นอันมาก ในที่สุด ร่างพระราช บัญญัติฉบับนี้จึงได้ผ่านสภาขุนนางไปได้ และประกาศใช้เป็นกฎหมาย ต่อมาจนทุกวันนี้

โดยสรุป หน้าที่ของสภาขุนนางก็คือ

(๑) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติเสนอชน มาจากสภาสามัญ

(๒) ทำหน้าที่ คำนวณคดีกรรม สำหรับพิจารณาคดีซึ่งสมาชิกใน สภาขุนนางถูกกล่าวหา

(๓) ทำหน้าที่ศาลสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและ อาญาบางเรื่อง

(๔) พิจารณาในเรื่อง Impeachment ซึ่งรัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใด ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดรัฐธรรมนูญ แต่หน้าที่หลังนี้ปรากฏว่าไม่มี คดีชนิดนี้มากกว่า ๒๐๐ ปีแล้ว

บทที่ ๗

สภาสามัญ

สภาสามัญ (House of Commons) เป็นสภาซึ่งคล้ายสภาผู้แทนของเรา คือสมาชิกของสภานิติบัญญัติซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งได้ เดิมตั้งเข้ามา มีสมาชิกทั้งหมด ๖๑๕ นาย แต่ในจำนวนนั้น ๑๒ นายซึ่งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เลือกตั้งเป็นผู้แทนตั้งเข้ามา

บริเตนใหญ่แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๕๕๕ เขต ในจำนวนนี้มีเขตทั้งหมดแทนได้เขตละสองนาย ๑๘ เขต ต่อมานายหนึ่งเขต นอกนั้นเขตละ ๓ นาย เป็นผู้แทนมาจากอังกฤษ ๕๕๒ นาย จากเวลส์ ๓๖ นาย จากสกอตแลนด์ ๒๔ นาย จากไอร์แลนด์เหนือ ๓๓ นาย การที่ยอมให้มหาวิทยาลัยตั้งผู้แทนเข้ามานั่งได้นั้นสืบเนื่องมาจากประเพณีเดิม ตั้งแต่รัชกาลพระเจ้าเจมส์ที่หนึ่ง คือในสมัยนั้น พระมหากษัตริย์พยายามจะคุมสภาฯ ให้อยู่ โดยแนะนำให้เลือกแต่ผู้ทรงแนะนำไป แต่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวิชาการ ไม่ยอมเลือก ตรงกันข้ามกลับเลือกผู้แทนของตนที่เห็นความเหมาะสมเข้าไป

วิธีเลือกตั้งของอังกฤษเป็นวิธีเลือกตั้งชั้นเดียว โดยตรง ชายหรือหญิงที่มีอายุ ๒๑ ปีบริบูรณ์ มีสิทธิเลือกตั้งและรับเลือกตั้งภายในเงื่อนไขบางประการ

ประธานสภาสามัญ เมื่อได้รับเลือกตั้งและมีพิธีเปิดรัฐสภาแล้ว ในสภาสามัญจะต้องมีการเลือกตั้งประธานสภา ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่ง

ทดสอบความเกียรตินี้และมีอำนาจมาก เพราะคำวินิจฉัยของประธานฯ เด็ด
 ขาด ใครจะโต้แย้งไม่ได้ ประธานสภาฯ อยู่ในตำแหน่งตลอดอายุของ
 สภาสามัญ โดยปกติรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายข้างมาก มักเป็นผู้พิจารณา
 สัมภาษณ์ในพรรคของตน แต่เมื่อสัมภาษณ์นั้นได้รับเลือกแล้ว จะต้อง
 ปฏิบัติหน้าที่เป็นกลางจริงๆ และในทางปฏิบัติก็ทำเช่นนั้น มติหน้า
 ดังเกิดคือ เมื่อได้รับเลือกเป็นประธานสภาฯ แล้ว เพื่อให้พรรคใด
 ดังสัยหรือไม่ไว้วางใจ ประธานจะไม่กล่าวถ้อยคำในที่สาธารณะหรือ
 แสดงความเห็นในทางการเมืองเอียงไปทางพรรคใดเลยแม้พรรค ซึ่งตน
 ดังักตัอยู่ ไม่ไปประชุมพรรคของตน ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายของพรรค
 ไม่ไปสโมสรของพรรค ไม่ไปทำการโฆษณาเพื่อได้รับการเลือกตั้งอีก
 เพราะโดยปกติ ถ้าทำหน้าที่ดี และสัมภาษณ์เคารพนับถือในเขตเลือกตั้ง
 ของประธานสภา พรรคต่างๆ มักตกลงกันไม่ตั้งผู้อื่นเข้าไปแข่งขัน
 เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า เรื่องต่างๆ โดยมากถ้าพิจารณากันมาก
 คน มักเสียเวลา เพราะหลายคนอาจมีความเห็นไม่ตรงกัน หรือตรง
 กัน แต่ก็อาจพูดซ้ำกัน ซึ่งเป็นการเปลืองเวลา สภาสามัญจึงต้อง
 ตั้งกรรมาธิการอยู่ ๕ พวกด้วยกัน

(๑) กรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)
 เพราะมีบางคราวที่จำเป็นต้องให้สภาฯ ทั้งสภาเป็นกรรมาธิการ ใน
 กรณีเช่นนั้นประธานสภาจะงดจากบัลลังก์ ไม่เข้าประชุม และให้สภาฯ
 เลือกสัมภาษณ์ทำหน้าที่เป็นประธานแทน แต่ผู้ทำการแทนจะขึ้นไปนั่ง
 บนบัลลังก์ไม่ได้

(๒) กรรมาธิการคัดเลือกสำหรับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
 ส่วนสาธารณะ (Select Committees on Public Bills) โดยปกติ

มี ๓๕ นาย ตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนและให้รายงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดย
เฉพาะ กติกา คือ เรื่องซึ่งจะก่อกำหนดการอันใดอันหนึ่งขึ้นใหม่หรือเป็น
เรื่องซึ่งยังไม่เคยมีผู้ใดเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติขึ้นมา แต่เมื่อทำ
หน้าที่เสร็จแล้ว หมดอายุไปในตัว เมื่อมีเรื่องใหม่ ต้องตั้งกันใหม่
กรรมวิธีการประเภทนี้อาจมีหลายชุดก็ได้ ทำหน้าที่เรื่องต่างๆ

(๓) กรรมวิธีการประชุมร่างพระราชบัญญัติส่วนสาธารณะ
(Sessional Committees on Public Bills) กรรมวิธีการพวกนี้
ความจริงก็กรรมวิธีการคัดเลือก (Select Committees) นั้นเอง
แต่ตั้งกันโดยให้มีอายุหนึ่งปี กรรมวิธีการนี้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องราว
ต่างๆ ที่มีผู้เสนอมา ซึ่งไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติ มีหน้าที่ตั้ง
กรรมวิธีการคัดเลือกดังกล่าวในข้อสอง มีหน้าที่พิจารณาการเงินของ
แผ่นดินโดยตรวจรายงานของประธาน ตรวจเงินแผ่นดิน และอธิบดีกรม
บัญชีกลาง หน้าที่พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎร โดยที่มีหน้าที่อยู่
มากหลาย ฉะนั้น จึงมีอยู่หลายชุดด้วยกัน และเนื่องจากมีหน้าที่
สำคัญ กรรมวิธีการชุดนี้ก่อนตั้งพรรคต่างๆ จึงมักจะตกลงแบ่ง
ส่วนจำนวนตัวผู้ที่จะเป็นกรรมวิธีการ

(๔) กรรมวิธีการประจำเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่วน
สาธารณะ (Standing Committees on Public Bills)

กรรมวิธีการประเภทนี้ ตั้งขึ้นเพราะกรรมวิธีการคัดเลือกเท่านั้น
ไม่พอ โดยทำงานของสภาที่มีมากมาย และให้มีหน้าที่อยู่ตลอดอายุ
ของสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมาย
ศาลยุติธรรม วิธีพิจารณาในศาล การค้า การเดินเรือ การเกษตร
การประมง กรรมวิธีการประเภทนี้มี ๒ ชุดด้วยกัน

(๕) กรรมการร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวเอกชน (Private Bills Committees)

ได้กล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวสาธารณะ (Public Bills) และร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวเอกชน (Private Bills) มาหลายครั้งแล้ว จึงจำต้องอธิบายว่าร่างพระราชบัญญัติสองชนิดนี้ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติอะไรบ้าง

ร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวสาธารณะ ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับส่วนได้เสียทั่วไป อีกนัยหนึ่ง ซึ่งพาดพิงถึงประชาชนทั่วไปหรือชนหมู่มาก เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีอากร การเลือกตั้ง เป็นต้น

ร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวสาธารณะซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอ ได้ชื่อว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bills) ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน (Money Bills) ฉะนั้นรัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้เสนอได้ แต่ร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวสาธารณะบางชนิด นอกจากร่างพระราชบัญญัติการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอได้ ในกรณีเช่นนี้ แทนที่จะเรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวสาธารณะก็เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกเอกชน (Private Member's Bills) อย่างไรก็ตาม ถึงเรียกชื่อแปลกออกไป แต่ก็รวมอยู่ในประเภทร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวเอกชน (Private Bills) นั้น ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติที่อาศัยส่วนตัวได้เสียของท้องถิ่นบางแห่งหรือบุคคลบางคนบางหมู่บางเหล่า เช่น ร่างพระราชบัญญัติให้เทศบาลแห่งใดแห่งหนึ่งกู้เงิน หรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับบริษัทรถไฟหรือบริษัท

ไฟฟ้า เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติชนิดนี้ ถ้ารัฐบาลเป็นผู้เสนอ ก็
 กลายเป็นร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bills) ถ้า
 สมาชิก เป็นผู้เสนอ ก็กลายเป็น ร่างพระราชบัญญัติ ของสมาชิก เอกชน
 (Private Member's Bills) อย่างไรก็ตาม ก็ทำนองเดียวกันกับในร่าง
 พระราชบัญญัติส่วนราชการณะ กล่าว คือ ไม่ว่ารัฐบาลหรือสมาชิก
 เสนอ ก็เป็นร่างพระราชบัญญัติส่วนเอกชนอยู่ตามเดิม

วิธีปฏิบัติ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น มีดังนี้

(๑) ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินแล้ว รัฐบาลต้องเป็นผู้
 เสนอ และเสนอต่อสภาสามัญก่อน

(๒) ร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ เสนอได้ทั้งสองสภา โดยปกติ
 เสนอทางสภาสามัญก่อน

(๓) ผู้เสนอ ต้องเป็น สมาชิกในสภา สามัญ ถ้าเสนอใน
 สภาสามัญ

(๔) เมื่อเสนอแล้ว เจ้าหน้าที่จัดพิมพ์ญัตติร่างพระราชบัญญัติ
 นั้นลงในระเบียบวาระประจำวัน เมื่อถึงเวลาเจ้าหน้าที่จะอ่านชื่อร่าง
 พระราชบัญญัตินั้น โดยปกติ ไม่มีผู้อภิปรายหรืออภิปรายเล็กน้อย
 แลเห็นชอบด้วย เรียกว่า “อ่านครั้งที่หนึ่ง” (First Reading)

(๕) เมื่อเห็นชอบแล้ว เจ้าหน้าที่จะจัดพิมพ์ร่างตัวบททั้งฉบับ
 แจกสมาชิกพิจารณาในวันหลัง ครั้นแหละ พิจารณาและอภิปราย
 กันอย่างเต็มที่ถึงหลักการและเหตุผล แต่จะอภิปรายถ้อยคำ หรือ
 ประโยควรรคตอนไม่ได้ ต้องอภิปรายในหลักการจริง ๆ ถ้าสมาชิกส่วน
 มากรับรองก็ผ่านไป เรียกว่า “อ่านครั้งที่สอง” (Second Reading)

(๖) สภาจะได้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับ

ร่างพระราชบัญญัตินั้น การพิจารณารายละเอียดทุกตัวอักษรนั้นอยู่ในชั้นกรรมาธิการ เมื่อกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วจะรายงานกลับมายังสภา

(๗) สภาจะพิจารณาร่างซึ่งกรรมาธิการเสนอมานี้ ซึ่งอาจเป็นร่างเดิมหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้ ในตอนนั้นเรียกว่า “อ่านครั้งที่สาม” (Third Reading) ซึ่งสภาจะได้ลงมติให้เสนอหรือไม่เสนอไปยังสภาขุนนางก็ได้ สภาไม่มีมติจะแก้ไขหรือวรรคตอนอย่างใดอีก แต่ถ้าจำเป็นก็ต้องส่งย้อนไปยังคณะกรรมาธิการ

บทที่ ๘

ราชการฝ่ายประจำ

ในบทก่อน ๆ ได้กล่าว ฉะเพาะ นักการเมือง และข้าราชการ ฝ่ายการเมือง ข้าราชการของบริตชประเภทสำคัญอีกประเภทหนึ่ง คือ ข้าราชการฝ่ายประจำ เพราะเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า ถ้าพนักงานเมืองในสภาขุนนางหรือสภาสามัญหรือคณะรัฐมนตรี ราชการจะเดินไปไม่ได้ ต้องอาศัยข้าราชการ ฝ่ายประจำปฏิบัติกร ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

ความแตกต่างระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ

รัฐมนตรี หรือ เจ้ากระทรวง หรือ ปลัดกระทรวง ฝ่ายรัฐสภา หรือเดชานุการ ฝ่ายรัฐสภา นั้นเป็น ข้าราชการ การเมือง (Political

Officials) ส่วนข้าราชการฝ่ายประจำนั้น ช็อกแดดงให้เห็นชัดแล้ว บุคคลใดที่รับตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งการเมืองอื่นใด โดยปกติ ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง และต้องเป็นสมาชิก ในสภาขุนนาง หรือสภาสามัญ และการที่ได้ ตำแหน่ง การเมือง นั้น เพราะเหตุว่านายกรัฐมนตรีกำหนดถึงความเกี่ยวข้อง ของ การมีชื่อได้ยง เต็ม ในพรรค นั้น ๆ และอยู่ใน ตำแหน่ง ควบเท่า ที่คณะพรรค ของตน หรือพรรคที่สนับสนุนตนมีได้ยงอยู่ในสภาสามัญ และระหว่างอยู่ใน ตำแหน่งจะต้องแดดงตนว่าเป็นสมาชิกของพรรคนั้น

ส่วนฐานะของข้าราชการฝ่ายประจำนั้นแตกต่างกันมาก ข้าราชการ ฝ่ายประจำไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายการเมือง (Non Political) มี กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษว่า ข้าราชการประเภทนี้จะเป็นสมาชิก ของสภาสามัญไม่ได้โดยเด็ดขาด และจะไปมีส่วนในการร่วมมือกับ พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งไม่ได้ แต่ถ้าข้าราชการฝ่ายประจำ อยากรจะเข้าเล่นการเมืองต้องโดยสมัครรับเลือกตั้ง ต้องลาออกจาก ตำแหน่งทันที ที่มีการโฆษณา หรือประกาศว่า ตนจะ รับเลือก มีขอ ยกเว้น คือ ได้สิทธิในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศคือ สิทธิไปออก ได้ยงลงคะแนนเลือกตั้ง หากผู้ใดละเมิดจะต้องถูกลงโทษตามพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ถ้าเป็นความผิดร้าย แรงจะต้องถูกปลดจากตำแหน่ง

ความต่างกันอีกข้อหนึ่ง คือ ข้าราชการ ฝ่ายการเมือง โดย ปกติ เป็นผู้สมัครเล่น (amateurs) ส่วนข้าราชการ ฝ่ายประจำ เป็นผู้เชี่ยวชาญ (experts) หรือกำลังหัดที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญ ขา ราชการฝ่ายการเมืองถูกแต่งตั้งเนื่องจาก ความสามารถเฉพาะตัวของ

ผู้หนึ่ง แต่มีปรากฏบ่อย ๆ ที่ถูกแต่งตั้ง ทั้ง ๆ ที่ผู้นั้นมีความสัมพันธ์ใน
 งานของกระทรวงทบวงกรม ที่ตนจะเข้าไปดำรงตำแหน่งนั้น น้อยมาก
 หรือไม่เคยปฏิบัติงานในกระทรวงนั้นเลย นอกจากในระหว่างดำรงตำแหน่ง
 การเมือง อาทิว่าการกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด รัฐมนตรี หรือ
 เจ้ากระทรวง ผู้นั้น จะหาเวลาว่าง เพื่อจะปฏิบัติงาน ในกระทรวง นั้น ได้ น้อย
 เพราะต้องใช้เวลาทุ่มเท ไปในการประชุมคณะรัฐมนตรี ประชุมสภา
 ประชุมพรรค สังคม ฯลฯ บางคราวอยู่กระทรวงนี้ไม่ได้ นานเท่าใด
 ก็ต้องย้ายไปกระทรวงอื่นอีกแล้วแต่ความจำเป็นทางการเมือง เมื่อปี
 พ.ศ. ๒๔๖๗ (ค.ศ. ๑๙๒๔) คณะรัฐบาลกรรมกร ได้เป็นรัฐบาลครั้งแรก
 ในวงการเมืองและวงการฝ่ายราชการประจำภาคนี้ด้วย และ
 ทำนายกันว่า หัวหน้ารัฐบาลคือนายรามเซย์ แมคโดนัลด์ (Ramsay
 Macdonald) ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคที่ไม่เคย เป็นรัฐบาลเลย จะไม่
 สามารถหาตัวรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงที่มีความรู้ความชำนาญในการ
 งานได้ ขอบเขตดังกล่าวแท้จริงก็มมุด เพราะว่าในขณะนั้นพรรค
 กรรมกรไม่มีผู้เคยชำนาญงานเลยอย่างพรรคข้าราชการ หรือได้รับนิยม
 แต่มีผู้อธิบายว่า มาตรการพรรคข้าราชการของ เดวิด บอดดวิน เอง
 เมื่อก่อนหน้าพรรคกรรมกรชุดนี้ครั้งรัฐมนตรีซึ่งไม่เคยปฏิบัติงาน เช่น คิง
 เซอร์ ออสเตน เซมเบอร์เตน เป็นรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่
 ท่านผู้นั้นไม่เคยเป็นนักการทูตที่ชำนาญ แต่เป็นเพียงนักการเมืองและผู้
 ชำนาญทางปกครองเท่านั้น หรือการที่บอดดวิน ตั้งนายวินด์ตัน เชอร์
 ชิด อดีตนายกรัฐมนตรีสัมัยสงครามคราวหนึ่งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการคลัง
 ในชุดของท่าน ทั้ง ๆ ที่เชอร์ชิดไม่ได้เป็นนักการคลัง แต่เป็นนักการ
 เมืองและการทหาร และมีผู้นอก หาดายนายซึ่งไม่เคยปฏิบัติงาน ใน

๕๑
 กระทรวง ที่คนจะเข้าไปดำรงตำแหน่งเลย ถึงกับมีการกล่าวต่อผู้
 เป็นรัฐมนตรีว่า สำหรับ ข้าราชการประจำ เราเห็นควรว่า ต้องรงาน
 ของเขาคดี แต่สำหรับนายใหญ่ไม่ต้องรักใคร่ ผู้ที่จะเข้าไปเป็นเลี่ยม
 ในกระทรวงการคลังต้องสอบคำนวณได้ แต่รัฐมนตรีว่าการคลัง
 ไม่ต้อง เพียงแต่เป็นชายอายุกลางคนซึ่ง โดกรู้จัก ซึ่งความจริงวิชา
 คำนวณ ซึ่งเรียนมางู ๆ ปลา ๆ จาก ออกัสฟอร์ด หรือ ออกัน กัดม หมด
 แล้วก็เป็นได้ นายร้อยโทกล่าวว่า จะได้เดือนเป็นนายร้อยเอกต้องแต่ง
 ให้ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า วิทยุศาสตร์ ศาสตร์ วิชาประวัติศาสตร์ การรบแล้ว
 แต่ตัวรัฐมนตรีว่าการกลาโหมเองไม่เป็นไร อาจเป็นผู้ซึ่งรักสันติไม่
 ชอบการทหารและไม่รู้เรื่องการทหารเลยก็อาจเป็นได้ ข้อกล่าวหา
 เหล่านี้ในตำราต่าง ๆ ของอังกฤษเองได้อธิบายว่าจริง ถ้าได้รัฐมนตรี
 ซึ่งรงานชำนาญงานไปประจำกระทรวงที่ตนจะบังคับบัญชาได้ก็ดี แต่
 ไม่จำเป็นต้องได้ชนิดผู้เชี่ยวชาญเลย เพราะหน้าที่ ของรัฐมนตรี หรือ
 เจ้ากระทรวงนั้นไม่ใช่ไปปฏิบัติงานในกระทรวงนั้น เป็นแต่เพียงช่วย
 วางนโยบายทั่วไปให้ และดูว่า ข้าราชการฝ่ายประจำได้ปฏิบัติไปตาม
 นโยบายที่วางไว้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้แสดงความเห็นว่า การ
 ได้รัฐมนตรีที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ (Layman) มาจากวงนอกนั้นดีกว่า
 เพราะว่าการรัฐมนตรีจะต้องวางนโยบายทั้งกระทรวง และความสัมพันธ์กับ
 กระทรวงอื่น ๆ จะต้องเป็นสื่อ ระวังกระทรวง ของตนกับสภาสามัญ
 คิดต่อพ้องมติมหาชน การเป็นรัฐมนตรีกลาโหมไม่ใช่จะดูเฉพาะเรื่อง
 ทหาร การเป็นรัฐมนตรีเกษตรไม่ใช่ต้องดูเฉพาะเรื่องที่ดินหรือการ
 เพาะปลูกหรือเจ้าของที่ดิน การรัฐมนตรีผู้เชี่ยวชาญมักเห็นดีมาจาก
 กระทรวงตนเอง ก็จะได้แต่เรื่องของตน และหมัดกอยู่ว่า เป็น

การตทจะใหญ่ขงไมไซมเชยวชาญคุมงานของมเชยวชาญ และถากการ
 คุมงาน นน ผคค ไซวชการ ใหนบเนยน และเห็นอก เห็นใจ ขาราชการ
 ประจำแดง จะมเวองกะทบกันนอยทด้ยงกกว่าตงมเชยวชาญใ้ไป
 คุมมเชยวชาญ

ความสัมพันธ์ระหว่าง

รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงกับหัวหน้าราชการฝ่ายประจำ

รัฐมนตรี หรือ เจ้ากระทรวง มีหน้าที่ให้ราชการในกระทรวง
 ของตนประสานกตมกตมกับนโยบายของรัฐสภา กตาคือ ตาม
 ความเห็นส่วนมากของสภาสามัญ และในขณะเดียวกันเมื่อสภา
 สภาสามัญ วิพากษ์ ตอง บอง กัน ถา ปราบกฏ ว่า สภา เข้าใจ ข้อ เท็จจริง ผิด
 ทงนเพื่อใ้ความเบนธรรมแก่ฝ่ายประจำ ฝ่ายการเมือง มีหน้าที่ใ้
 งานเดินไปรวดเร็วและดวยดี และมีหน้าที่พิจารณาความเห็นขงฝ่าย
 ประจำเสนอมา และวินิจฉัยตามนโยบาย ที่รัฐบาล ขงคนเบนผู้แทน ตอง
 การ ฝ่ายประจำกมีหน้าที่จะตองใ้คำแนะนำ ในปัญหาทุกข้อ ที่เกิด
 ขน เพื่อที่จะใ้ใ้หัวหน้าฝ่ายการเมืองในกระทรวงของตนครักตรอง
 ใ้ตตยพินิจและวินิจฉัย โดยไมผิตพลาด เมื่อหัวหน้าฝ่ายการเมือง
 วินิจฉัยแล้วจะตองนำไปปฏิบัติตาม มีหน้าที่จัดใ้งานประจำเดินไป
 โดยสะดวก พุดสั้น ๆ หัวหน้าฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางนโยบายทั่วไป
 ฝ่ายประจำมีหน้าที่ใ้ความเห็นและปฏิบัติการในเรื่องรายละเอียด โดย
 ปกต รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวง ขงเบนฝ่ายการเมืองมักจะเห็นชอบดวย
 ตามที่ฝ่ายประจำเสนอ จริงอยู่ ฝ่ายการเมืองไม่มีข้อผูกพันข้อใ้ใด
 ที่จะตองปฏิบัติตามความเห็นของฝ่ายประจำ เพราะว่ความรับผิดชอบ

ชอบต่อคณะรัฐมนตรีก็ ต่อสภาสามัญก็ อยู่กับฝ่ายการเมืองซึ่ง
 เป็นผลดีหรืออนันต์ และเป็นความจริงที่มากว่า ถ้าเรื่องเรียบ
 ร้อยรัฐมนตรีก็ขอเพียง แต่ถาเกิดเสียหายชน รัฐมนตรีก็ขอเป็น
 ผู้รับตำหนิ ไม่ใช่ฝ่ายประจำ

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐมนตรี หรือเจ้ากระทรวง
 กับหัวหน้าฝ่ายประจำ จะเป็นไปด้วยดีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับ บุคคลิก
 ลักษณะของบุคคลทั้งสองประเภทนี้ งานจะเดินไปด้วยดีเป็นประโยชน์
 แก่ชาติแก่กระทรวงของตน ถ้าได้รัฐมนตรี หรือเจ้ากระทรวง และ
 หัวหน้าฝ่ายประจำ (คือ ปลัดกระทรวงฝ่ายประจำ) ซึ่งเป็นคนแข็ง
 อารมณ์ดี และคล่องแคล่ว และทั้งสองฝ่ายต่างรู้วัตถุประสงค์และหน้าที่ของ
 ตนมีเพียงใด ดอเรนซ์ โลเวลล์ (Lawrence Lowell) กล่าวว่า
 รัฐมนตรีที่ดีต้องเป็นผู้บริหารที่ดีด้วย (good administrator) แต่
 ท่านผู้นั้นจะต้องมองคุณภาพของงานและไม่ลืมคิดว่าตนรู้งานเทคนิค เท่ากับ
 หัวหน้าฝ่ายประจำ ถ้าชนดำเนินการเกินขอบเขตของตนถืออำนาจ
 และแทรกแซงในรายละเอียดแล้ว ก็จะทำให้เกิดกะทบกันชน และจะเสียใจ
 ในภายหลัง

สำหรับฝ่ายประจำนั้น ที่จริงก็หลายวิธีที่จะคุมรัฐมนตรี ที่จะ
 เดินออกนอกทางเหมือนกัน มีคำกล่าวที่ว่า คนโง่หนึ่งถ้าเราปล่อยให้
 ให้อยานเนียนาบ เชื้อกนั้นก็จะชวนคอเขาเอง ถ้ารัฐมนตรีไม่แยแส
 ที่จะฟังคำแนะนำจากฝ่ายประจำ ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องให้คำแนะนำ และ
 ถ้าเกิดผิดพลาดชนก็จะต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ถ้ารัฐมนตรีเข้า
 แทรกแซงในรายละเอียดมาก ฝ่ายประจำก็จะเล่นรายละเอียดให้
 จนอ่านไม่ไหว หรือถ้ารัฐมนตรีจะสั่งจ่ายเงินหรือสั่งงานซึ่งผิดระเบียบ

ปลัดกระทรวงฝ่ายประจำอาจเห็นได้ว่า อาจถูกระงับในสภาสยามัญ
ซึ่งโดยปกติกระทุษชนิดนฝ่ายการเมืองมักระมัดระวัง

การ บรรจุ ข้าราชการ อังกฤษ ใน ปัจจุบัน นี้ มี พระราช บัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือนวางไว้เรียบร้อย ซึ่งต้องเป็นไปโดยการ
สอบได้ การแข่งขันหรือการคัดเลือกแล้วแต่กรณี ในสมัยคริสต์
ศตวรรษที่ ๑๘ และต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ การบรรจุข้าราชการ
ไม่ได้เป็นไปอย่างทุกวันนี้ แต่แต่ใครมีอำนาจอำนาจ มีพวกพ้อง
เป็นสภามาสมัครสภาสยามัญหรือเคยสนับสนุนการเลือกตั้ง หรือบุตรหลาน
นักการเมืองก็ได้รับการบรรจุก่อนผู้อื่น

การเลื่อนขั้นและตำแหน่งไม่ได้ทำโดยการสอบได้ ฉะนั้น จึง
ไม่ใช่หน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำหรับข้าราชการ
ที่เงินเดือนสูงกว่าปีละ ๕๐๐ ปอนด์ การเลื่อนขั้นและตำแหน่งเป็นไป
โดยดุลยพินิจของหัวหน้ากระทรวงฝ่ายประจำ ถ้าชน หรือตำแหน่ง
ต่ำกว่านั้น กรรมการกระทรวงเป็นผู้พิจารณา

การวางอัตราเงินเดือน รัฐบาลอังกฤษ ได้ใช้ความ ระมัดระวัง
มาก โดยให้พอดสมควรแก่การครองชีพและสังคมเกียรติยศ แต่ไม่ใช่
พุ่มเพอຍ เนื่องจากวิธีนี้ จึงมีข้าราชการที่ตาออก ว่างยังไม่ถึง
เกษียณอายุน้อยราย และถ้าตาออกแล้วจะเขาออกยากที่สุด นอกจากนั้น
อัตราเงินเดือน ย่อมเปลี่ยนแปลง ไปตามสภาพเศรษฐกิจของ ประเทศ
ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๓ (ค.ศ. ๑๙๒๐) เป็นต้นมา อัตราเงินเดือนของ
ข้าราชการพลเรือนฝ่ายประจำ ของอังกฤษ ได้เป็นไปตาม อัตรา ก่อน
สงครามโลกครั้งที่ ๑ โดยได้บวกโบนัสตามอัตราคิดทุก ๆ หกเดือน
แล้วแต่ค่าเฉลี่ยดัชนี (index figure) ของการครองชีพจะขึ้นหรือลง

๒๕๕
 เดชดชน น ทรทรวง กรรกร เป็นผู้ทำเล้นอ ทรทรวง การคตง ทุก ๆ
 ๖ เดือน* และกรปรับ โบนัดเชนนททำให้ชารชการล่ำมารถได้เงินเดือน
 ได้ระดับไม่แพ้บริษัทเอกชน

เพื่อที่จะให้ชารชการผ่ายประจำวางใจว่า ทรบใดที่คทนทำงาน
 โดยสุจริต มีสมรรถภาพ ใครจะเขาออกจากรชการไม่ได้ จึงมี
 ระเบียบคณะกรรกรการ วางไว้เน่นอนว่า จะออกได้ ในกรณีใดบ้าง
 และจะได้บำเหน็จบำนาญอย่างไร ระเบียบดังกล่าวนั้นอาศัยอำนาจ
 กฎหมายซึ่งมอยเป็นตายตักษณอักษร แต่การจะรับบำเหน็จบำนาญ
 ได้เท่าใดนนั้นเป็นหนาทกรรกรการทรทรวงการคตงพิจารณา อายุที่
 โดยปกติจะต้องออกจากรชการ คือ อายุ ๖๐ ปี ชารชการจะตา
 ออกก่อนอายุ ๖๐ ก็ได้ถ้ามแพทยรับรองว่ามร่างกาย หรือสติปัญญาไม่
 เหมาะสมที่จะรับรชการต่อไป แต่ถครบ ๖๐ ปีแล้ว ประสงค์จะ
 ออกก็ได้ หรือถาทางรชการจะให้อยู่และเจ้าศวลสมครอยู่ก็ได้ แต่
 จะอยู่ต่อไปจนอายุเกิน ๖๕ ปี ไม่ได้ เว้นแต่กรทรทรวงการคตงจะคต
 ให้ไม่เกิน ๕ ปี

คณะกรรกรการชารชการพลเรือน

คณะกรรกรการชารชการพลเรือนน พระมหากษัตริย์ทรงแตง
 ตงจากบุคคลซึ่งมีความชำนาญในรชการประจำ โดยรัฐบาดปรักษา
 กับชารชการผู้ใหญ่ของทรทรวงการคตงแล้วถวยค้ำเน่นำ และ
 อยู่ในตำแหน่งจนครบเกษียณอายุ เพื่อบองกนมิให้ผ่ายการเมืองเข้าไป

* ข้าพเจ้าไม่ทราบว่ในบัตนี้ได้ปรับปรุงอย่างไรอีก เพราะที่กล่าวมานี้ ตาม
 หนังสือ English Government & Politics ของ Frederic Austin
 Ogg ฉบับ ก.ศ. ๑๙๓๖

แทรกแซงได้ คณะกรรมการชุดนี้ไม่ชนกับรัฐธรรมนูญหนึ่งผู้ใด หรือ
 กระทบใด ทั้งนี้ไม่ได้แปลว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 จะปฏิบัติงานโดยไม่คำนึงถึงเหตุการณ์อื่น ๆ เลย ตรงกันข้าม การ
 วางระเบียบใด กระทบการคลัง มีส่วนร่วม ด้วย ในกรณี ขัดแย้ง กัน
 กระทบการคลังมีอำนาจวินิจฉัยเด็ดขาด แต่ในทางปฏิบัติหน้าที่
 ของกระทบการคลังเป็นไปในทางร่วมมือไม่ใช่บังคับ และคำวินิจฉัย
 ของคณะกรรมการนั้น โดยปกติกระทบการคลังไม่ได้แย้ง นอกจาก
 หนึ่งมีวชิรควบคุมโดยอำนาจศาลอีกด้วย ตามรัฐธรรมนูญ

หน้าที่ของคณะกรรมการในสำระสำคัญ คือ

(๑) ให้ความเห็นชอบไม่คุณสมบัติ ของบุคคล ที่จะถูกแต่งตั้ง
 ให้ดำรงตำแหน่งประจำและชั่วคราวในราชการพลเรือนทั่วไป

(๒) วางกฎเกณฑ์ที่บุคคลจะเข้ารับราชการฝ่ายพลเรือน และ
 เงื่อนไขในกรณีที่คณะกรรมการจะออกหนังสือรับรองคุณสมบัติให้

(๓) ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เรื่อง
 การแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งข้าราชการ

บทที่ ๗

ระบบพรรคการเมือง

นักปราชญ์กฎหมายรัฐธรรมนูญ อังกฤษ ทุก คนมี ความ เห็นว่า
 สำหรับประเทศอังกฤษ หรือประเทศที่มี การปกครองประเทศ โดยแบบ

อังกฤษ จำเป็นต้องมีพรรคการเมืองซึ่งมีอุดมคติในทางนโยบายต่างๆ
กัน ดังเหตุผลซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบอัคราธิปไตย (Autocracy)
อย่างฝรั่งเคตก่อนเป็นสาธารณรัฐ ราษฎรส่วนมากไม่มีสิทธิในการ
ปกครองบ้านเมือง รัฐบาลในสมัยนั้นไม่ได้ถามความเห็น ราษฎรเลย
ในนโยบายเกี่ยวกับส่วนใดเลยของประเทศแล้ว ราษฎรอยากแสดง
ความเห็นก็ไม่ได้ และถ้าราษฎรคนใดคนหนึ่ง หมู่ใดหมู่หนึ่งรวม
กันแสดงความเห็นขัดแย้งกับพระประสงค์ของกษัตริย์ รัฐบาลก็จะถือ
ว่าเป็นการกบฏ และจะต้องปราบโดยใช้กำลัง

แต่สิทธิ ประชาธิปไตยได้ เปลี่ยนแปลง สภาพ การณ์ เหล่านี้ได้
การควบคุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้โอนไปอยู่ในมือ
ของผู้แทนราษฎร ราษฎรเริ่มมีเสรีภาพในการพูดในการคิด ใน
ที่ผู้ใดราษฎรก็มีความเห็นได้ว่าควรจะจัดการบ้านเมืองอย่างไร จึงจะ
เจริญเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ แต่เมื่อมีคนมาก จะให้ความเห็น
ตรงรอกันนั้นย่อมพินิจด้วย บางคนบางหมู่เห็นว่าควรจะทำอย่างนั้น
อย่างนี้เกี่ยวกับวิถีไสยหรือนโยบายการต่างประเทศ หรือนโยบาย
ภายใน หรือการศึกษา การเก็บภาษีอากร หรือการค้าสนา ฯลฯ
แต่บางคนหรือบุคคลหมื่น หรือหลายหมื่นเห็นอีกทางหนึ่งเป็นต้น ผู้
ที่มีความรักว่าก พยายามระบาย ความคิดความเห็น ของตนลงเป็น ดाय
ดักษณอักษร เพื่อชักจูงบุคคลอื่นที่มีความรู้น้อยกว่าให้เห็นด้วยกับตน
ในที่สุดแต่แต่ละคนก็มีพรรคพวกที่เห็นคล้ายด้วย เกิดตั้ง เป็นพรรคเป็น
พวกซึ่งจะบริหารงานแผ่นดินตามความคิดเห็นของพวกตน

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองก็คอบุคคลหมู่หนึ่งซึ่งรวมกันเข้า

โดยสมัครใจที่จะสนับสนุนให้การบริหารบ้านเมืองดำเนินไปตามนโยบาย
ถ้าคุณอื่นใดอื่นหนึ่งซึ่งตนเห็นว่าดีที่สุด และในการที่จะให้นโยบาย
ของคุณดีมีฤทธิผล คณะพรรคจึงพยายามเลือกบุคคลใน คณะของ
ตัวที่เชื่อในนโยบายของตนเข้ารับตำแหน่งในทางการเมือง หรือเข้าไป
นั่งในสภาธิบดีบัญญัติ

ในการนี้ ในเบื้องต้น พรรคจะต้องพยายามให้ได้พวกเขาไปนั่ง
ในสภาธิบดีบัญญัติมากที่สุด เพื่อจะเป็นรัฐบาลได้ การพยายามเช่นนี้
ต้องปฏิบัติดังนี้

(๑) แนะนำให้การศึกษายุ่งออกเลี้ยงเด็กตั้ง พรรคจะต้อง
เล่นหาคู่ ออกเลี้ยง ทั่วไปว่า นโยบาย สำคัญๆ ซึ่งตนเห็นว่าดีและเป็น
นโยบายของพรรคนี้หรือไรบ้าง พยายามชี้ให้เห็นว่า ข้อดีของตนนั้น
มีอย่างไร แต่ในขณะที่เด็กคนกตองชี้ให้เห็นด้วยว่าข้อบกพร่องมีอย่าง
ไรบ้าง เพราะตั้งตงหลาย อีกฝ่ายหนึ่งก็ตอง มีข้อแย้ง ทงนเพื่อ
ราษฎรผู้เลี้ยงจะได้นำไปคิดใคร่ครวญและช่วยโต้แย้ง แต่โดย
ปกติพรรคก็มักจะเอาแต่ความดีของนโยบายของตนชี้ให้ราษฎร เห็น
ว่ามีส่วนดีมากกว่าหรือส่วนดีทั้งหมด การแนะนำให้คนรู้เช่นนี้เป็นการ
ทำบริการ (service) ให้แก่คณะพรรคของตนเอง แต่เป็นการ
ทำบริการให้แก่อีกด้วย เพราะเมื่อถึงคราวเลือกตั้งราษฎรผู้
เลี้ยงจะต้องใช้ความคิดซึ่งเหตุผลซึ่งพรรคต่าง ๆ มาแสดงไว้ว่าฝ่าย
ใดพูดจริงพูดมีเหตุผล ทงนเพราะในต่างประเทศ เช่น อังกฤษและ
สหรัฐอเมริกา ราษฎรไปออกเลี้ยงเด็กตั้ง โดยคำนึงถึงนโยบายยัง
กว่าตัวบุคคล จริงอยู่ บางคราว บุคคลกตองลักษณะ ของบุคคล ก็ช่วย
ได้บ้าง

(๒) พรรคการเมือง มีหน้าที่ที่จะต้องให้เราในฐานะผู้ออกเสียง
 ตื่นใจเอาใจได้ไปออกเสียงในเวลาเลือกตั้ง โดยมีการประชุม แล่ดง
 สุนทรพจน์ เดินชบวน พยายามจิตใจให้ผู้ออกเสียงเห็นด้วยกับอุดม
 การณ์ของตน และในตัวผู้รับสมัครเลือกตั้ง ในข้อนี้ กเช่นเดียวกัน
 พรรคไม่เพียง ทำประโยชน์ให้แก่พรรค เท่านั้น แต่ทำประโยชน์ให้แก่
 ชาติอีกด้วย ความดำริของระบอบประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับราษฎร
 ใดออกเสียงถูกต้องหรือไม่ แต่หลักสำคัญมีอยู่ว่า การใส่ร้ายซึ่ง
 กันและกันโดยปราศจากความจริง เป็นสิ่งที่ไม่ควรทำ ตรงกันข้าม
 กลับจะเป็นภัยแก่คณะพรรคที่ปฏิบัติเช่นนั้น เพราะถ้าราษฎรทราบ
 ความจริง ย่อมกะทบกระเทือนถึงชื่อเสียงของคณะพรรค และในที่สุด
 ก็จะไม่ทราบได้แน่แท้ว่า ผลของการเลือกตั้งใน ครั้งนั้นเจตน์จำนงของ
 ราษฎร (Public will) อันถูกต้องนั้นอะไรแน่ ที่ว่าการโฆษณา
 ต่างๆ ดังกล่าวแล้วนี้เท่ากับทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติด้วยนั้น ก็
 เพราะการจะให้ราษฎรไปออกเสียง ไปฟังการโฆษณานั้น ก็เท่ากับ
 เตือนให้ราษฎรไปใช้สิทธิของตน มิฉะนั้นคำว่าประชาธิปไตยก็เป็นคำ
 กล่าววมๆ แฉ่งๆ ถ้าราษฎรส่วนมากละทิ้งสิทธิดังกล่าวแล้ว

(๓) พรรคจะต้องพยายามให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเขาเป็นสมัคร
 ในพรรค ของตนให้ มากขึ้น เพราะทุกปีจะมีคนที่บรรดนิสิตภาวะหรือ
 เป็นผู้ใหญ่ตาม กฎหมายมากขึ้น ซึ่งหมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียง
 จะเพิ่มขึ้น พรรคจึงต้อง ลังคนออกไป ชักจูงแนะนำ นโยบายของตน
 ให้บุคคลเหล่านั้นเห็นพ้องและสนับสนุนพรรคของตน

ความจริงในประเทศอังกฤษสมัยโบราณนั้น ก็ไม่สู้ชอบให้มี
 พรรคนัก แต่มักจะเห็นว่าการมีพรรคคือการคอยแย่ง อำนาจกันใน

ทางไม่ชอบ ผู้ใดเคยเป็นรัฐมนตรี ถ้าออกจากตำแหน่งไป ฝ่ายตรง
 ข้ามขึ้นมาเป็นรัฐบาล ฝ่ายที่ออกไปก็นอนตาไม่ค่อยหลับ เพราะฝ่าย
 ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล ก็คิดจะหาความผิดเดิมขึ้นมาโต้สวนเวียนวนกันไป
 สุดแต่ฝ่ายใดพวกใดเข้าเป็นรัฐบาล พวกใดออกจากรัฐบาล ต่อมา
 จนถึงราชวงศ์ฮาโนเวอร์ ความรู้สึกนึกคิดดังกล่าวแล้วจึงเดือนหายไป
 เกิดความคิดว่าการ ทมพรรคชน เป็นสิ่งที่ควรแก่ การปกครอง ของ
 ประเทศ ยอมรับนับถือว่า การมีพรรคชนเท่ากับทำให้รัฐบาลต้อง
 พยายาม บริหาร ราชการ แผ่นดิน ด้วยความ ระมัดระวังดี ที่สุด เพื่อ
 ประเทศชาติ และถ้าปรากฏว่าราษฎรไม่พอใจโดยคะแนนเสียงทาง
 สภาสามัญก็ควรให้พรรคฝ่ายค้านเข้าเป็นรัฐบาลบ้าง และราษฎรก็ไม่
 รู้สึกตระหนกตกใจผิดกับสมัยโบราณ หากว่าเปลี่ยนผู้บริหารกันครั้ง
 หนึ่ง ประชาชนพากันหวนนึกถึง ความไม่สงบจะเกิด ซึ่งเพราะ
 ฝ่ายที่ออกไปก็อยากได้อำนาจกลับคืน ฝ่ายที่เป็นรัฐบาลก็ต้องการ
 ปราบปราม เมื่อมีความคิดกว้างขวางเช่นนี้ ฝ่ายที่เป็นรัฐบาลก็
 เห็นว่า การทำหน้าที่ยุติธรรมนั้นไม่ แปลว่าไม่รักชาติ ดังในสมัย
 โบราณเข้าใจกัน ตรงกันข้าม ฝ่ายที่เป็นรัฐบาล กลับปรารถนาให้มี
 ฝ่ายค้านทั้ง ๆ ที่ตนเองอยากเป็นรัฐบาลอยู่ตลอดไป ทั้งนี้ ฝ่ายรัฐบาล
 เองก็ทราบดีว่า ถ้าไม่มีฝ่ายค้าน รัฐบาลเองก็จะเหยิงและจะแตกกัน
 เอง และฝ่ายที่จะค้านเมื่อค้านไม่ได้ก็คิดหาทางก่อกวนในทางใช้กำลัง
 โดยเหตุดังกล่าวนี้ จึงมีผู้อธิบายว่า การที่รัฐบาลยอมรับนับถือ
 ให้มีฝ่ายค้านได้เช่นนี้ จึงเป็นเหตุสำคัญอันหนึ่ง ที่ทำให้ระบบพรรค
 ในบริเตนใหญ่มีความสำเร็จได้

ศาสตราจารย์ ไตเซย์ (Dicey) กล่าวว่า พรรคการเมืองนั้น

ต้องแยกกัน โดยมีความเห็นไม่ตรงกันจริง ๆ ซึ่งสำคัญมาก แต่
 ไม่ใช่แยกกันในมุตฐานสำคัญ เช่น ระบอบการปกครองเป็นต้น หรือ
 เกี่ยวกับชีวิตของมนุษย์ ขอยกตัวอย่าง เช่น ในสมัยปฏิวัติฝรั่งเศส
 มีรัฐมนตรีผู้หนึ่งถูกชนค้าย นักการเมืองซึ่งมีอำนาจในสมัยนั้นอภิปราย
 คำว่า ความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรีนั้น หมายความว่า
 ความตายของผู้นั้น ซึ่งแปลว่าความเห็นในทางการเมืองของพรรคคนนั้น
 ไม่เป็นไปโดยทางสันติ และต่าง จะก่อเวร ซึ่งกันและกันดังกล่าวใน
 เบื้องต้น ในการที่จะให้การณรงค์ระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเป็น
 ไปโดยสันติ และปราศจากการฆ่าฟันซึ่งกันและกันนั้น พรรคแต่ละ
 พรรคจะต้องมีนโยบายและอุดมคติซึ่งมาจากความเห็นไม่ตรงกันจริง ๆ
 ในประเด็นว่า ทำอย่างไร จะให้บ้านเมืองราษฎรเพื่อนร่วมชาติของ
 ตนมีความเจริญผาสุก แต่ถ้านโยบายหรืออุดมคตินั้น เป็นไปในทางหา
 ผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของบุคคลบางหมู่บางเหล่า หรือบุคคลบางชั้น
 โดยเฉพาะ หรือคิดประหัตประหารกันเป็นส่วนตัวแล้ว การเมือง
 ชะนิตินจะนำไปสู่ความเสื่อมและความหายนะ แต่ท่านผู้อ่านจะต้อง
 ระลึกว่า แม้ในประเทศอังกฤษก็ดี ระบบพรรคการเมืองเพียงจะมี
 ระเบียบแบบแผนและเดินไปด้วยดีเป็นปกติก็เมื่อต้นคริสต์ศตวรรษ
 ที่ ๑๙ เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่มีรัฐสภามาหลายร้อยปีแล้ว ความสำคัญอยู่
 ที่ว่า หักการดีปานใด ถ้าผู้ใช้ปฏิบัติไม่เข้าใจทราบซึ่ง ความ
 อุดมจะเกิดขึ้น

มีผู้อธิบายว่า การปกครองโดยราษฎรจะดำเนินไปตลอดรอด
 ฝั่ง จะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญของ คีตธรรมในทางการเมือง
 (Political Morality) ดังต่อไปนี้

๑. สติปัญญา (Intelligence) การที่จะควบคุมการบริหารบ้านเมืองให้ดีขึ้น ราษฎรจะต้องเอาใจใส่ในการเมือง และมีโอกาสได้รับการศึกษาในเรื่องเหล่านี้ และรัฐบาลจะต้องให้ประชาชนทราบการบ้านการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒. คุณธรรมในทางการเมือง (Political Virtue) รากฐานอันสำคัญของรัฐ คือ ศีลธรรม การมีศีลธรรมทำให้ประชาชนในประเทศมีศรัทธา ยอมเสียสละตนเพื่อชาติในยามสันติและยามสงคราม ก่อหาญในสนามรบ มีความคิดตั้งตรงและกล้าในการเป็นผู้นำในทางที่ดี อึดอกระในตัวเอง ไม่ยอมให้ความชั่วหรืออำนาจฝ่ายต่ำจูงไปได้

๓. อิสรภาพ (Freedom) ราษฎรจะต้องมีอิสรระในการที่จะปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด ตราบเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่นโดยไม่มีกฎหมายพิเศษห้าม หรือถูกผูกมัดโดยวินัยของพรรคจนเกินไป หรือถูกควบคุมเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลบางหมู่บางคณะ จะต้องมเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด ในการชุมนุมสาธารณะ ในการร้องทุกข์ ในการออกเสียงเลือกตั้ง

๔. ความรักชาติ (Patriotism) ราษฎรจะต้องเอาใจใส่ในการบ้านเมือง ดำระสำคัญในการรักชาตินั้น จะต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

ก. มีความรู้ดีว่า ตั้งใดเป็นคุณเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติในส่วนรวม

ข. ถือประโยชน์ของชาติเหนือประโยชน์ของพรรค ชัน สักดิ์ หรือส่วนตัว

ก. เต็มใจ ที่จะรับใช้ชาติ และเสียสละ เพื่อความเจริญ ของชาติ
ของชน

การดำเนินงานของพรรคในสภาสามัญ

ในสภาสามัญก็ดี หรือสภาผู้แทนของเราก็ดี การออกเสียง
ลงคะแนน เป็นตอนสำคัญ ที่สุด ถ้าในการประชุมนี้ สมาชิกประชุม
อยู่พร้อมเพรียงกันหมด ก็ไม่เป็น ปัญหา เพราะฝ่าย ที่เป็นรัฐบาล มี
เสียงสนับสนุนมากที่สุดก็ต้องชนะเสมอ แต่โดยปกติสมาชิกทุกพรรค
ไม่ว่าพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคอิสระอื่น ๆ ไม่ได้มา
ประชุมกันพร้อมเพรียง เพราะบ่อยบ้าง คิดธุระส่วนตัวบ้าง ใน
ประเทศอังกฤษจึงมีวิธีการอย่างรัดกุม เพราะรัฐบาลอาจจะถูกออก
ไปโดยเพียงพาดคะแนนเสียง ครึ่งใด ครึ่งหนึ่งก็ได้ หากเป็นเรื่อง
สำคัญ การออกเสียงลงมติเรียกว่า “แบ่งพวก” (Division)

โดยปกติ เมื่อมีมติปรายแล้ว ถ้าจะต้องมีการลงมติ ประธาน
สภาสามัญจะตั้งประเด็นให้สมาชิกลงมติ ถ้าเห็นด้วยให้ร้อง “Ayes”
ถ้าไม่เห็นด้วยให้ร้องว่า “Noes” ประธาน ไม่ได้นับคะแนน เพียง
ฟัง ๆ และมอง ๆ ดูว่าเสียงข้างไหนจะดังมากกว่า และประธานมัก
จะยึดเอาฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายชนะ เพราะมีพวกมาก แต่ถ้าภายหลัง
ที่ประธานประกาศว่าฝ่ายใดชนะ ถ้ามีผู้คัดค้านว่าไม่ถูก ประธาน
จะสั่งให้ออกเสียงใหม่ โดยเรียกพวกที่อยู่ตามเจดียงของสภาให้มา
ประชุมให้หมด โดยตั้งกระดิ่งและให้เวลาสองนาที แต่ละพรรค
จะต้องก่อนสมาชิกพรรคของตนซึ่งนั่งอยู่บนหรือคิมอยู่ข้างนอกให้เข้า
มาโดยเร็ว ผู้แทนของพรรคสำหรับไปจัดการให้มาลงคะแนนเรียกว่า
“วิป” (Whip) วิปทุกคนเป็นสมาชิกของสภา วิปฝ่ายรัฐบาล

มีเงินเดือนโดยรัฐบาลจัดให้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง โดยปกติ ฝ่ายรัฐบาลนั้นหัวหน้าวิป และผู้ช่วยอีกสามนาย หน้าที่ของวิปสำคัญมาก แต่ต้องเด็ดเดี่ยว เพราะธรรมเนียมมีอยู่ว่า วิปไม่เข้าไปนั่งอภิปรายในสภา แต่กลับส่งตอบแทน คือ เมื่อขาดจากตำแหน่งวิป รัฐบาลมักจะให้ตำแหน่งการเมืองในรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นเจ้ากระทรวง หรือรัฐมนตรีก็ได้ วิปจะต้องเป็นบุคคลที่กล้าหาญ ในพรรค ส่วนมากเคารพนับถือ คดองแค้น มีอิทธิพลในวงสังคม

ฝ่ายค้านหรือพรรคอื่น ๆ ก็มีวิปของตนเหมือนกัน แต่หน้าที่ยังไม่สำคัญเท่าวิปของรัฐบาล เพราะว่าโดยปกติการแพ้คะแนนเสียงของฝ่ายค้านเป็นสิ่งธรรมดาเพราะเสียงของตนน้อยอยู่แล้ว แต่ฝ่ายรัฐบาลนั้นถ้าแพ้ในเรื่องสำคัญ ๆ รัฐบาลอาจต้องลาออก หรือยุบสภา ดังกล่าวไว้ในเบื้องต้น นอกจากนั้นวิปฝ่ายค้านไม่มีเงินเดือน แต่หัวหน้าฝ่ายค้าน (Leader of the Opposition) รัฐบาลตั้งเงินเดือนให้

วิป (Whip) ฝ่ายรัฐบาล ทำหน้าที่คล้ายของครีกซ์ของ รัฐบาล กระทรวงต่าง ๆ และผู้นำในสภา (Leader of the House of Commons) กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี หรือผู้แทน วิปฝ่ายรัฐบาล มีหน้าที่ทำการตกลงกับวิปฝ่ายค้าน หรือวิปพรรคอื่นในกรณีที่จะตกลงเปิดอภิปรายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือตั้งกรรมาธิการ หรือเวด้าที่จะออกเสียงลงมติในเรื่องสำคัญ ๆ เพื่อทดลองเสียง ว่า ฝ่ายใดจะได้คะแนนเท่าใด

ในการลงมติในเรื่องสำคัญ ต่างฝ่ายจะต้องระดมกำลังอย่างเต็มที่เรียกสมาชิกฝ่ายตนมาให้มากที่สุด เพราะบางครั้งแม้รัฐบาลจะชนะเสียงก็ตาม แต่จำนวนคะแนนเสียง ว่าชนะเท่าใด ก็สำคัญ

เหมือนกันในเมื่อเรื่องที่ตั้งมคตินั้นเป็นเรื่องสำคัญ แต่แม้ไม่ใช่ในเรื่องสำคัญซึ่งไม่จำเป็นต้องทำให้รัฐบาลตาออกก๊ก แต่ถ้าแพ้คะแนนเสียงแล้วย่อมทำให้ฐานะของรัฐบาลนั้นต่ำเตือนในสายตาประชาชน ประชาชนจะเข้าใจไปว่า พรรคฝ่ายรัฐบาลรวนเร หรือรัฐบาลขาดความนิยมในพรรคเดี่ยวย่อมเป็นต้น นอกจากนั้นการแพ้คะแนนเสียงแม่จะไม่ถึงให้รัฐบาลต้องตาออกก๊ก ฝ่ายค้านมักถือโอกาสเข้าประกาศครึกโครมอีกด้วย ฉะนั้น ผู้ที่เป็นรัฐบาลจำเป็นต้องพยายามตั้งบ้อมให้แข็งแรง ใครจะมากก็ไม่แตกอยู่ตลอดไป (invincible)

วิปฝ่ายรัฐบาล จำต้อง คอย ระวัง ให้สมาชิก ฝ่ายรัฐบาล คอยฟังกระดิ่งไฟฟ้าอยู่เสมอ เพื่อกำหนด ระหว่างสมัยประชุม วิปจะมีหนังสือเวียนไปถึงสมาชิกในขณะพรรคแทบทุกวันว่า อาจมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามระเบียบวาระ ฉะนั้นขอให้สมาชิกไปประชุม โดยมีหมายเหตุความสำคัญเป็นลำดับ โดยขีดเส้นสัญญาประกาศตั้งแต่หนึ่งเส้นถึง ๔ เส้น หรือถ้าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดก็จะขีดเส้นกำหนดองเส้นซึ่งเครื่องหมายนี้แปลว่าถ้าไม่มาจะถือว่าละทิ้งหน้าที่กลางดนามรบ

นอกจากวิปมีหน้าที่บอกให้สมาชิกมาประชุมแล้ว ยังจะต้องทราบอีกด้วยว่า ใครมาบ้าง วิปทั้งฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านจึงมักจัดแบ่งพวกของตนให้คอยยืนเฝ้าประตูทางเข้าของสภา เพื่อจดชื่อผู้ที่ประชุมทุกนาย เมื่อจวนถึงเวลาลงมติ วิปจะต้องแจ้งไปให้สมาชิกทุกคนทราบ บางคราวการอภิปรายจะจบลงเร็วกว่าที่คาดหมายไว้ วิปจะต้องแจ้งให้รัฐบาลจัดให้สมาชิกในขณะรัฐบาลพูดต่อไปเป็นการถ่วงเวลาจนกว่าสมาชิกจะพร้อม

วิป จะต้องคอยสังเกตับครบฟังความคิดเห็น ของสมาชิกอยู่เสมอว่า

พอใจเรื่องอะไรหรือไม่พอใจเรื่องอะไร และรับรายงานหัวหน้ารัฐบาล
 สมาชิก ของพรรคสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล ผู้ใดรู้สึกตนว่า ไม่สามารถ
 ออกเสียงสนับสนุนรัฐบาลได้ในยุคนี้ อันใด หรือคิดจะออกเสียงแก้ไข
 ต้องแจ้งให้วิปทราบ ถ้ามีสมาชิกที่ความเห็นดังกล่าวแล้วจำนวน
 น้อย และรัฐบาลยังมีสมาชิกอื่นจำนวนมากสนับสนุน และผล
 ของการลงมติไม่มีความสำคัญ วิปมักจะไม่นัดค้าน แต่ถ้า
 คะแนนเสียงฝ่ายรัฐบาลได้เดียวกับฝ่ายค้าน หรือสมาชิกที่แสดงความ
 จ้างจะคัดค้านมากเกินไป วิปจะต้องชี้แจงเหตุผล ให้สมาชิก
 เหล่านั้นเข้าใจ และในวิฤตภาคซึ่งถ้ารัฐบาลแพ้เสียงจะต้องยุบสภา
 หรือรัฐบาลลาออกแล้ว วิปมักจะบอกกับสมาชิกในพรรคว่า จะ
 ต้องยุบสภา วิชนมักจะเป็นวิชัยบยงได้อย่างดี เพราะสมาชิกก็
 ไม่อยากหลุดจากตำแหน่ง ซึ่งหมายความว่าต้องไปรับเลือกใหม่
 ต้องจ่ายเงินค่าเลือกตั้งอีก และอาจไม่ได้รับเลือกอีกก็ได้ นอกจาก
 หนวปอาจบอกกล่าวไปยังราษฎรผู้เลือกตั้ง ซึ่งสนับสนุนพรรค รัฐบาลก็
 ได้ว่า สมาชิกผู้แทนในเขตนั้นเหลวไหลเสียแล้ว และโดยปกติถ้า
 การที่สมาชิกจะลงมติไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลนั้น ไม่เป็นการทำประโยชน์
 อันใดแก่ราษฎรในเขตเลือกตั้งด้วยแล้ว ราษฎรในเขตนั้นก็มัก
 สนับสนุนรัฐบาล ทางบับสมาชิกอีกทางหนึ่ง คือ อิทธิพล ในทาง
 สังคม (Social Influence) ในอังกฤษ การเข้าสังคม สำคัญมาก
 นะเพราะอย่างยิ่ง ในพรรคข้าราชการ สมาชิกในขณะพรรคนี้ หรือ
 บางที กับคณะพรรคเสรีนิยม มักจะชอบได้รับเชิญไปในงานสำคัญ
 หัวหน้าวิปซึ่งได้กล่าวแล้ว มักเป็นบุคคลซึ่งอยู่วงสังคมชั้นสูง (High
 Social standing) จึงสามารถชักนำสมาชิกที่รจนเรได้ง่าย

ประการสุดท้าย วิปนั้นลำบากส่วนมากเป็นหนับญคุณวิป เนื่องจาก การ ^๕เดือกตง การ ^{๕๕}เดือกตงนั้น ต้อง ใช้เงิน ดังที่ทราบกัน อยู่แล้ว ^๕ลำบากโดยมากถึงแม้จะมีเงินก็ไม่อยากให้มีการ ^๕เดือกตงบ่อย ๆ เพราะ ^๕ต้องเสียเงิน แต่ก็ไม่ทราบแน่ว่าจะได้รับ ^๕เดือกหรือไม่ โดยที่วิป ^๕มีหน้าที่ช่วยเหลือจัดการในการออกเงินสำหรับการ ^๕เดือกตง ในทาง ^๕ปฏิบัติ ปรากฏว่า พรรค ^๕ต้องเสียเงิน ให้ผู้ที่สมัครรับ ^๕เดือกตง ในเขต ^๕ที่ ^๕มี ^๕หวน้อยมากกว่าในเขต ^๕ที่มี ^๕หวนมาก แต่ในตำราต่าง ๆ ไม่ ^๕ปรากฏว่า ^๕วิปช่วยเงิน ด้วยวิธี ^๕ใดบ้าง เพราะ ^๕วิป เก็บเป็น ^๕ความ ^๕ลับ ^๕ฉะนั้น ^๕ลำบากในพรรคเป็นอันมากจึงอยู่ในอิทธิพลของ ^๕วิป และไม่กล้า ^๕ขัดใจ ^๕วิป

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่วิปได้ใช้วิธีการต่าง ๆ ดังกล่าว มาแล้ว เพื่อให้ ^๕ลำบาก ในพรรค ^๕โอ ^๕น ^๕อ่อน ^๕ผ่อนตามแล้ว แต่ก็ไม่ได้ผล และ ^๕จำนวน ^๕ลำบาก ^๕ที่ทำ ^๕ท่า ^๕จะ ^๕ร ^๕วน ^๕เร ^๕อน ^๕อาจ ^๕ทำ ^๕ให้ ^๕รัฐ ^๕บาด ^๕แพ ^๕ หรือ ^๕ถ้า ^๕วิป ^๕ได้ ^๕รายงาน ^๕ให้ ^๕คณะ ^๕รัฐ ^๕มนตรี ^๕ทราบ ^๕ว่า ^๕เสียง ^๕ส่วน ^๕มาก ^๕ที่ ^๕สนับสนุน ^๕แปร ^๕ปร ^๕วน ^๕คณะ ^๕รัฐ ^๕มนตรี ^๕จะ ^๕ต้อง ^๕พิจารณา ^๕ดู ^๕ว่า ^๕มี ^๕ทาง ^๕ที่จะ ^๕เปลี่ยนแปลง ^๕ท่า ^๕ที่ ^๕ได้ ^๕หรือไม่ แต่ ^๕ถ้า ^๕คณะ ^๕พรรค ^๕เสนอ ^๕ว่า ^๕การ ^๕กระทำ ^๕ของ ^๕ลำบาก ^๕ใน ^๕พรรค ^๕เป็น ^๕เหตุ ^๕เสียหาย ^๕แก่ ^๕ส่วน ^๕รวม ^๕และ ^๕เป็น ^๕การ ^๕กระทำ ^๕ร้าย ^๕แรง ^๕และ ^๕เป็น ^๕การ ^๕กระทำ ^๕ซึ่ง ^๕ส่วน ^๕มาก ^๕ใน ^๕พรรค ^๕ไม่ ^๕เห็น ^๕ด้วย ^๕ก็ ^๕อาจ ^๕ขับ ^๕ออก ^๕จาก ^๕พรรค ^๕ได้ ^๕หรือ ^๕แนะนำ ^๕ให้ ^๕ตา ^๕ออก ^๕จาก ^๕พรรค ^๕ซึ่ง ^๕ผล ^๕ตก ^๕คือ ^๕ในการ ^๕เดือก ^๕ตง ^๕คราว ^๕หน้า ^๕ลำบาก ^๕ผู้นั้น ^๕จะ ^๕ได้รับ ^๕ความ ^๕ลำบาก ^๕ในการ ^๕หา ^๕เสียง ^๕ เพราะ ^๕ไม่มี ^๕พรรค ^๕สนับสนุน





พิมพ์ที่โรงพิมพ์พานิชกุล ถนนสำเพ็ง พระนคร
นายชวน ทรัพย์สุนทร ผู้พิมพ์และผู้โฆษณา

๑๖ เมษายน ๒๔๕๐

