

บทที่ ๖

บทบาทของนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

ในระยะแรก ๆ ชื่อตำแหน่ง "นายกรัฐมนตรี" (Prime Minister) เริ่มใช้ใน ประเทศฝรั่งเศสก่อน และพวกฝ่ายค้านได้เรียกผู้นำของคณะรัฐบาลอังกฤษคือ เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล ว่าเป็น "นายกรัฐมนตรี" ในทำนองเสียคดี^{๓๗๓} บรรดาถักทิศทางการของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อังกฤษ คือ "อรรธมหาเสนาบดีการคลัง" (The First Lord of the Treasury) ซึ่งเริ่ม ใช้ในปี ค.ศ. ๑๗๑๔ โดยการยกเลิกตำแหน่ง Lord High Treasury ทั้งในปัดังกล่าวมีการตั้ง หน่วยงานหนึ่งคือ "The Treasury" นายกรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งเป็น "Chairman of my Lords Commissioners of the Treasury" ซึ่งตามความจริง นายกรัฐมนตรีไม่เคยทำหน้าที่ นี้เลย แต่จากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทำให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินเดือน และมีบ้านราชการให้พัก คือ บ้านเลขที่ ๑๐ ถนนดาวนิง (Downing) ในกรุงลอนดอน ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแท้ ๆ นั้น ไม่มีเงินเดือนและไม่มีย่านพักที่ทางราชการให้^{๓๗๔}

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษไม่มีกฎหมายรับรองอย่างเป็นทางการจนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๘๐๕ มีพระบรมราชโองการของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่เจ็ดรับรองใหญ่ที่เห็น "นายกรัฐมนตรี" มีสิทธิ์เข้าเฝ้าฯ พระองค์พระบาทไท่ก่อนคนอื่น^{๓๗๕} ต่อมา ปี ค.ศ. ๑๘๓๗ มีกฎหมาย Minister of the Crown Act ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตลอดจน

^{๓๗๓} เกษชาติ Op.Cit., หน้า ๑๑๖ Chrimes, op.cit., p.182

^{๓๗๔} เกษชาติ Ibid., p.117

^{๓๗๕} Loc. cit.

เงินก้อนของรัฐมนตรีและของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน ^{๓๘๐}

ในระยะแรก ๆ นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็น "บุคคลแรกในระหว่างบุคคลที่เท่าเทียมกัน (the first among equals) ในคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากขยายสิทธิเลือกตั้ง และการเกิดระบบพรรคการเมืองสองพรรคที่มีวินัยซึ่งทำการแข่งขันกันทางการเมือง โดยผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชนจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ประกอบกับปัญหาทางเศรษฐกิจทางทหาร ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการเมืองต่างประเทศ ทำให้นายกรัฐมนตรีกลายเป็นผู้นำของคณะรัฐบาลอังกฤษ ^{๓๘๑} ดังนั้นในปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษ นับได้ว่าเป็นบุคคลที่มีอำนาจการปกครองสูงสุด ที่ใช้อำนาจนี้ร่วมกับคณะรัฐมนตรีในนามคณะรัฐบาลอังกฤษ ^{๓๘๒} ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะศึกษาได้จากบทบาทและอำนาจของนายกรัฐมนตรีในสาระที่สำคัญ ๆ ดังนี้

๖.๑ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถือยศที่สำคัญระหว่างคณะรัฐบาลกับพระมหากษัตริย์อังกฤษ

นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าองคมนตรีของพระมหากษัตริย์อังกฤษ ^{๓๘๓} เขามีหน้าที่ถวายข่าวสารและเอกสารต่าง ๆ ที่สำคัญแก่พระองค์ ซึ่งในรัชสมัยก่อนพระเจ้าจอร์จที่ ๕ นายกรัฐมนตรี

^{๓๘๐} Loc.cit., ในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ นายกรัฐมนตรีอังกฤษได้รับเงินก้อนปีละ ๑๔,๐๐๐ ปอนด์สเตอร์ลิง ส่วนรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงอื่น ๆ ได้รับ ๘,๐๐๐-๓,๙๕๐ ปอนด์สเตอร์ลิงต่อปี และน่าสังเกตว่าประธานสภาขุนนางซึ่งเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีด้วย ได้รับเงินก้อนปีละ ๑๔,๕๐๐ ปอนด์สเตอร์ลิง ซึ่งสูงกว่านายกรัฐมนตรี (The Central Government of Britain op.cit., p.3)

^{๓๘๑} Walker, op.cit., p. 78 : Ranney, op.cit., pp.447-449, 456

^{๓๘๒} บางท่านถึงกับกล่าวว่าอังกฤษในปัจจุบันเป็นรัฐบาลนายกรัฐมนตรี (Prime Ministerial Government) Richard M.S. Crossman, The Myths of Cabinet Government (Cambridge : Harvard University Press, 1972), p.34

^{๓๘๓} Whitehall, op.cit., p. 75

ต้องส่งหนังสือราชการไปกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ ๒ ฉบับ ทุกวัน ในระยะที่มีการประชุมรัฐสภา และมีการประชุมคณะรัฐมนตรี หนังสือราชการฉบับแรกเป็นรายงานย่อและการพิจารณาการประชุมนิติบัญญัติ ส่วนอีกฉบับเป็นรายงานกิจการที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการไปภายในวันที่ถวายรายงาน นอกจากนี้จะมีบันทึกรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรีนำกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ พอถึงสมัยพระเจ้ายอร์จที่ ๕ พระองค์ทรงยกเลิกการส่งหนังสือราชการฉบับแรกแต่โปรดเกล้าฯ ให้ส่งหนังสือรวมรายงานการประชุมของสภาที่เรียกว่า Parliamentary Debate ไปถวายเป็นประจำ ส่วนหนังสือราชการฉบับที่สองยังส่งไปถวายพระมหากษัตริย์จนทุกวันนี้ ๓๘๔

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษยังทำหน้าที่รับสนองพระบรมราชโองการในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เช่น การจัดตั้งคณะรัฐบาล การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ทั้งทางศาสนาและในกิจการของคณะรัฐบาล อาทิ การสถาปนาสังฆราช (archbishops) สังฆราชา (bishops) และนักบวชเจ้าคณะต่าง ๆ ของคริสตศาสนิกายอังกฤษรวม ๒๐๐ คน รวมถึงแต่งตั้งเจ้าพนักงานทางตุลาการ เช่น Lords of Appeal in Ordinary, Lord Chief Justice, Lord Justices of Appeal นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำแก่กษัตริย์ในการแต่งตั้ง องคมนตรี และหัวหน้าสำนักงานใหญ่ ๆ ตลอดจนเป็นผู้ขอพระราชทานบรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเหรียญตราต่าง ๆ ๓๘๕ ทั้งนายกรัฐมนตรียังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของราชสำนักอังกฤษในกิจการที่สำคัญ ๆ เช่น เกี่ยวกับการสมรส การเปลี่ยนราชทินนาม หรือการเสด็จไปพาสประเทศต่าง ๆ ๓๘๖

ในเรื่องกิจการของคณะรัฐบาล ถึงแม้ว่ารัฐมนตรีผู้ว่าการกระทรวงที่สำคัญ ๆ จะมีสิทธิ์เข้าเฝ้ากราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ในเรื่องเกี่ยวกับกิจการกระทรวงของตน แต่ต้องไต่

๓๘๔ เลขชาติ, Op.cit., หน้า ๗๑

๓๘๕ The Central Government of Britain, op.cit., pp.2-3; Whitehall, op.cit., pp.108-109

๓๘๖ Mavey and Bather, op.cit., p. 222

ความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อน ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงเป็นสื่อกลางที่ดำเนินระหว่างคณะรัฐมนตรีกับพระมหากษัตริย์ และเป็นผู้ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลมีระบบที่เชื่อมโยงกับสถาบันกษัตริย์ ^{๓๘๗}

๖.๒ นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษ

จากการศึกษาการจัดตั้งคณะรัฐบาลของประเทศอังกฤษที่ผ่านมา ^{๓๘๘} ประกอบกับการศึกษาพิจารณาบทบาทและอิทธิพลของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาล จะได้สาระดังนี้

๖.๒.๑ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดตั้งคณะรัฐบาลอังกฤษ ปัจจุบันพระมหากษัตริย์อังกฤษจะทรงแต่งตั้งคณะรัฐบาลอังกฤษตามที่นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอแนะ ^{๓๘๙} กล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมบุคคลที่รวมเป็นคณะรัฐบาล โดยเขาสามารถแต่งตั้งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลและในคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการสับเปลี่ยน (reshuffle) หรือปลดรัฐมนตรีได้ตามที่เขาเห็นควร ^{๓๙๐} การลาออกหรือการตายของนายกรัฐมนตรีทำให้คณะรัฐมนตรีและรัฐบาลต้องลาออกทั้งคณะ ดังนั้น จึงมีผู้กล่าวว่า "...นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กุมอำนาจความเป็นความตายทางการเมืองเหนือคณะรัฐบาลของเขา รวมทั้ง และเหนือสมาชิกคณะรัฐบาลแต่ละคน..." ^{๓๙๑}

^{๓๘๗} Jacobs and Zink, op.cit., p.53

^{๓๘๘} ปุโรคฤวิทยาภิเษม วัฒนภพญา ๑๕-๒๔

^{๓๘๙} Havey and Bather, Op.cit., pp. 216-219

^{๓๙๐} ไซเนอร์, (ชวรงค์ แปล), Op.cit., หน้า ๑๕๔ เกษชาติ, Op.cit., หน้า ๑๒๐-๑๒๑

^{๓๙๑} ไซเนอร์, (ชวรงค์ แปล), Op.cit., หน้า ๑๕๕

นอกจากนี้หลังจากที่รัฐบาลอังกฤษจัดตั้งกระทรวงข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Department) ในปี ค.ศ. ๑๙๒๕ นายกรัฐมนตรีเอ็ดเวิร์ด ฮีต นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดังกล่าวอีกตำแหน่ง ^{๓๘๒} ทำให้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษมีบทบาทและรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารองค์บุคคลของข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรีอังกฤษในปัจจุบันเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารงานองค์บุคคลของข้าราชการพลเรือนทั้งหมด นอกเหนือจากการที่เขารับผิดชอบในการบริหารงานองค์บุคคลของคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษ

๖.๒.๒ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หลอดด์ มอดเลย์ (Lord Morley) เป็นผู้กล่าวว่า "นายกรัฐมนตรี เป็นบุคคลแรกในระหว่างบุคคลที่เท่าเทียมกันในคณะรัฐมนตรี" ^{๓๘๓} ซึ่งที่นั่นดังกล่าวคาดเคลื่อนกับความเป็นจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจาก นายกรัฐมนตรีจะเป็นบุคคลสำคัญที่ติดต่อเชื่อมโยงระหว่างสถาบันกษัตริย์และคณะรัฐบาล และเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลอังกฤษ จึงทำให้เขามีอิทธิพลในคณะรัฐมนตรีมาก ยิ่งกว่านั้นเขายังเป็นผู้ที่เลือกบุคคลให้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ และเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการเลือกและจัดลำดับหัวข้อ ที่จะกำหนดเป็นระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งเขามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการให้การตัดสินใจในที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีให้มีความเป็นเอกภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ^{๓๘๔} จึงทำให้เขามีอิทธิพลสูงเกี่ยวกับการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ในบางกรณีนายกรัฐมนตรีบางท่านได้ตัดสินใจและจัดเตรียมแผนดำเนินงานบางอย่างเอง โดยไม่ปรึกษาทนายรัฐมนตรี เช่น นายกรัฐมนตรี แอทลี (Attlee) ได้ตัดสินใจให้มีการจัดทำ

^{๓๘๒} The Central Government of Britain, op.cit.,pp.11, 28

^{๓๘๓} Gwendolen M. Carter, The Government of the United Kingdom (2n ed.; New York: Harcourt, Brace and World, Inc., 1967), p.114

^{๓๘๔} Harvey and Bather, op.cit., p.221

ระเบิดปรมาณูในอังกฤษโดยไม่วริกษาคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี อีเด็น (Anthony Eden) ได้ตัดสินใจและวางแผนเกี่ยวกับการร่วมมือระหว่างฝรั่งเศสและอังกฤษ ในการโจมตีเมือง ปอร์ตเสก (Port Said) โดยไม่วริกษาคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ยูนิต ๒ - ๓ เท่านั้น ^{๓๕๕}

นอกจากนี้ไคฮาและนโยบายต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีจะทำการพิจารณาและตัดสินใจมักจะกองผ่านการพิจารณาจัดเตรียมโดยคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีก่อน ซึ่งคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ชุดต่าง ๆ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้ง ^{๓๕๖} ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรีมีอิทธิพลในการ วางนโยบายและการตัดสินใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีอยู่มาก

อนึ่ง นายกรัฐมนตรีอังกฤษหลายท่าน ยังมีบทบาทเหนือคณะรัฐมนตรี โดยการ เข้ามำเนิน งานทางด้านการต่างประเทศหรือทางการคลัง ด้วยการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ต่างประเทศ หรือกระทรวงการคลังเสียเอง ^{๓๕๗} หรือเป็นผู้ดำเนินงานเกี่ยวนโยบายต่างประเทศเอง ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศในคณะรัฐบาลของเขาถอยบทบาทลงอย่างมาก ^{๓๕๘}

^{๓๕๕} Stacey, op.cit., pp.277-278.; Walker, op.cit., pp.88-90

^{๓๕๖} Benemy, op.cit., p.72 ; N.H. Brasher, Studies in British Government (London: Macmillan, 1965), pp. 38-39

^{๓๕๗} R.M. Punnett, British Government and Politics (New York: W.W. Norton and Company, Inc., 1968), pp.200-203 (นายกรัฐมนตรีอังกฤษที่ดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศด้วย คือ Lord Salisbury (ค.ศ. ๑๘๕๕ - ๑๙๐๐) Mac Donald (๑๙๒๔) และวิลตัน เชอร์ชิลด์ เป็นรัฐมนตรีว่าการคาใหม่อีกตำแหน่งหนึ่ง ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๐ - ๑๙๔๕ และ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ - ๑๙๕๒)

^{๓๕๘} ไฟเนอร์, (ชวงส์ แบล) Op.cit., หน้า ๑๕๕ - ๑๕๖ (คือสมัยนายกรัฐมนตรี เจมเบอร์ เลน เชอร์ชิลด์, อีเด็น และแมคมิเลนด) และศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับบทบาททางด้านการดำเนินนโยบายคาใหม่ เสรีธุรกิจ และการต่างประเทศ ของอดีตนายกรัฐมนตรีหลายท่านได้จาก Humphry Berkeley, The Power of the Prime Minister (London: George Allen and Unwin, 1968), pp. 44-63

ดังนั้น เซอร์ วิลเลียม เวอร์นอน ฮาร์ตเวิร์ก จึงได้เปรียบเทียบฐานะนายกรัฐมนตรีในกลุ่มคณะรัฐมนตรีว่า "เป็นดวงจันทร์ที่ล้อมด้วยดาว" (ที่มีแสงทริทริกว่า) (a moon among lesser stars) ^{๓๘๕}

๒.๒.๓ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำและประสานนโยบายของคณะรัฐมนตรี แนวทางดำเนินงานของรัฐบาลอังกฤษ ส่วนมาก เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่จัดตั้งเป็นคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้ดำเนินนโยบายหลัก ๆ เหล่านั้นออกมาเป็นโครงการต่าง ๆ ซึ่งในการนี้ นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวนโยบายทางด้านการต่างประเทศ การป้องกันประเทศและการเศรษฐกิจ โดยมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือ ทั้งเขาเป็นผู้ควบคุมดำเนินนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ เป็นไปตามนโยบายหลักที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนด ^{๔๐๐}

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ จะเป็นผู้รับผิดชอบในการตอบคำถามที่เกี่ยวกับเรื่องหรือนโยบายที่มีความสำคัญของรัฐบาลในรัฐสภา ^{๔๐๑} ซึ่งทำให้เขามีบทบาททางการเมืองและการปกครองที่เด่น และต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการดังกล่าวอย่างแน่ชัดกว่ารัฐมนตรีคนอื่น ๆ ในการปฏิบัติงานของรัฐบาล

๒.๒.๔ นายกรัฐมนตรีอังกฤษมีอำนาจยุบสภาสามัญชน นายกรัฐมนตรีอังกฤษมีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาสามัญชน อำนาจการยุบรัฐสภานี้มีขึ้นเนื่องจากเกินรัฐสภาแต่สมัยฉนวนเป็นรัฐสภาของพระมหากษัตริย์อังกฤษ ดังนั้นพระองค์จะทรงยุบรัฐสภาได้เสมอ แต่อำนาจนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปในปี ค.ศ. ๑๘๓๒ ทั้งจะมีการยุบรัฐสภาของพระมหากษัตริย์พระองค์นี้

^{๓๘๕} Jacobs, and Zink, op.cit., p. 52

^{๔๐๐} Harvey and Bather, op.cit., pp. 221 - 222

^{๔๐๑} Ibid., p.222

เมื่อพระองค์ทรงสวรรคต แต่การยุบรัฐสภาในลักษณะดังกล่าวได้ปฏิบัติกันเป็นครั้งสุดท้าย ในปี ค.ศ. ๑๘๓๒ เมื่อพระเจ้าวิลเลียมที่ ๔ เสด็จสวรรคต ^{๕๐๒} หลักการของการยุบสภาสามัญชน ในปัจจุบัน เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องคุ้ยอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในสภาสามัญชน กล่าวคือถ้าคณะรัฐบาลอังกฤษไม่ได้รับเสียงสนับสนุนในเรื่องที่สำคัญ ๆ ในสภาสามัญ หรือเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่พรรครัฐบาลใดคะแนนนิยมจากประชาชนอังกฤษดี นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาสามัญชน เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสามัญชนใหม่ ^{๕๐๓} ซึ่งในทั้ง ๒ กรณีล้วนทำให้พรรคฝ่ายค้านต้องปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาลอย่างดีที่สุดเสมอ และ จะทำการโค่นล้มคณะรัฐบาลต่อเมื่อพรรคฝ่ายค้านมั่นใจว่า หากมีการยุบสภาสามัญชน พรรคฝ่ายค้าน ต้องมี "ความดี" ที่จะไต่รณรงค์หาเสียงแข่งขັນกับพรรครัฐบาล เพื่อให้สมาชิกที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านจะมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน อันจะทำให้พรรคฝ่ายค้านกลายเป็นพรรคที่จัดตั้งคณะรัฐบาล ดังนั้นอำนาจการยุบสภาสามัญชนของนายกรัฐมนตรีอังกฤษนี้ จึงมีญัตติว่า "เป็นการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญ" (โดยคณะรัฐมนตรี) ^{๕๐๔}

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๑๖ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ มีอำนาจตามคำพิงที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภา ก่อนหน้านั้นนายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจดังกล่าวได้เมื่อได้รับคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรี ^{๕๐๕} ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีมักปรึกษากับรัฐมนตรีคนสำคัญ ๆ ในการใช้อำนาจดังกล่าว แต่บางครั้งนายกรัฐมนตรีก็ตัดสินใจใช้อำนาจนั้นตามคำพิง เช่น การยุบสภาสามัญชน

^{๕๐๒} Punnett, op.cit., p.32

^{๕๐๓} Ibid., pp. 32 - 33

^{๕๐๔} Harvey, and Bather, op.cit., p.237 และโปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หน้า ๒๘-๓๓, ๕๓-๕๔

^{๕๐๕} Jennings, op.cit., p. 418

ของนายกรัฐมนตรี บอลด์วิน (Baldwin) ในปี ค.ศ. ๑๙๒๓ และของแอดลันในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ^{๕๐๖}
 ทั้งนายกรัฐมนตรีอังกฤษได้ใช้อำนาจยุบสภาในเสมอ กล่าวคือในช่วงระยะเวลา ปี ค.ศ. ๑๙๓๒ -
 ค.ศ. ๑๙๕๕ มีเพียงสภาสามัญชนในสมัยปี ค.ศ. ๑๙๕๕ - ๑๙๖๕ เท่านั้นที่มีอายุครบในวาระ (๕ ปี)
 และนายกรัฐมนตรีมักจะยุบสภาในช่วงเวลาที่พรรครัฐบาลได้รับความนิยมาจกประชาชน ซึ่งทำให้พรรค
 รัฐบาลได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชนอีก เช่น กรณีการยุบสภาสามัญชนของ
 นายกรัฐมนตรี อีเด็น (Sir Anthony Eden) ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ และสมัยนายกรัฐมนตรี
 วิลสัน (Harold Wilson) ในปี ๑๙๖๖ เป็นต้น ^{๕๐๗}

อนึ่งน่าสังเกตว่าในบางครั้ง นายกรัฐมนตรีอังกฤษต้องแก้ไขปัญหาลงเกี่ยวกับแนวโนมของการ
 ไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของคณะรัฐบาลของตนโดยการยุบสภาสามัญชน ทั้งนี้เพราะเกิดความ
 ก้ำกึ่งกันระหว่างคะแนนเสียงของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาสามัญชน ดังน้ การใช้อำนาจ
 ยุบสภาสามัญชนของนายกรัฐมนตรีอังกฤษในกรณีนี้ จึงเท่ากับว่าเป็นการใหม่ขึ้นมาตัดสินว่าจะให้
 พรรคการเมืองใดเป็นพรรคที่จัดตั้งคณะรัฐบาล โดยการแสดงมติดังกล่าวผ่านการใช้สิทธิออกเสียง
 เลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชนชุดใหม่ ซึ่งหากสมาชิกพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมาก
 ในสภาสามัญชน พรรคการเมืองนั้นก็จะจัดตั้งคณะรัฐบาล กรณีเช่นนี้เคยเกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๑
 กล่าวคือพรรค เดเบอร์ ซึ่งมีนาย แอดลัน เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นพรรครัฐบาลมาเดิม ตั้งแต่
 ปีค.ศ. ๑๙๕๕ ใต้นะการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ อีก แต่สมาชิกที่สังกัดพรรคดังกล่าวได้
 รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชนโดยชนะพรรคคอนเซอร์เวทิฟ เพียง ๖ ที่นั่ง ซึ่งแสดงให้เห็น
 เห็นว่าพรรครัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมืองน้อย เพราะพรรครัฐบาลจึงต้องพึ่งพาคะแนนเสียงจาก
 สมาชิกทุก ๆ คนของพรรครัฐบาลในสภาสามัญชน แต่ในปีถัดมาเสถียรภาพทางการเมืองของพรรค
 รัฐบาลชุดดังกล่าวก็ถดถอยลงไปอีก เพราะผู้นำคนสำคัญ ๆ ของพรรครัฐบาลได้ลาออกจากคณะรัฐมนตรี

^{๕๐๖} Punnett, op.cit., p. 33

^{๕๐๗} Loc.cit., Marvey, and Bather, op.cit., p. 62

คือ Sir Stafford Cripps ซึ่งลาออกเนื่องจากสุขภาพไม่ดี และเกิดความไม่ลงรอยกันใน
 คณะรัฐมนตรีจนนาย Bevin ได้ลาออกการ เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ตลอดจนนาย ฮาร์โรลด์
 วิลสัน ก็ได้ลาออกจากราชการ - ในคณะรัฐบาลดังกล่าว ประกอบด้วยพรรคฝ่ายค้าน คือ
 พรรค คอนเซอร์เวทีฟได้อภิปราย โจมตีนโยบายต่างประเทศและเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างรุนแรง
 ซึ่งทำให้เกิดความตึงเครียดทางการเมือง และทำให้ นายกรัฐมนตรีแอตลี ต้องตัดสินใจให้มีการยุบสภา
 สามัญชนในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ซึ่งผลการเลือกตั้งดังกล่าว
 ปรากฏว่าสมาชิกที่สังกัดพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน * และ
 ทำให้ **เซอร์ วิลกัน เชอิลด์** ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ได้รับแต่งตั้งเป็น
 นายกรัฐมนตรีและจัดตั้งคณะรัฐบาลอังกฤษชุดต่อมา ๑๐๘

ดังนั้นอำนาจการยุบสภาสามัญชนของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ จึงทำให้เขามีอิทธิพลสูงในการ
 บังคับให้พรรคฝ่ายค้านต้องรับทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านที่รับผิดชอบ ขณะเดียวกันก็ทำให้เขาเป็นผู้ตัดสินใจ
 ในช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะยุบสภาสามัญชน เพื่อให้พรรครัฐบาลมีโอกาสที่ดีในการได้รับเลือกตั้ง
 เป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชนอีก ซึ่งมีผลเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลชุดนั้น สามารถอยู่

* ผลการเลือกตั้งครั้งนี้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับว่าสมาชิกพรรคคอนเซอร์เวทีฟจะได้รับการเลือก
 ด้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชนคือได้ ๓๒๑ ท่าน ส่วนพรรคเดเบอ์ได้รับเลือกตั้ง ๒๕๘ ท่าน
 แต่คะแนนเสียงที่ลงคะแนนให้พรรคแรกคมี ๑๓, ๗๓๗, ๕๓๘ ซึ่งน้อยกว่าคะแนนเสียงที่พรรคเดเบอ์
 ได้คือ ๑๓, ๕๔๘, ๒๕ คะแนนเสียง [จาก Andre' Mathiot, The British Political
System (Jennifer S. Mines, (translator); Stanford: Stanford University
 Press, 1955), p. 106]

๑๐๘

Daalder, op.cit., p. 107; Jennings, op.cit., p. 532;

Mackintosh, op.cit., pp. 478 - 479

ในตำแหน่งต่อไปอีกสมัยหนึ่ง ทั้งอำนาจการยุบสภาสามัญชนยังช่วยจำกัดปัญหาแนวโน้มของการไม่เสถียรภาพทางการเมืองของคณะรัฐบาล โดยให้ประชาชนอังกฤษเป็นผู้ตัดสินว่าควรให้พรรคใดจัดตั้งคณะรัฐบาลครั้งใหม่ ตัวอย่างที่ได้ศึกษามาแล้ว ฉะนั้น อำนาจของนายกรัฐมนตรีอังกฤษในขณะนี้ จึงมีผลเท่ากับว่า เขาเป็นผู้ควบคุมการดำรงอยู่ และอนาคตของคณะรัฐบาล โดยให้ประชาชนอังกฤษเป็นผู้ตัดสินในที่สุด



๒.๓ นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมาก

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้นายกรัฐมนตรีอังกฤษมีอิทธิพลต่อคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน ประกอบด้วย ระบบพรรคการเมืองอังกฤษในปัจจุบัน เป็นระบบพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคที่ระเบียบวินัยพรรคที่ ๔๑๐ จึงเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีและกลุ่มผู้นำของพรรครัฐบาลมีอิทธิพลต่อสภาสามัญชนสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญชนให้สนับสนุนร่างกฎหมายและนโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาล ประกอบกับในรัฐสภาอังกฤษมีขนาดคณะบุคคลขนาดใหญ่* ยากที่จะหาผู้นำที่เด่น ๆ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน จึงเป็นผู้นำในรัฐสภาที่ว่างขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่มีการรณรงค์ระหว่างพรรคการเมืองเพื่อหาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป

๔๐๘ Ranney, op.cit., p.449 (และโปรดดูเรื่องนี้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หน้า ๒๑-๒๕, ๒๒-๒๓)

๔๑๐ ไทเนอร์, (ชวงส์ แพล), Op.cit., หน้า ๕๘

* กล่าวคือมีสมาชิกสภาสามัญชน ๒๓๐ ท่าน และสมาชิกสภาขุนนางรวม ๕๐๐ ท่าน แต่ตามปรกติจะมีสมาชิกสภาขุนนางมาประชุมในสภาขุนนางประมาณ ๑๐๐ ท่าน (จาก R.K. Mosley, Westminster Workshop (Oxford: Pergomon Press, 1965), pp. 18, 83)

๔๑๑ Charter, op.cit., p. 116

นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าฝ่ายค้านจะมีบทบาทสำคัญในการดึงดูดความสนใจจากมวลชน ซึ่งมีผลต่อคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคจะได้รับ ^{๑๑๒}

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนทำให้นายกรัฐมนตรีอังกฤษ ซึ่งเป็นทั้งผู้นำของคณะรัฐบาลและเป็นผู้นำของพรรคการเมืองระดับชาติ มีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองสูง อันมีผลทำให้นายกรัฐมนตรีอังกฤษ เป็นผู้นำของประเทศและเป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ในการปฏิบัติกิจการงานต่าง ๆ ที่มวลชนเห็นได้ชัด

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษยังมีฐานะเป็นผู้นำของกลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ^{๑๑๓} ทำให้เขามีบทบาทและสถานภาพสูงในการเมืองระหว่างประเทศเมื่อเทียบกับรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ในคณะรัฐมนตรี ดังนั้นอำนาจและบทบาทของนายกรัฐมนตรีอังกฤษจึงเด่นกว่ารัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์พื้นฐานที่แท้จริงของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ จะพบว่าเขาคำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ได้ ก็เนื่องจากเขาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนอังกฤษประกอบกับการที่เขาดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำของพรรคการเมืองในรัฐสภา ฉะนั้นนายกรัฐมนตรีอังกฤษจึงมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน กล่าวคือเขาต้องปฏิบัติตามภารกิจทั้งหมด เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ^{๑๑๔} ทั้งนี้ เพราะว่าเขาจะมีโอกาสจัดตั้งคณะรัฐบาลอีก หากพรรคการเมืองของเขาได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน ซึ่งการที่พรรคของเขาจะมีโอกาสเช่นนั้น หมายถึงประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบและได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาล เท่ากับว่าคณะรัฐบาลของอังกฤษต้องปฏิบัติงานไปด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชนในที่สุด

^{๑๑๒} Punnett, op.cit., pp. 203 - 205

^{๑๑๓} Benemy, op.cit., pp. 75 - 76

^{๑๑๔} Carter, op.cit., p. 116

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจและดำเนินงานต่าง ๆ ได้ต้องอาศัยความร่วมมือและดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำของพรรคการเมืองเดียวกับเขา ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็นคณะบุคคลต่อรัฐสภา และความรับผิดชอบนี้ไม่ได้อยู่กับบุคคลใดโดยเฉพาะ^{๑๑๕} ทั้งนี้ หากนายกรัฐมนตรีผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักดังกล่าว เขาอาจถูกคณะรัฐมนตรีของเขาทำการโค่นล้ม (overthrown) อันทำให้เขาต้องลาออกจากตำแหน่ง ดังเช่น สมัย แกรนสตัน (Gladstone) ต้องลาออกในปี ค.ศ. ๑๘๘๕ นายกรัฐมนตรี เอสควิท (Asquith) ปี ค.ศ. ๑๙๑๖ นายกรัฐมนตรี แลมเซย์ แมคโดนัลด์ (Ramsay MacDonald) ปี ค.ศ. ๑๙๓๑ และนายกรัฐมนตรีแชมเบอร์เลน (Neville Chamberlain) ในปี ๑๙๔๐^{๑๑๖} ดังนั้น จึงมีผู้กล่าวว่า "นายกรัฐมนตรีที่มีความเข้มแข็ง... บางเวลาจะสามารถทำให้คณะรัฐมนตรีต้องยอมรับการกระทำหรือคำพูดของเขา แต่เขาไม่อาจทำการเช่นนั้นได้จนเป็นนิสัยหรือบ่อยเกินไป"^{๑๑๗}

จากลักษณะฐานะบทบาทและอำนาจ ตลอดจนอิทธิพลของนายกรัฐมนตรีอังกฤษตามที่ศึกษาข้างต้น อาจสรุปได้ตามทัศนะของอดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ แกรนสตัน ที่กล่าวว่า "นายกรัฐมนตรีอังกฤษ เป็นสิ่งที่รูปร่างเล็กแต่มีเงาที่ใหญ่"^{๑๑๘} กล่าวคือ อิทธิพลทางการเมืองและการปกครองของนายกรัฐมนตรีอังกฤษมีมากทั้งต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐบาล และระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ แต่อิทธิพลดังกล่าวของเขากลับมีข้อจำกัดตามที่ได้อธิบายข้างต้น

^{๑๑๕} ดีเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศการ, Op.cit., หน้า ๑๒

Jennings, op.cit., p.13

^{๑๑๖} Walker, op.cit., pp. 93 - 94, 169; Jennings, op.cit., pp.520-531

^{๑๑๗} Walker, Ibid., p. 96

^{๑๑๘} Jacobs and Zink, op.cit., p. 52