



บทที่ 3

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ

ในบรรดาประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งหลายต่างพากันนิยมนับถือและยกย่องว่า ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแม่แบบของการปกครอง ในระบอบนี้ เนื่องจากประเทศอังกฤษได้เป็นประเทศแรกที่จัดการปกครองในรูปนี้ และมีวิวัฒนาการมาเนิ่นนานยืนยาวกว่าประเทศอื่นใด เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายในรัฐธรรมนูญ เมื่อปีพุทธศักราช 2475 ก็เป็นที่เข้าใจกันอยู่โดยทั่วไปว่า คณะผู้เปลี่ยนแปลงมีความประสงค์จะเดินทางตามรอยแบบอย่างของประเทศอังกฤษ ซึ่งปรากฏความชัดเจนในพระราชบัญญัติกษัตริย์ในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานมายังรัฐบาลคณะราษฎรว่า

"เมื่อพระยาพหลฯ และคณะผู้ก่อการร้องขอให้ข้าพเจ้าคงอยู่ครองราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ข้าพเจ้าได้ยินดีรับรองก็เพราะเข้าใจและเชื่อมั่นว่า คณะผู้ก่อการต้องการจะสถาปนากการปกครองแบบ "ประชาธิปไตย" หรือ Democratic Government ตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษและประเทศอื่นซึ่งมีพระมหากษัตริย์ปกครองภายใต้อำนาจอันจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ และมีรัฐสภาซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งโดยแท้..."¹

ในลำดับต่อไปจึงจะได้พิจารณาตรวจตราดูว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษ มีลักษณะการอย่างไร เพื่อจะได้นำมาเป็นแม่แบบในการพิจารณาเปรียบเทียบกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เท่าที่ดำเนินอยู่ในประเทศไทยยุคปัจจุบัน ว่ามีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันในสาระสำคัญเป็นประการใดบ้างในโอกาสต่อไป

(1) ภูมิหลังและวิวัฒนาการ

แต่ดั้งเดิมทีเดียวนั้น ประเทศอังกฤษก็เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นเดียวกันกับประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปในยุคสมัยเดียวกัน พระมหากษัตริย์

¹ รัฐสภา และกรมศิลปากร, พระราชประวัติ..., หน้า 198.

ของประเทศอังกฤษในยุคโบราณนั้นทรงมีความสัมพันธ์กับเจ้านายและขุนนางต่าง ๆ ตามระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) อย่างแน่นแฟ้น โดยทรงมีพระราชอำนาจทั้งในพระราชสถานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศ และทั้งในพระราชสถานะที่ทรงเป็น " เจ้านาย " ของ " ข้า " ผู้ถือครองที่ดินโดยพระบรมราชานุญาตควบคุมกันไปด้วยในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตามในฐานะซึ่งทรงเป็นเจ้าของผู้ครองที่ดินรายใหญ่ มีพระราชอำนาจที่จะเรียกให้เจ้านายและข้าราชการผู้ถือครองที่ดินรายย่อย ถวายผลประโยชน์ในรูปแบบของภาษีอากรหรือการเกณฑ์แรงงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ย่อมเป็นช่องทางให้พระมหากษัตริย์มี เรื่องกระทบกระทั่งกับเจ้านายและขุนนางเหล่านั้นอยู่เนือง ๆ ทางฝ่ายพระมหากษัตริย์ก็มีพระราชประสงค์จะได้ผลประโยชน์มาก ๆ ตรงกันข้ามกับความต้องการของเจ้านายและขุนนางต่าง ๆ ซึ่งอยากจะเสียผลประโยชน์แต่น้อย จนกระทั่งปีคริสตศักราช 1215 ในรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น ได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางโดยทั่วไปและฝ่ายศาสนจักร ซึ่งนำโดยสตีเฟน แลงตัน (Stephen Langton) ผู้มีสมณศักดิ์เป็นอาร์ชบิชอปแห่งแคนเตอเบอรี (Archbishop of Canterbury) ในที่สุดพระเจ้าจอห์น ก็ทรงยินยอมลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า แมกนา คาร์ต้า (Magna Carta) ซึ่งเป็นกฎหมายจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงกำหนดเรียกผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้ถือครองที่ดินต่าง ๆ โดยปราศจากความคิดเห็นยินยอมเห็นชอบจากผู้แทนของบุคคลเหล่านั้นและ เป็นจุดกำเนิดของระบบรัฐสภาในเวลาต่อมา

ในคริสต์วรรษที่ 15-17 เป็นยุคที่รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นตามลำดับและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงใช้พระบรมราชวินิจฉัยในกรณีต่าง ๆ โดยผลการกีดกันน้อยถอยลงเป็นปฏิภาคกัน โดยเริ่มต้นในปีคริสตศักราช 1629 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่เรียกว่า เพตติชัน ออฟ ไรท์ (The Petition of Rights) บัญญัติห้ามมิให้พระมหากษัตริย์ทรงจำขังบุคคลใดโดยปราศจากคำพิพากษาของศาล และถือกันว่าเป็นกฎหมายที่ให้หลักประกันเสรีภาพของบุคคลฉบับแรก ต่อมาในปีคริสตศักราช 1679 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติ เฮบีอัส คอร์ปัส (The Habeas Corpus Act, 1679) เป็นหลักประกันเสรีภาพส่วนบุคคลของคนสัญชาติอังกฤษว่า คนสัญชาติอังกฤษจะถูกจำขังอยู่ในเรือนจำโดยปราศจากการพิจารณาติของศาลในเวลาอันสมควรไม่ได้ ถ้าหากผู้ต้องจำขังรายใด เห็นว่าตนถูกจำขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

หรือผู้มีส่วนได้เสียรายหนึ่งรายใดพบเห็นว่ามีผู้ถูกขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็อาจยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม ขอให้ออกหมายที่เรียกว่า เฮบีอัส คอร์ปัส ไปยังบุคคลที่ควบคุมผู้ต้องขังอยู่ เรียกว่า ทัณฑาสาลและนำตัวผู้ถูกจำขังมาศาลด้วย เพื่อศาลจะได้ไต่สวนถึงเหตุที่ผู้นั้นต้องขังอยู่ และผู้พิพากษามีอำนาจที่จะสั่งปล่อยผู้ต้องขังนั้น โดยมีหลักประกันหรือโดยไม่มีหลักประกันก็ได้ ตามแต่จะพิจารณา เห็นสมควร ¹

กฎหมายเหล่านี้แสดงแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงที่พระมหากษัตริย์ทรงยอมรับอำนาจของรัฐสภาเพิ่มขึ้นตามลำดับ และภายหลังสงครามกลางเมืองในคริสต์ศักราช ผ่านพ้นไปความยอมรับอำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐสภาก็เริ่มชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปีคริสต์ศักราช 1689 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bell of Rights) ขึ้น มีหลักการสำคัญว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถยกเลิกกฎหมาย จัดเก็บภาษีอากร หรือมีกองทัพในเวลาปกติได้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน นอกจากนั้นพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นศาลสถิตินั้นกษัตริย์โรมันคาทอลิกหรืออภิชัยกษัตริย์ที่เป็นโรมันคาทอลิกไม่ได้ด้วย ²

ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ เรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่วิวัฒนาการมาตามกาลสมัยดังนี้ แสดงให้เห็นชัดว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีอยู่อย่างมากมายล้นพ้นในอดีตนั้นค่อย ๆ ลดน้อยถอยลงตามลำดับ ในบางยุคบางสมัย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นไปในทางที่กระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของประชาชน ก็เกิดปฏิกิริยาต่อต้าน และเกิดระบบรัฐสภา ตลอดจนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐสภาขึ้นตามลำดับ เวลาจนในท้ายที่สุดระบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของอังกฤษในปัจจุบันนี้ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะที่ไม่ทรงยุ่งเกี่ยวพัวพันกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การใช้พระราชอำนาจทุกสิ่งทุกอย่าง ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ดังที่กล่าวกันอยู่เสมอว่า พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ปกครอง (The king reigns but not rules)

¹ ชัยพร สมบุญวงศ์, "สกุลกฎหมายคอมมอนลอว์" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ (Thai and Foreign Legal Systems) (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 242-243.

² E.C.S Wade and G. Phillips, Constitutional and Administrative Law, 9th ed. (London : Longman, 1977), P. 11-12.

อนึ่ง สมควรตั้งข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า ประเทศอังกฤษนั้น หาได้มีรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายลายลักษณ์ฉบับเดียวอย่างประเทศอื่นไม่ หากแต่รัฐธรรมนูญอังกฤษมีสองประเภท คือประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษร และประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสอง ประเภทนี้ ต่างก็มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์สืบเนื่องกันมา เป็นเวลานานนับศตวรรษ รัฐธรรมนูญประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษรนอกจากพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวนามมาข้างต้นแล้ว ยังมีกฎหมายที่เรียกว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (The Act of Settlement) และกฎหมายอื่น ๆ อีกมาก เช่น The Act of Union with Scotland 1706, The Statute of Westminster 1931, Parliament Act 1911, The Government of Ireland 1920, The Ministers of Crown Act 1937, The Crown Proceeding Act 1947 และ The British Nationality Act 1948 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของประเทศอังกฤษ และจัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอังกฤษชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งสิ้น¹ กฎหมายลายลักษณ์อักษรเหล่านี้ จำนวนมิใช่น้อยที่เกิดขึ้นโดยความจำเป็นทางการเมืองที่เจ้านายบ้าง ขุนนางบ้าง ราชกรับบ้าง ฝ่ายศาสนจักรบ้าง บีบบังคับให้พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ในฐานะที่จำต้องทรงยินยอมลดพระราชอำนาจที่มีมาแต่เดิม จนเข้ารูปการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จนมีผู้กล่าวว่า ประวัติรัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นประวัติการต่อสู้ ช่วงชิงอำนาจจากพระมหากษัตริย์มาสู่ราชกรัสมอมา นับตั้งแต่รัชกาลพระเจ้าจอห์น ที่ทรงยินยอมลดพระปรมาภิไธยในแมกนา คาร์ตา เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 เป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านั้น "พระมหากษัตริย์อังกฤษมีบรมเดชานุภาพมากอย่างหาที่สุดมิได้ รัฐธรรมนูญอังกฤษจึงเริ่มด้วยการค่อย ๆ ลดพระราชอำนาจลงทีละเล็กละน้อย"

นอกจากรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ประเทศอังกฤษยังมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอีก ได้แก่ คำพิพากษาของศาล, จารีตประเพณี (Customs) และธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษนั้น มีมากกว่าธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมากนัก เพราะได้เกิดขึ้นสืบเนื่องกันมาหลายร้อยปีแล้ว²

¹ วิชาญ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธินการพิมพ์, 2523), หน้า 80.

² ดูเพิ่มเติมที่เรื่องเดียวกัน, หน้า 80-86.

ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษในระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีอยู่อย่างไร จึงจะต้องพิจารณาทั้งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ประกอบกัน

(2) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบัน

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษปัจจุบัน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือที่เรียกว่า Royal Prerogative มีอยู่มากมายหลายด้าน ดังพอจำแนกได้ในรายละเอียดดังนี้

ก. พระราชอำนาจทั่วไป

พระราชอำนาจในข้อนี้ เป็นพระราชอำนาจตามความเห็นในทางตำรา มีที่มาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งนายวอลเตอร์ แบกซ์ฮอท (Walter Baghot) ผู้ทรงคุณวุฒิในทางรัฐศาสตร์ได้กล่าวว่า

"พระมหากษัตริย์แห่งกรุงอังกฤษ ทรงมีพระราชอำนาจ ๓ ประการ คือ ประการแรก ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (The Right to be consulted) ประการที่สอง ทรงมีพระราชอำนาจที่จะสนับสนุนรัฐบาล (The Right to encourage) และประการสุดท้าย ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือน (The Right to warn)" ¹

นายอังเดร มาติฮอต (Andie Mathiot) เห็นว่าแท้จริงแล้ว พระราชอำนาจเหล่านี้คือ พระราชอำนาจที่จะได้รับการกราบบังคมทูลและการปรึกษานั้นเอง (The Right to be informed and The Right to be consulted) ²

สาเหตุที่มีพระราชอำนาจเช่นนี้ เพราะเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีต้องทรงรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำนั้น ตามหลักที่ว่า "พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้" (The King can do no wrong) ก็จริงอยู่ แต่การเหล่านั้นก็ได้กระทำไปในพระปรมาภิไธย ก็สมควรที่

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

² เรื่องเดียวกัน.

จะให้ทรงมีโอกาสได้รับรู้กิจการในการบริหารในพระปรมาภิไธยด้วย และเมื่อทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุข และทรงมีประสบการณ์ในการบริหารต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานาน ก็สมควรที่จะทรงมีพระราชอำนาจที่จะพระราชทานคำตักเตือนได้ ในกรณีที่ทรงเห็นว่าไม่เป็นการสมควรและในทางตรงกันข้าม หากทรงเห็นในการสมควร ก็อาจทรงสนับสนุนการนั้นได้

ที่กล่าวว่า พระมหากษัตริย์มักจะทรงมีประสบการณ์ในการบริหารพอที่จะพระราชทานคำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายบริหารนั้น เนื่องมาจากข้อเท็จจริงว่า ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งของประเทศอังกฤษ ต่างพากันผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามารับหน้าที่ แล้วก็ต้องออกจากตำแหน่งไปตามกาลสมัย แต่พระมหากษัตริย์ หรือในกรณีของประเทศอังกฤษปัจจุบัน สมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธ ที่สอง ทรงครองราชย์สืบเนื่องกันเป็นเวลานานหลายสิบปี แม้เปลี่ยนคณะรัฐบาลไปแล้วก็ชุดก็ตาม สมเด็จพระราชินีนาถก็ยังคงเป็นพระประมุขของชาติอยู่ตราบเท่าที่ทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองได้ปราศจากข้อกังวลปริวิตกในเรื่องคะแนนเสียงที่จะได้รับจากการเลือกตั้ง เพราะทรงสืบราชสันตติวงศ์โดยผลแห่งกฎหมาย มิใช่โดยการเลือกตั้ง เหตุนี้จึงทำให้ทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองไม่สนับสนุนพรรคการเมืองใด และเป็นที่ยอมรับของนักการเมืองทุกฝ่าย อันเป็นผลให้ทรงสามารถประสานความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองผู้มีความคิดเห็นหลากหลายแตกต่างกันได้เป็นอย่างดี

นายวอลเตอร์ ลิปแมน (Walter Lippmann) นักหนังสือพิมพ์ชาวอเมริกา ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

"ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ดีกว่าระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุข เพราะเท่าที่ผ่านมา ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 นี้ เมื่อประเทศอยู่ในภาวะคับขัน พระมหากษัตริย์ทรงแก้ไขวิกฤตการณ์ได้ดีกว่าประธานาธิบดี เช่น อังกฤษ สวีเดน เดนมาร์ก และนอร์เวย์ เป็นต้น เนื่องจากทรงมีพระบารมีและพระปรีชาสามารถสูง ประกอบกับทรงได้รับความจงรักภักดีจากพสกนิกรโดยทั่วถ้วน ทั้งพระองค์ก็ทรงปราศจากอคติทางการเมืองด้วยประการทั้งปวง เพราะทรงอยู่เหนือการเมือง ส่วนประเทศที่มีการปกครองแบบสาธารณรัฐ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลีนั้น ประธานาธิบดี

เลือกกล้วอยู่กับการเมืองย่อมตก เป็น เป้าของการวิพากษ์วิจารณ์ได้ แม้จะมีอิทธิพลในทาง การเมืองอย่างไร ก็ไม่เท่ากับพระบารมีที่พระมหากษัตริย์มีต่อประชาชน”¹

อย่างไรก็ดี พระราชอำนาจที่จะได้รับการบังคับบัญชาและการปรึกษานี้ คณะรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชกระแสที่ทรงแนะนำเสมอไป จะปฏิบัติก็ได้ ไม่ปฏิบัติก็ได้ แล้ว แต่ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำนั้น ๆ ต่อรัฐสภาตามหลักการ ปกครองอยู่แล้ว และแม้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจปฏิบัติตามพระราชกระแสที่ทรงแนะนำ ความที่ทรง แนะนำนี้ ก็เป็นการภายในระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีซึ่งโดยมารยาทแล้ว คณะ รัฐมนตรีไม่ควรไขความข้อนี้ให้ประจักษ์แก่มหาชน เพราะไม่เป็นการแน่นอนว่าการใช้ดุลพินิจ ปฏิบัติตามพระราชกระแส นั้น จะมีผลแต่ในทางฝ่ายที่เป็นคุณอย่างเดียวเสมอไป คณะรัฐมนตรี ผู้รับพระราชกระแสจึงต้องใคร่ครวญโดยรอบคอบ และรับผลแห่งการตัดสินใจนั้น เป็น เรื่อง ผิดชอบชั่วดีของคณะรัฐมนตรี

เฉพาะกรณีของประเทศไทยอังกฤษนั้น ปัจจุบันนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องเข้าเฝ้าทูลละออง จุฬีพระบาทสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2 เป็นประจำทุกสัปดาห์² ส่วนรัฐมนตรีอื่น ๆ ต้องเข้าเฝ้ากราบบังคมทูลรายงานกิจการที่ตนต้องรับผิดชอบ เป็นครั้งคราวไปตามโอกาสอันควร เช่น ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น นับตั้งแต่ต้นรัชกาลมา ในรัชสมัยของสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2 ทรงมีนายกรัฐมนตรีแล้วถึง 9 คน จากข้อเท็จจริงนี้ จึงทำให้ทรงดำรงอยู่ในขณะที่จะพระราชทานคำแนะนำได้ดียิ่งในภาวะการณบางอย่าง และนอกจากนั้น ยังทรงเป็นกลางทางการเมือง “ประชาชนจึงยินดีรับข้อเท็จจริงที่ว่าในเบื้อง ปลาย (การตัดสินใจทางการเมือง) นั้น มีบุคคลซึ่งมีความเที่ยงธรรมผู้หนึ่ง ยืนอยู่เหนือการเมือง ในระบบพรรค มีประโยชน์แน่นอนสิ่งเดียว คือ ความอยู่ดีกินดีของประชาชนทั้งประเทศ และ เป็นผู้มื่ออำนาจสูงสุด (ประชาชน) สามารถจะมองเห็นสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นมรดกตกทอดของ

¹ Walter Lippmann, The Public Philosophy (London : The New English Library Limited, P. 50.

² แจ็ค ชาร์วีย์, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, แปลโดย คณิน บุลสุวรรณ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523), หน้า 137.

ระบบศักดินา ในสมัยโบราณและสภาขุนนาง เป็นเช่นยามซึ่งหลับสนิท และอาจตื่นขึ้นมาพิทักษ์รัฐธรรมนูญให้รอดนั้น จากการกระทำอันเกินเลยของบรรดาผู้แทนราษฎรที่ตนได้เลือกขึ้นมาได้¹

เคยมีตัวอย่างว่า เมื่อ พ.ศ. 2499 นายแอนโทนี ฮีเดน (Anthony Eden) นายกรัฐมนตรีอังกฤษได้รับกระแสพระราชดำรัสเตือนในการที่ไม่สมควรแทรกแซง ในกรณีพิพาทคลองสุเอซ แต่นายฮีเดนมิได้ปฏิบัติตามพระราชดำรัส ซึ่งต่อมาเป็นผลให้รัฐบาลนายฮีเดนถูกเสียวความไว้วางใจและล้มไปในที่สุด ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2508 ได้มีพระราชดำรัสแนะนำ นายฮาโรลด์ วิลสัน (Harold Wilson) นายกรัฐมนตรีอังกฤษว่า ไม่ควรส่งกองทหารเข้าระงับการประกาศอิสรภาพของประเทศโรดีเซีย ซึ่งรัฐบาลก็ปฏิบัติตาม²

ข. พระราชอำนาจในฐานะพระประมุข

โดยพระราชสถานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ พระมหากษัตริย์ของอังกฤษต้องทรงใช้พระราชอำนาจทั้งทางด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหาร ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ

ส่วนที่ 1 พระราชอำนาจทางฝ่ายบริหาร

1. ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

แต่เดิมก่อนที่จะมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษนั้น อำนาจฝ่ายบริหารคือ อำนาจที่จะดูแลบังคับการให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามกฎหมายนั้น เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยตรง แต่ครั้งล่วงมาถึงยุคปัจจุบัน ความรับผิดชอบในเรื่องการบริหารได้หันไปจากความรับผิดชอบของสถาบันพระมหากษัตริย์ ไปอยู่ในความดูแลครอบงำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าโดยตรงแทน พระมหากษัตริย์ยังคงมีพระราชอำนาจที่ล้ำค่าหลงเหลืออยู่ข้อหนึ่ง คือ การทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะทรงพระปรมาภิไธยเห็นสมควรแต่งตั้งถึงผู้ใด เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น หาได้มีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับใดไม่ กรณีจึงต้องเป็นไปตามหลักสามัญแห่งรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System)

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

² วิชา เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 189-190.

คือ นายกรัฐมนตรีที่ทรงแต่งตั้งนั้น จะต้องสามารถควบคุมและกุม เสียงข้างมากในสภาสามัญได้ เพราะนายกรัฐมนตรีอังกฤษต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาสามัญเสมอ ตรายใดที่สภาสามัญยังคงไว้วางใจในรัฐบาล นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็สามารถอยู่ใน ตำแหน่งเพื่อบริหารราชการตามนโยบายที่แถลงขอความไว้วางใจต่อสภาสามัญไว้ได้ต่อไป แต่ เมื่อใดก็ตามที่ความไว้วางใจนั้นคลอนแคลนหรือสิ้นสุดลง นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็คง ต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามวิถีทางประชาธิปไตยหรือตัดสินใจกราบบังคมทูลขอพระราชทานยุบ สภา แล้วแต่กรณี

วิธีการพิจารณาสรรหา "นายกรัฐมนตรี" ให้ได้บุคคลที่สภาสามัญจะไว้วางใจได้ นั้น เป็นดุลพินิจในพระราชวินิจฉัยโดยแท้ว่าจะทรงใช้วิธีการอย่างไร ตัวอย่างเช่น เมื่อปี คริสตศักราช 1957 (พ.ศ. 2500) เซอร์แอนโทนี อีเดน กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลเรื่องสุขภาพไม่สมบูรณ์และในสถานการณ์นั้น ไม่มีผู้ใดกราบบังคมทูล แนะนำได้แน่นอนว่า ในพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภานั้นเอง ผู้ใดสมควรจะเป็น นายกรัฐมนตรี สมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2 ได้ทรงพยายามหยั่งเสียงสรรหานายกรัฐมนตรี ด้วยพระองค์เอง โดยมีพระบรมราชโองการให้ราชเลขาธิการเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล และดำเนินการทาบถามที่จำเป็นจากพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาสามัญ แล้วนำความ ขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อพระราชทานพระราชวินิจฉัยในที่สุด ซึ่งในกรณีนั้นทรงแต่งตั้งนายซาโรลด์ แมคมิลแลน เป็นนายกรัฐมนตรี¹

ต่อมาอีกหกปี ในปีคริสตศักราช 1963 (พ.ศ. 2506) นายซาโรลด์ แมคมิลแลน กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนาจกรัฐมนตรีด้วยเหตุผลด้านสุขภาพเช่นเดียวกัน สมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2 ทรงพระราชดำริเห็นสมควรที่จะปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ที่กำลังจะพ้นตำแหน่งไป จึงเสด็จพระราชดำเนินไปเยี่ยมนายแมคมิลแลนที่โรงพยาบาล เพื่อ ทรงสดับรับฟังว่า พรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมาก ในสภาสามัญจะสนับสนุนใครให้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี (คือพรรคของนายแมคมิลแลนเอง) ซึ่งในกรณีนั้น ได้แก่ ลอร์ดซุม (ต่อมาคือ เซอร์อเล็ก ดักลาสฮูม) ผู้ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในสัปดาห์ต่อมา²

¹ แจ็ค ชาร์วีย์, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, หน้า 130-131.

² เรื่องเดียวกัน.

ตามสถานการณ์ทางการเมืองของอังกฤษเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ การใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยสรรหาบุคคลผู้อยู่ในฐานะที่น่าจะได้รับความไว้วางใจจากสภา ไม่น่ามีปัญหายุ่งยากแต่อย่างใด เพราะระบบประชาธิปไตยโดยมีพรรคการเมืองของอังกฤษ ได้วิวัฒนาการมาจนถึงระดับที่มีพรรคขนาดใหญ่แต่เพียงสองพรรค ผลัดแพ้ผลัดชนะกันครองที่นั่งข้างมากในสภาสามัญ ดังนั้น การใช้พระราชอำนาจของสมเด็จพระราชินีนาถจึงแทบไม่มีปัญหาเลย เพียงแต่ทรงใช้พระราชวินิจฉัยเลือกผู้นำของพรรคที่มีที่นั่งข้างมากในสภาสามัญ เพียงเท่านั้นก็เห็นจะเป็นการเพียงพอ เว้นแต่ในอนาคตต่อไปภายภาคหน้า ในกรณีที่ไม่มีการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ได้ชัยชนะเด็ดขาดข้างมากในสภาสามัญคือ เกิดลักษณะที่เรียกว่าพรรคเล็กพรรคน้อยขึ้นในสภา ในกรณีเช่นนั้น สมเด็จพระราชินีนาถก็จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะทรงใช้ดุลพินิจสรรหาผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้โดยอิสระลำพังพระองค์เอง ซึ่งอาจจะทรงปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีผู้ที่กำลังกราบถวายบังคมลาพ้นตำแหน่งไป หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้ถึงแก่กรรมขณะดำรงตำแหน่ง หรือไม่อยู่ในฐานะและโอกาสที่จะทรงปรึกษาหารือด้วยได้ สมเด็จพระราชินีนาถก็ต้องทรงสรรหาบุคคลผู้สมควรแก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง โดยให้ราชเลขาธิการเป็นผู้ดำเนินการที่จำเป็นตามพระราชประสงค์ แล้วทรงตัดสินพระราชหฤทัยด้วยพระองค์เองในที่สุด¹

กรณีการใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่า ไม่สู้จะมีปัญหายุ่งยากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้ระบบพรรคการเมืองสองพรรค ปัญหาที่ว่าผู้ใดสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นสิ่งที่ไม่ต้องถกเถียงกัน เพราะเห็นได้ชัดว่า พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง มีเสียงข้างมากในสภาสามัญและอีกพรรคหนึ่ง มีเสียงข้างน้อย ดังนั้นผู้นำของพรรคฝ่ายเสียงข้างมาก จึงได้เป็นนายกรัฐมนตรีและสภาสามัญจะไม่มีวันให้การสนับสนุนบุคคลอื่นใดนอกจากนี้ เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นอันขาด ซึ่งกรณีเช่นนี้ สำหรับประเทศที่ระบบประชาธิปไตยอยู่ในระยะที่กำลังพัฒนา ระบบพรรคการเมืองยังไม่เติบโตเต็มที่ ความหวังที่จะให้พรรคการเมืองมีเพียงสองพรรคใหญ่ จึงเป็นเรื่องที่หวังได้ยาก ปัจจัยที่จะกำหนดว่านายกรัฐมนตรีควรจะได้ผู้ใด จึงจะได้รับความไว้วางใจจากสภานั้น จึงขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่น ๆ อีกมากมายหลายประการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

อนึ่ง สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ในทางทฤษฎีแล้ว พระมหากษัตริย์ของอังกฤษ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจบริบูรณ์ที่จะทรงแต่งตั้งผู้ใด เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ ตามที่ทรงมีพระราชดำริเห็นสมควร แม้บุคคลผู้นั้นจะมีได้เป็นสมาชิกของรัฐสภาเลยก็ตาม แต่โดยจารีตประเพณีที่นายกรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญในการบริหารราชการแผ่นดินต่างหาก ที่เป็นตัวกำหนดโดยทางอ้อมให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงใช้พระราชวินิจฉัยเลือกบุคคลผู้สมควรจากบรรดาสมาชิกสภาสามัญก่อน เป็นลำดับแรก จนเป็นบรรทัดฐานแล้วว่า จะไม่ทรงเลือกนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกของสภาขุนนางด้วยซ้ำไป ดังนั้นโดยปกติแล้ว ผู้นำของพรรคที่คุมเสียงข้างมากในสภาสามัญ¹ จึงได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเสมอ หรือในกรณีไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ก็จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ผู้มีแนวโน้มว่าจะได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกฝ่ายข้างมากในสภาสามัญ

ส่วนระยะเวลาที่จะทรงใช้ในการตัดสินใจพระราชหฤทัยนั้น โดยปกติแล้วจะต้องถือว่า พระราชกรณียกิจในเรื่องนี้เป็นข้อที่มีความสำคัญยิ่ง ตามธรรมเนียมแล้วพระมหากษัตริย์ของอังกฤษ จะทรงกระทำการสรรหาประกอบพระราชวินิจฉัยในทันทีที่นายกรัฐมนตรีเก่าพ้นตำแหน่ง อาทิ เช่น เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปีคริสตศักราช 1974 (พ.ศ. 2517) ทันทีที่นายกรัฐมนตรีอังกฤษในขณะนั้น กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากครบวาระ สมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2 ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศในเครือจักรภพ ทรงระงับการเสด็จพระราชดำเนินประพาสนั้นโดยพลัน แล้วเสด็จพระราชดำเนินกลับสู่กรุงลอนดอน เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ หากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้วเข้าไปโดยปราศจากเหตุอันสมควรรัฐสภาอาจถือว่า "เป็นการไม่ชอบ" (unfavorably) ก็ได้² และในกรณีนั้น รัฐสภาอาจมีหนังสือกราบบังคมทูลขอพระราชทานนายกรัฐมนตรี โดยแสดงนัยในหนังสือกราบบังคมทูลว่า บุคคลผู้สมควรที่จะทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ควรจะมีลักษณะสมบัติอย่างใดบ้าง

¹ Lord Hailsham of St. Maryland, Halsbury's Law of England, vol 8. 4th ed. (London, 1974), P. 684.

² Ibid., P. 685.

2. ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี

เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ภาระกิจอันดับแรกของนายกรัฐมนตรีที่จะต้องน้อมเกล้าฯน้อมกระหม่อมกราบบังคมทูลแนะนำพระมหากษัตริย์ คือการแต่งตั้งรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีของตน แล้วทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อนั้นต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งอย่างเป็นทางการต่อไป รายชื่อคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีนำเสนอขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนี้ โดยปกตินิยมเลือกสรรจากบุคคลชั้นนำในพรรคการเมืองพรรคเดียวกันกับนายกรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีของรัฐบาลผสมหลายพรรค บุคคลที่จะประกอบเป็นรัฐมนตรี ก็ต้องมาจากพรรคต่าง ๆ เหล่านั้นตามสัดส่วนที่ตกลงกัน

ปัจจุบันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ทรงจะแต่งตั้งรัฐมนตรีจากผู้ที่ เป็นสมาชิกของสภาสามัญหรือสภาขุนนางเท่านั้น¹ อย่างไรก็ดี ธรรมเนียมปฏิบัติในข้อนี้ อาจมีข้อยกเว้นอยู่บ้างในบางกรณี ที่รัฐมนตรีท่านนั้นแรกเข้ารับตำแหน่งขณะรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อที่จะได้รับที่นั่งในรัฐสภา ตัวอย่างเช่น นายแพทริก กอร์ดอน วอล์คเกอร์ (Mr. Patrick Gardon Walker) ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ขณะการหาเสียงเลือกตั้งในปีคริสตศักราช 1964 (พ.ศ. 2507) หรือกรณีเซอร์อเลก ดักกลาส ฮูม ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในปีคริสตศักราช 1963 (2506) สืบต่อจากนายแมคมิลแลน โดยลอร์ดฮูม (ฐานันดรศักดิ์ในขณะนั้น) มิได้เป็นสมาชิกในสภาหนึ่งสภาใดของรัฐสภาเลย เนื่องจากเพิ่งลาออกจากที่นั่งในสภาขุนนาง และสมัครเข้ารับเลือกตั้งเพื่อที่นั่งในสภาสามัญ²

รัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้ง จะเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่

เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีใหม่เรียบร้อยแล้วนับแต่บัดนั้น เป็นต้นไป ภาระในการบริหารราชการแผ่นดินก็จะเป็นหน้าที่ของ

¹ แจ็ค ชาร์วีย์, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, หน้า 145.

² Lord Hailsham of St. Marysland, Halsbury's..., P. 688.

คณะรัฐมนตรี แต่เดิมมานั้น พระมหากษัตริย์มิได้ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารแต่ในพระปรมาภิไธย เช่นในปัจจุบันเท่านั้น หากแต่พระมหากษัตริย์ประทับเป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง และพระราชทานพระราชดำริ หรือพระบรมราชวินิจฉัยแก่คณะรัฐมนตรีด้วยเสมอ ตัวอย่างเช่น สมเด็จพระราชินีนาถแอน (ค.ศ. 1702-1714) เสด็จเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกสัปดาห์ จนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระเจ้าจอร์จที่ 1 ด้วยเหตุผลหลาย ๆ ประการด้วยกันจึงทรงงดมิได้ เสด็จเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีสืบต่อไป และตั้งแต่รัชสมัยของพระเจ้าจอร์จที่ 3 เป็นต้นมา ก็ได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐธรรมนูญไปแล้วว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี หากปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีที่จะเป็นประธานในที่ประชุม

เมื่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติอย่างหนึ่งอย่างใด หรือมีความคิดเห็นในทางนโยบายสำคัญ ๆ เป็นประการใด ก็เป็นที่หน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่ต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา โดยนายกรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็น "คนกลาง" ในการสื่อสารความเข้าใจระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสถาบันพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีแต่ละนาย มีสิทธิที่จะเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาททูลถวายรายงานหรือรับพระราชทานคำแนะนำได้โดยตรง หากเป็นกิจการความรับผิดชอบในกระทรวงของตนโดยเฉพาะ และเมื่อได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทปรากฏผลเป็นประการใดแล้ว ต้องรีบรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยพลัน

โดยปกติแล้ว เพื่อให้พระมหากษัตริย์ ทรงอยู่ในฐานะที่จะทรงทราบความดำริและการกระทำของคณะรัฐมนตรีโดยใกล้ชิด นายกรัฐมนตรีจะมีกำหนดการเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเป็นประจำทุกสัปดาห์อย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง¹ และรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้งก็จะสำเนาทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายด้วย และเพื่อรักษาความเป็นกลางทางการเมืองโดยเคร่งครัด พระมหากษัตริย์ก็จะทรงหลีกเลี่ยงโดยเด็ดขาดที่จะไม่ทรงแสดงแนวพระราชดำริทางการเมืองต่อบุคคลอื่นใดนอกจากรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล แม้มีผู้กราบบังคมทูลในเชิงขอพระราชทานพระราชดำริอย่างไรก็ตาม ก็จะไม่ทรงนิ่งเฉยเสีย เพราะต้องทรงยึดมั่นในหลักการว่า ต้องทรงไว้วางพระราชหฤทัยในคณะรัฐมนตรีที่ทรงแต่งตั้งเสมอ เมื่อใดก็ตามที่พระมหากษัตริย์และคณะ

¹ แจ็ค ฮาร์วีย์, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, หน้า 150.

รัฐมนตรีมีความเห็นขัดแย้งกัน เช่น คณะรัฐมนตรีน้อมเกล้าฯ ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งทรงไม่เห็นพ้องด้วย พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงผลิผลลามไปปรึกษาหาหรือบุคคลอื่นนอกคณะรัฐมนตรีเป็นอันขาด หากแต่จะพระราชทานข้อท้วงติงนั้น กับคณะรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็จะรับใส่เกล้าฯ ไปทบทวนดูอีกครั้งหนึ่ง หรือกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

(๓) พระราชอำนาจในด้านการต่างประเทศ

ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขของประเทศ ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดที่จะได้รับมอบหมายให้แสดงเจตนารมณ์แทนประชาชนชาติทั้งมวล ในการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ แม้ในทางปฏิบัติที่แท้จริงแล้ว การดำเนินวิเทโศบายทั้งมวลจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีโดยตรงก็ตาม แต่โดยเหตุผลเชิงประวัติศาสตร์ ประกอบกับพระราชสถานะที่ทรงได้รับการยกย่องว่าทรงเป็นผู้แทนที่เหมาะสมที่สุดของชาติ พระมหากษัตริย์ของอังกฤษจึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามในการยาดราห์ทัพและผนวกรวมดินแดน การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ การพระราชทานพระบรมราชานุมัติรับรองทูตานุทูต ตลอดจนการรับรองรัฐหรือรัฐบาลใหม่ของนานาชาติแล้วแต่กรณี หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งโดยย่อก็คือ ทรงใช้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแสดงเจตนารมณ์ของรัฐให้ปรากฏในเรื่องความสัมพันธ์กับนานาประเทศทั้งปวง¹ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

ส่วนที่ 2 พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ

(1) ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางที่ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ (Life Peers)

ดังที่ประจักษ์กันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า รัฐสภาของประเทศอังกฤษประกอบด้วยสภาสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่าสภาสามัญ (House of Commons) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงสภาหนึ่ง และสภาสูงที่เรียกว่า

¹ S.A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, 3d. ed. (New York : Penguin Books, 1977), P. 124.

สภาขุนนาง (House of Lords) อีกสภาหนึ่ง ปัจจุบันผู้มีสิทธิหนึ่งนึ่งในสภาขุนนางเป็นจำนวน ทั้งสิ้นกว่าหนึ่งพันคน ซึ่งจากจำนวนนี้เราอาจจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 4 ประเภท ด้วยกัน คือ

(ก) ขุนนางสืบตระกูล (Hereditary Peers) แห่งอังกฤษและสกอตแลนด์ จำนวน 960 คน ซึ่งได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูลมาจากบรรพบุรุษ ขุนนางสืบตระกูลประเภท นี้ บางรายอาจยอมสละบรรดาศักดิ์หรือสิทธิสืบตระกูลของตนเป็นการถาวร เพื่อสมัครรับเลือกตั้งในสมาชิกสภาสามัญก็ได้

(ข) ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ (Life Peers) ตาม พระราชบัญญัติขุนนางที่ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ (Life Peers Act) ค.ศ. 1958 จำนวน ประมาณ 270 คน

(ค) พระราชาคณะชั้นผู้ใหญ่ ระดับบิชอป และอาร์ชบิชอปแห่งนิกายเซริช ออฟ อิงแลนด์ ซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติของอังกฤษ จำนวน 26 คน

(ง) ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Law Lords) ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิเยี่ยงทาง กฎหมาย จำนวนกว่า 20 คน เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย เนื่องจากสภาขุนนาง ปฏิบัติหน้าที่ศาลสูงสุดของประเทศด้วยในขณะเดียวกัน ¹

พระราชอำนาจทางด้านนิติบัญญัติที่เป็นข้อสำคัญประการแรกในประเด็นนี้ก็คือ พระราช อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางประเภทดำรงตำแหน่งตลอดชีพ ซึ่งหมายความว่าผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจะได้รับบรรดาศักดิ์เป็นขุนนาง มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในสภาขุนนาง แต่เกียรติและ ศักดิ์เหล่านี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่ตกทอดไปยังทายาทอย่างขุนนางสืบตระกูล พระราชอำนาจ ในข้อนี้ตามทางปฏิบัติที่แท้จริงแล้ว ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางประเภทดำรงตำแหน่งตลอดชีพ ตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านในรัฐสภา ซึ่งจะเทียบเคียง ได้กับ กรณีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย ที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

¹ แจ็ค ฮาร์วีย์, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, หน้า 119.

อย่างไรก็ดีการตั้งข้อสังเกตไว้ในขั้นนี้ว่า ปัจจุบันนี้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเห็นได้ว่า มีแนวโน้มที่จะลดลงโดยลำดับ การตัดสินใจและการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ๆ เป็นภาระของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสามัญโดยตรง การชิงไหวชิงพริบกันทางการเมืองจึงเป็นไปอย่างเอาจริงเอาจัง และเข้มข้นในสภาสามัญ มากกว่าในสภาขุนนาง ดังนั้น ถ้าจะว่ากันไปตามความเป็นจริงแล้ว พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางประเภทดำรงตำแหน่งตลอดชีพนี้ ก็ไม่สู้มีความสำคัญมากมายนัก ฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ถวายตำแหน่งในการใช้พระราชอำนาจนี้ก็มักถวายคำแนะนำให้ทรงแต่งตั้งเพื่อ เป็นเกียรติยศหรือบำเหน็จรางวัลมากกว่าจะมุ่งผลแพ้ชนะในทางการเมืองโดยตรง

(2) ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดประชุม

ตามปกติแล้วสมัยประชุมของรัฐสภาอังกฤษจะ เริ่มต้นและสิ้นสุดในเดือนตุลาคมของทุกปี ซึ่งหมายความว่า สมัยประชุมคราวหนึ่งของรัฐสภาอังกฤษ มีกำหนดประมาณหนึ่งปี แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า รัฐสภาประชุมกันโดยสม่ำเสมอตลอดทั้งสิบสองเดือน ตามความเป็นจริงแล้วรัฐสภาจะหยุดพักการประชุม เป็นครั้งคราวไปในวันสุดสัปดาห์ เทศกาลตรุษสำคัญ ๆ เช่น คริสต์มาส หรือวันอีสเตอร์ และมีการหยุดพักการประชุมในฤดูร้อนซึ่ง เริ่มต้นในเดือนกรกฎาคม เป็นประจำทุกปีด้วย¹ ทุกปีเมื่อถึงกำหนดที่จะปิดสมัยประชุมของรัฐสภา จะได้มีหมายกำหนดการที่พระมหากษัตริย์จะ เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเปิดสมัยประชุม ณ มหาวิหารเวสมินสเตอร์ ซึ่งเป็นที่ประชุมปกติของสภาขุนนาง ในวโรกาสนั้น สมเด็จพระราชินีนาถจะทรงมีกระแสพระราชดำรัสเปิดสมัยประชุม พระราชดำรัสนี้มีความไม่ยืดเยื้อนัก และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ร่างทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ใจความสำคัญก็คือ กล่าวถึงสถานการณ์ทั่ว ๆ ไปของประเทศ สัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ นโยบายสำคัญ ๆ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินในรอบปี เมื่อเสด็จพระราชดำเนินกลับแล้ว สภาสามัญจึงเริ่มเปิดอภิปรายในการที่จะร่างคำกราบบังคมทูลสนองพระราชดำรัส คำกราบบังคมทูลนี้เป็นไปตามแบบ เริ่มต้นด้วยถ้อยคำแสดงความจงรักภักดีในพระมหากษัตริย์ และพอใจในกิจการที่รัฐบาลจะดำเนินการ ในการอภิปรายนี้ ฝ่ายค้านมักจะทำอภิปรายไม่เห็นด้วย แต่ถือกันว่าเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เพราะเป็นที่ทราบกันว่าข้อความในพระราชดำรัสที่

¹ S.A. de Smith, Constitutional..., P. 226.

พระราชทานนั้น มิใช่กระแสพระราชดำริของพระมหากษัตริย์เอง หากแต่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ร่างถวาย พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงรับผิดชอบประการใด¹ หากพิจารณาในข้อนี้ จะเห็นได้ว่า พระราชดำรัสตอนเปิดสมัยประชุมนี้เป็นนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภานั้นเอง

(3) ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย

ตามแบบแผนการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับ เป็นกฎหมายได้ จะต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรย่อยของอำนาจนิติบัญญัติ 3 องค์กรด้วยกันเสียก่อน คือพระมหากษัตริย์หนึ่ง สภาขุนนางหนึ่ง และสภาสามัญอีกหนึ่ง² ซึ่งโดยปกติแล้วร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะถูกพิจารณาในสภาสามัญเป็นลำดับแรก เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาในสภาสามัญแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะส่งต่อไปยังสภาขุนนาง เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่งหรือในทางกลับกันอาจมีกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติบางเรื่องจะถูกพิจารณาในสภาขุนนางก่อน เป็นลำดับแรกและลำดับต่อไปยังสภาสามัญ เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และโดยปกติก็มักนำขึ้นทูลเกล้าถวายคราวละหลาย ๆ ฉบับพร้อมกัน หากทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ประธานสภาสามัญก็จะได้นำไปรายงานให้สภาสามัญทราบต่อไป

ในขั้นตอนที่ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนี้ ในฐานะที่ทรงเป็นองค์กรสามัญส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ตามทฤษฎีแล้วพระมหากษัตริย์ทรงใช้ซึ่งพระราชอำนาจ ที่จะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเป็นประการใดก็ได้ และจะเรียกพระราชอำนาจในข้อนี้ว่า ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) อย่างในอีกหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญบัญญัติมอบอำนาจนี้ไว้ให้แก่ประมุขของรัฐยับยั้งร่างกฎหมายที่รัฐสภาได้ประชุมปรึกษาและลงมติเห็นชอบด้วยแล้ว ก็ไม่ถนัดนัก เพราะจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษเอง พระราชอำนาจนี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งกระบวนการนิติบัญญัติโดยแท้

¹ ดิเรก ชัยนาม, ปาฐกถาเรื่องรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอังกฤษ แสดงที่กรมโฆษณาการ เมื่อ พ.ศ. 2483 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 16-17.

² Lord Hailsham of St. Maryclond, Halsbury's Law..., P. 600.

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยแบบแผนการปกครองที่มีอยู่ในขณะนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่
ทูลเกล้าถวายขึ้นมา ส่วนใหญ่แล้วก็ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภา
สังกัดพรรคการเมืองพรรคเดียวกันกับรัฐบาล เป็นผู้เสนอ ประกอบกับทั้ง ตามธรรมเนียมทาง
ปฏิบัติของอังกฤษเอง ซึ่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกับสถาบันพระมหากษัตริย์โดยใกล้ชิด และถวาย
รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีให้ทรงทราบเป็นระยะ ๆ การที่พระมหากษัตริย์จะทรงขัดข้อง
ในร่างพระราชบัญญัติก็มีได้น้อยเต็มที เพราะร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ลงมติให้ตราเป็น
กฎหมายเกือบทุกฉบับ เป็นร่างของรัฐบาลและพระมหากษัตริย์ได้ทรงมีโอกาสที่จะพระราชทาน
พระบรมราชวินิจฉัยมาแล้วก่อนหน้าที่รัฐบาลจะ เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อรัฐสภา¹ ดังนั้น
จึงเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของอังกฤษเสียแล้วว่า พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่าง
พระราชบัญญัติที่รัฐสภาทูลเกล้ามาเสมอ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุพิเศษจริง ๆ

"เหตุพิเศษ" ที่ว่านี้ก็คือกรณีที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลแนะนำให้ทรงใช้พระราช
อำนาจที่จะงดทรงลงพระปรมาภิไธย เหตุการณ์เช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากร่าง
พระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง อาจเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีชุดก่อนได้ เสนอไว้ต่อรัฐสภา
และกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้ดำเนินไปจนผ่านความเห็นชอบของสภา
สามัญและสภาขุนนางแล้ว ระหว่างนั้นเองมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คณะรัฐมนตรีชุด
เก่าพ้นจากตำแหน่งไปตามวิธีทางการเมือง และทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งมีความเห็นคัดค้านในหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณี
เช่นว่านี้ นายกรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะกราบบังคมทูลแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรง
งดลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัตินั้นเสีย และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบทาง
การเมืองในผลแห่งพระบรมราชวินิจฉัยข้อนี้เอง

(4) การยุบสภา

โดยปกติแล้ววาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษ จะอยู่
ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี แต่ทั้งนี้อาจมีการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก่อนหน้าครบวาระ

¹ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515,
(นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2516), หน้า 32.

ตามปกติก็ได้¹ ในปัจจุบันพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการยุบสภา ตามคำแนะนำของ นายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะกราบบังคมทูลแนะนำให้ยุบสภาเมื่อใดก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็น ช่วงเวลาเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองหรือนโยบายทางการเมืองของคน โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีเหตุหรือกลางบอกเหตุว่าตนจะไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาอีกต่อไป² อย่างที่เข้ากันอยู่ในบางประเทศว่าการยุบสภาจะมีได้แต่เฉพาะกรณีที่สภาจะไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลเท่านั้น

มีข้อนำพิจารณาว่า พระมหากษัตริย์จำต้องทรงยินยอมยุบสภา ตามคำกราบบังคมทูล แนะนำของนายกรัฐมนตรีเสมอไปหรือไม่ ตามทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว ดูเหมือนจะเป็นการยาก ที่จะทรงปฏิเสธไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีนั้น อีกทั้งหากจะได้พระราชทานพระบรมราชโองการยุบสภาตามที่นายกรัฐมนตรีขอพระราชทานแล้ว นายกรัฐมนตรีเองก็จะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมดในผลเกิดขึ้นติดตามมาจากการยุบสภานั้น อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์แม้จะมิได้ทรงยับยั้งนายกรัฐมนตรีในเรื่องการยุบสภาโดยตรง แต่พระมหากษัตริย์ก็ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจทั่วไปที่จะพระราชทานคำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีให้ใคร่ครวญทบทวนดูให้เป็นการถ่องแท้ว่า การยุบสภาที่ถวายคำแนะนำมานั้น เป็นความจำเป็นอย่างยั้งที่ไม่มีทางเลือกเป็นหนทางอื่นหรือไม่ เช่น อาจจะทรงขอให้ทบทวนว่า การเลือกตั้งทั่วไปที่จะต้องจัดให้มีขึ้นภายหลังการยุบสภา จะก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของชาติอย่างไรบ้างหรือไม่ รัฐสภาที่ยังมีอยู่จะสามารถดำเนินงานต่อไปได้บ้างหรือไม่ ดังนี้ เป็นต้น³

(ค) พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศและความยุติธรรม

พระราชอำนาจในข้อนี้ได้แก่พระราชอำนาจเบ็ดเตล็ดทั้งปวง เช่น พระราชอำนาจที่จะสถาปนาฐานันดรศักดิ์ พระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์ ถอดถอนฐานันดรศักดิ์และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ตลอดจนพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ เฉพาะกรณีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษนั้น ทรงใช้พระราชอำนาจนี้โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (the Home Secretary)⁴โดยถือตามคติที่ว่า

¹ Lord Hailsham of St. Maryclond, Halstury's Law..., P. 602.

² Ibid.

³ แจ็ค ชาร์วีย์, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, หน้า 133-134.

⁴ S.A. de Smith, Constitutional..., P. 123.

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นบ่อเกิดแห่งความยุติธรรม ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษ โดยมีเงื่อนไขหรือปราศจากเงื่อนไข แก่ผู้ที่ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดทางอาญาอย่างใดก็ได้

การใช้พระราชอำนาจเบ็ดเตล็ดเหล่านี้ ไม่มีขอบเขตหรือกฎเกณฑ์กำหนดไว้แน่นอนว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจโดยเงื่อนไขอย่างไรก็ตามความเห็นจริงแล้ว นอกจากจะทรงใช้พระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยแล้ว พระมหากษัตริย์ยังจะต้องทรงให้นำหนักแก่คำกราบบังคมทูลแนะนำของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการเป็นส่วนใหญ่ด้วย ถ้านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเหล่านั้น เป็นบุคคลที่เข้มแข็ง การใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ก็มักเป็นไปตามคำกราบบังคมทูลแนะนำ หรือตามความประสงค์ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น หรือมิเช่นนั้น การณ์ก็อาจเป็นไปในทางตรงข้าม คือเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงจนรัฐบาลอาจต้องการถวายบังคมลาออกก็เป็นได้

(๓) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบัน

ดังที่ได้กล่าวแสดงมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบันมีแนวโน้มลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในยุคก่อน ๆ อำนาจในการใช้ดุลพินิจที่แท้จริง มักถูกกำกับโดยจารีตประเพณีที่วางแบบแผนลงเป็นที่แน่นอนตายตัวแล้ว หรือขึ้นอยู่กับคำแนะนำของฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีข้อนำพิจารณาว่า เหตุใดรัฐสภาจึงไม่ออกกฎหมายจำกัดพระราชอำนาจที่มีอยู่ไม่มากเหล่านี้ให้สิ้นสุดลง และใช้อำนาจเหล่านั้นตามความประสงค์ของตนเองโดยลำพัง

เหตุผลประการแรก ก็คือ เท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันก็เป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า บรรดาพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอยู่ในปัจจุบัน ได้ใช้ไปในทางที่สอดคล้องกับอธิปไตยทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง ดังตัวอย่างเช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และการที่จะทรงรับฟังคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น¹ ความจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจล้มล้างพระราชอำนาจโดยเด็ดขาด เพราะทรงกีดขวางเจตนารมณ์ของ

¹ แจ็ค ชาร์วีย์, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, หน้า 135.

ประชาชน จึงไม่เกิดขึ้น และจะไม่เกิดขึ้นในระบอบการปกครองของอังกฤษเลย トラบที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามครรลองแห่งจารีตประเพณีถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ประกอบกับภูมิหลังทางประวัติศาสตร์อันยืนยาว เน้นนานของสถาบันพระมหากษัตริย์ และความรู้สึกนึกคิด ตลอดจนอธยาศัยของชาวอังกฤษโดยทั่วไป ที่ตระหนักดีว่า ถ้าเลิกล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ไปเสียแล้ว ก็คงต้องมีประมุขของรัฐในรูปอื่นขึ้นมาแทนที่ ซึ่งก็คงหนีไม่พ้นตำแหน่ง "ประธานาธิบดี" และเป็นที่น่าสงสัยเหลือเกินว่า ประธานาธิบดีจะทำหน้าที่ประมุขของรัฐได้ดีกว่าพระมหากษัตริย์จริงหรือ เพราะพระมหากษัตริย์ที่ทรงได้รับราชสมบัติโดยการสืบราชสันตติวงศ์ มิได้ทรงเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น หากแต่ทรงเป็นผู้แทนของประชาชาติทั้งหมด ส่วนประธานาธิบดีทั้งหลายมักเข้าสู่ตำแหน่งด้วยกระบวนการหรือเหตุผลทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ トラบใดที่ยังไม่มีใครสามารถให้คำตอบได้ว่า รูปแบบของประมุขของรัฐแบบอื่น จะดีกว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นการจริงแท้แน่นอน トラบนั้นชาวอังกฤษก็คงเลือกที่จะดำรงรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้สืบไป

เหตุผลประการที่สองก็คือ ทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งชาติ สมาคมหรือสโมสรใด ๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก ต่างก็มีสัญลักษณ์และประเพณีอันเป็นเครื่องผูกใจให้เกิดความสามัคคีในหมู่สมาชิก และเนื่องจากพระมหากษัตริย์ของอังกฤษทรงอยู่เหนือการเมือง สถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นสัญลักษณ์แห่งความสามัคคีระหว่างรัฐและประชาชน ดังนั้น ในปัจจุบัน สมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2 จึงทรงดำรงฐานะเป็นประมุขของประเทศ ทรงเป็นผู้ทำพิธีเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา ทรงต้อนรับประมุขของประเทศอื่น ๆ ทรงต้อนรับนายกรัฐมนตรีของเครือจักรภพ ทรงรับสาส์นตราตั้งเป็นเอกอัครราชทูตประจำพระราชสำนัก เซนต์เจมส์ ซึ่งในภาระกิจเหล่านี้เองที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศรีสง่าของประเทศ ประเพณีและพิธีกรรมต่าง ๆ ที่สืบทอดมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนาน ช่วยให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์และสง่างามมากขึ้น ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในสถาบัน และสนใจกระตือรือร้นที่จะติดตามซักถามความเป็นไปของราชการ

เหตุผลข้อสุดท้ายก็คือ แม้พระราชอำนาจในหลาย ๆ เรื่องจะถูกจำกัดกรอบแห่งการ
ใช้ดุลพินิจด้วยพระบรมราชวินิจฉัยล้าหลังพระองค์ก็ตาม แต่ "สิทธิ" ที่จะต้องได้รับการปรึกษา
หาหรือสิทธิในการส่งเสริมให้กำลังใจ และสิทธิในการเตือนสติ ยังคงเป็นพระราชอำนาจที่
สำคัญของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบัน ความต่อเนื่องยาวนานของสถาบันพระมหากษัตริย์ในปัจจุบัน
ทำให้ทรงอยู่ในฐานะที่จะพระราชทานคำแนะนำได้เป็นอย่างดี ความรู้สึกที่ว่าพระองค์ทรงเป็น
อิสระจากความแปดเปื้อนของความลำเอียงทางการเมือง หรือความปรารถนาที่จะรักษาผล
ประโยชน์ของพรรคการเมือง เป็นการประกันว่าพระราชเสาวนีย์ใด ๆ ที่พระราชทานหรือความ
สงสัยใด ๆ ที่ทรงเกิดขึ้น จะต้องได้รับความพิจารณาอย่างรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วนที่สุด
ประชาชนทั่วไปจึงรู้สึกสบายใจและวางใจที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงว่า พระมหากษัตริย์จะทรง
วางพระองค์เป็นกลางทางการเมือง และคอยระวังรักษาประโยชน์แน่นอนสิ่งเดียว คือความ
กินดีอยู่ดีของประชาชนทั้งประเทศไว้เสมอ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย