

วิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

เซอร์ ไอวอร์ เจนนิ่งส์ (Sir. Ivor Jennings) ได้กล่าวว่า "คณะรัฐมนตรีเป็นแกนกลาง (the core) ของระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษ..... เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดโดยตรง.....(คณะรัฐมนตรี) ทำให้ระบบรัฐบาลอังกฤษมีความเป็นเอกภาพ บางท่านก็กล่าวว่า "คณะรัฐมนตรีเป็นจุดรวม (focus) และจุดศูนย์กลาง (fulcrum) ทางการเมือง"^๒ จากทั้งสองทัศนะทำให้ทราบถึงลักษณะกว้าง ๆ ว่าคณะรัฐมนตรีของอังกฤษเป็นองค์กรทางการเมืองและการปกครองที่สำคัญสถาบันหนึ่งในระบบรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งควรค่าแก่การศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีข้อน่าสังเกตหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับลักษณะพิเศษของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ซึ่งไม่มีการสถาปนาจัดตั้งโดยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะ "การดำรงอยู่ องค์กรประกอบ และหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ล้วนเป็นผลจากขนบธรรมเนียม (convention)"^๓ อย่างไรก็ตามมีหลักเกณฑ์ที่จะเน้นให้การศึกษาคณะรัฐมนตรีให้เป็นระบบและมีความต่อเนื่องกัน โดยจะศึกษาถึงวิวัฒนาการของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ และศึกษาถึงพื้นฐานแห่งอำนาจ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ การจัดองค์กร การปฏิบัติงาน และปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีอังกฤษในสมัยปัจจุบัน (ก.ศ. ๑๙๗๒)

^๑ Sir. Ivor Jennings, Cabinet Government (3rd ed., Cambridge : Cambridge University Press, 1959), p.1

^๒ Patrick Gordon Walker, The Cabinet (London : Collins Clear-Type, 1972), p. 11

^๓ Norman Wilson, The British System of Government (Oxford : Basil Blackwell, 1963), p. 29



วิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

คณะรัฐมนตรีอังกฤษในปัจจุบัน มีประวัติความเป็นมาสืบเนื่องมาจากพวกราชสำนัก (ซึ่งได้แก่บุคคลสำคัญ ๆ ของสภาองคมนตรี) ของกษัตริย์อังกฤษในยุคกลาง ซึ่งราชสำนักดังกล่าวได้พัฒนาจากคณะบุคคลวงในของมหาสภา (Great Council) ที่เรียกว่า สภาที่ปรึกษาากษัตริย์ (Curia Regis) อันเป็นสถาบันเก่าแก่ที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยนอร์มันส์ครอบครองอังกฤษ เพราะในยุคนั้นลอร์ดกษัตริย์ไม่อาจบริหารงานซึ่งซับซ้อนได้ จึงมีสองหน่วยงานที่ช่วยพระองค์ในการดำเนินการปกครองคือ มหาสภา (Magnum Concilium or Great Council) และสภาที่ปรึกษาากษัตริย์ (Curia Regis or King's Court) สภาแรกประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่สำคัญ ๆ ของประเทศที่พระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นผู้แต่งตั้ง เช่น พวกสังฆนายก (bishops) Officer of the Royal Household, Tenants-in Chief เป็นต้น สภานี้มีการประชุม ๓ หรือ ๔ ครั้งต่อปีตามพระราชบัญญัติของกษัตริย์ โดยทำหน้าที่ช่วยกษัตริย์ในการวางนโยบายและแก้ไขปัญหาทางการบริหาร ตลอดจนเป็นศาลสูงและช่วยเหลือกษัตริย์อังกฤษในการจัดทำและแก้ไขกฎหมาย แต่สภานี้เป็นสภาที่ปรึกษาเท่านั้น กษัตริย์อังกฤษจะทรงปฏิบัติตาม

๔ Hiran Miller Stout, British Government (New York : Oxford University Press, 1953), p. 67

๕ ก่อนหน้านั้นคือสมัยที่พวกเอลโลล-แซกซอนส์ (Anglo-Saxons) เข้ามีอำนาจในอังกฤษ (ในคริสต์วรรษที่ ๕-๘) มีสภานักปราชญ์ (Witangemot) หรือเรียกชื่อย่อว่า Witan เป็นสภาที่ปรึกษาากษัตริย์ แต่ต่อมาเมื่อพรรคนอร์มันส์เข้าครอบครองอังกฤษ สภา Witan ได้กลายเป็นสภา Magnum Council หรือมหาสภา (Great council) (ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๘๓), หน้า ๑๘

๖ Walter Darnell Jacobs, and Harold Zink, Modern Government (3rd ed., New York : D Van Nostrand Company, 1966), pp. 4-5

หรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตามในสมัยต่อมาสถาบันนี้มีบทบาทดังกล่าวข้างต้นลดลง และได้พัฒนา
กลายเป็นสภาขุนนางของอังกฤษทั้งเป็นที่มาของรัฐสภาอังกฤษในปัจจุบัน^๓

ส่วนสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ (Curia Regis) ในสมัยแรก ๆ เป็นส่วน
หนึ่งของมหาสภา แต่ต่อมาได้เป็นองค์กรที่แยกจากมหาสภา ทั้งนี้เพราะมหาสภามีการ
ประชุมเป็นระยะเวลาสั้น ๆ และไม่ร่อนนักโดยพิจารณาเฉพาะกิจการที่สำคัญ ๆ ดังนั้น
กลุ่มบุคคลขนาดย่อมของมหาสภา ซึ่งได้แก่ข้าราชการบริพารและขุนนางผู้ใกล้ชิดกับ
กษัตริย์ จึงทำหน้าที่ช่วยเหลือพระองค์ในคานต่าง ๆ เป็นประจำ โดยกษัตริย์จะเป็น
ผู้ตัดสินพระทัยว่ากิจการใดบ้างที่พระองค์จะให้มหาสภาหรือสภาที่ปรึกษาของพระองค์
ช่วยเหลือ อย่างไรก็ตามในระยะต่อมา สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ได้รับภารกิจต่าง ๆ
มากขึ้น เช่น การอบรมนักกฎหมาย พนักงานคลัง ตลอดจนผู้ทำหน้าที่เฉพาะในกิจการ
บางอย่าง จนกระทั่งในสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ ๒ บทบาทและหน้าที่ของข้าราชการสำนักของ
สภาที่ปรึกษากษัตริย์มีลักษณะเด่นชัดในฐานะเป็นสภาที่ถาวร โดยทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษา
ทั่วไปของกษัตริย์ ทั้งเป็นองค์กรทำหน้าที่สำคัญทางศาล คือมีฐานะเป็น Courts of
Exchequer, King's Bench, Common Pleas, and Chancery ซึ่งเท่ากับเป็น
การขยายบทบาททางด้านการบริหารและการยุติธรรมแก่ Curia ทำให้บทบาทและหน้าที่
ของสภาใหญ่ลดน้อยลง

ในระยะแรกเริ่มของสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor) ราวปี ค.ศ. ๑๔๘๕
Curia Regis ซึ่งได้พัฒนาเป็น the King's Council ได้เป็นที่รู้จักกันในสมัย
ทิวดอร์ว่าเป็นสภาองคมนตรี (Privy Council) ระเบียบเองที่สภาองคมนตรีเป็น

^๓ Ibid; p. 5 และ คิเรก ชัยนาม, Op. Cit., หน้า ๑๘

^๔ Jacobs, and Zink, Op. Cit., p. 5

^๕ Loc. cit.

กลุ่มข้าราชการบริหารที่มีอำนาจอันประกอบด้วย หัวหน้าที่ปรึกษาของกษัตริย์ (King's chief advisers) และเจ้ากระทรวง (ministers) ทำหน้าที่ดำเนินการบริหารราชการส่วนกลางของรัฐ ต่อมาสมาชิกของสภาองคมนตรีได้ขยายเพิ่มขึ้น^{๑๐} ในสมัยราชวงศ์สจวร์ต (Stuarts) สภาองคมนตรีมีสมาชิกมากกว่า ๕๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนมากเกินไปที่จะเป็นองค์กรที่ปรึกษาหรือบริหารที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังประกอบด้วยบุคคลที่ต่อต้านการกระทำของกษัตริย์ ซึ่งพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ (James I) และชาลส์ที่ ๑ (Charles I) ได้ปรึกษากับบุคคลเพียงบุคคลเดียว เช่น Lord Strafford หรือ Archbishop Laud^{๑๑}

ต่อมาพระเจ้าชาลส์ที่ ๒ (ค.ศ. ๑๖๖๐-๑๖๘๕) พระองค์ได้ทรงพยายามเอาชนะความอ่อนแอของสภาองคมนตรีซึ่งมีขนาดใหญ่เกินไป โดยพระองค์ทรงปรึกษาราชการกับกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกว่า Cabinet or Cabal การที่บุคคลกลุ่มนี้ได้ชื่อว่า Cabinet (ซึ่งความหมายในสมัยนั้นแปลว่าห้องเล็ก ๆ) เพราะกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้พบประชุมกับพระองค์ในห้องเล็ก ๆ ของพระองค์ (the King's Closet) คณะบุคคลนี้รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า "Cabal" เนื่องจากนำอักษรย่อของบุคคลที่ประกอบเป็นคณะบุคคลดังกล่าวในสมัยพระเจ้าชาลส์ที่ ๒ มาเรียงกันคือ Clifford, Arlington, Buckingham, Ashley และ Lauderdale^{๑๒} คณะบุคคลดังกล่าวได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยพระองค์ ทั้งเป็นบุคคลที่ไม่เชื่อถือและไม่คอยดงรอยซึ่งกันและกัน แต่พระองค์ทรงเลือกให้มาเป็นที่ปรึกษา เพื่อที่พระองค์จะได้ทรงพิจารณาถึงความถึ

^{๑๐} Stout, op. cit., p. 68, 239

^{๑๑} J. Harvey, and L. Bather, The British Constitution (London : Macmillan, 1964), p. 229

^{๑๒} Loc. cit (ซึ่งเมื่อพิจารณาคำนี้ตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษซึ่งหมายถึงคณะบุคคล
ลับ)

เห็นที่ขัดแย้งกัน^{๑๓} ทั้งในสมัยนั้น the Cabal ไม่ใช้คณะบุคคลที่ถาวรในการให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์อังกฤษในทุก ๆ ปัญหาหรือตลอดเวลา เพราะพระองค์ทรงปรึกษากับบุคคลอื่น ๆ ได้เสมอ^{๑๔} ดังนั้นความหมายของคำว่า Cabinet ในสมัยนั้นจึงต่างกับคำว่า "คณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน"

อนึ่งคำว่า Cabinet ได้ถูกใช้เป็นระยะแรก ๆ ในบทเรียงความของเบคอน (Bacon's Essays) แต่ เซอร์ จอห์น เอ อาร์ มาร์ริออต (Sir John A. R. Marriott, ระบุว่าท่านได้พบการใช้คำนี้ โดยการบันทึกชี้แจงของ Lord Clarendon ในปี ค.ศ. ๑๖๕๐ โดยเขาเขียนว่า

"...บุคคลเหล่านั้น (ซึ่งได้แก่ Archbishop Laud, Lord Strafford, Lord Cottingham, Lord Northumberland, Bishop Juxon, Sir M. Vane, Sir F. Windebank และรัฐมนตรีอีก ๒ คน) รวมกันเป็นคณะกรรมการของรัฐ ซึ่งได้ถูกเรียกท่านองพระชคประชันว่าเป็นคณะผู้ปกครอง (the Junto) ^{๑๕} ทั้งถูกพวกราชสำนักพิจารณาเป็นสภาแคบิเน็ต (the Cabinet Council)..."

ในสมัยพระเจ้าดัสที่สองมีเหตุการณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นว่ารัฐสภามีอำนาจมากขึ้น โดยรัฐสภาที่มีอำนาจที่จะพิจารณาองโชนและถอดถอนที่ปรึกษาของกษัตริย์ กล่าวคือในปี ค.ศ. ๑๖๗๙ โทมัส ออสบอน เอิร์ลแห่งเคนบี (Thomas Osborne, Earl of Danby) ซึ่งดำรงตำแหน่งขุนคลัง ได้ดำเนินงานในหน้าที่ผิดพลาดและก่อความเสีย

^{๑๓} Loc. cit.

^{๑๔} Loc. cit.

^{๑๕} Clarendon, *Rebellian*, Book II (Vol. i, p. 244) quoted by Sir John A.R. Marriott, English Political Institutions : an introductory Study (4th ed., London : Oxford University Press, 1955), p. 70

หายอย่างร้ายแรง เขาจึงถูกสภาสามัญของอังกฤษฟ้องให้ลงโทษเขา แต่พระเจ้าชาลส์
 ได้ยุบสภาสามัญ ทรงให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผลปรากฏว่าสภาสามัญที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ก็
 ยังกำเนินการที่จะลงโทษเอ็ดเวิร์ดแห่งเคนบี และมติสภาขุนนางได้เห็นชอบ จึงทำให้บุคคล
 ผู้นั้นถูกจำขัง แม้ในสมัยนั้นคนอังกฤษยังถือว่ากษัตริย์ทรงมีสิทธิในการเลือกบุคคล ซึ่ง
 พระองค์ทรงเชื่อถือแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาและบริหารงาน แต่จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้
 รัฐสภามีสิทธิในการปลดและลงโทษข้าราชการบริหารที่ปรึกษาของกษัตริย์ ในฐานที่ทำให้
 คำปรึกษาที่ผิดหรือให้คำแนะนำที่ก่อความเสียหายแก่ความผาสุกของประเทศ ^{๑๖}

ลักษณะดังกล่าวทำให้เจ้ากระทรวง (ministers) อยู่ในฐานะลำบาก
 เพราะหากเขาไม่ทำตามคำแนะนำของกษัตริย์เขาก็ต้องออกจากตำแหน่ง แต่หากเขาทำ
 ตามกษัตริย์ (ซึ่งถ้าทำให้เกิดผลเสียหายขึ้นแก่ประเทศ) เขาก็จะถูกรัฐสภาเอาโทษทำให้
 เขาต้องถูกจำขัง ลักษณะเช่นนี้ทำให้ไม่มีคณะผู้บริหารประเทศของกษัตริย์อังกฤษ ไม่
 สามารถดำเนินงานใดผลดี นอกจากมีการแก้ไขให้ความรับผิดชอบมีเอกภาพ ^{๑๗} ซึ่งใน
 ระยะเวลาหน้านั้น สภาผู้แทนสามัญชนของอังกฤษได้เสนอข้อแก้ไขปัญหาทำนองนี้ (ตามคำ
 ประทศใน the Grand Remonstrance) ซึ่งระบุว่า กษัตริย์จะ "ใช้ที่ปรึกษา
 ผู้ซึ่ง....รัฐสภามีเหตุที่ไว้วางใจในบุคคลผู้นั้น" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เอกภาพและ
 ความรับผิดชอบของที่ปรึกษากษัตริย์จะมีไต่ถามเมื่อให้รัฐสภาเลือกบุคคลเหล่านั้นให้พระองค์ ^{๑๘}

ข้อเสนอดังกล่าวพระเจ้าชาลส์ที่ ๑ และสมัยครอมเวลล์ในฐานะที่เป็นผู้พิทักษ์
 (ค.ศ. ๑๖๔๙-๑๖๖๐) ตลอดจนรัชสมัยของพระเจ้าชาลส์ที่ ๒ และรัชสมัยพระเจ้าเยมส์

^{๑๖} William Bennett Munro, and Morley Ayearst, The Governments of Europe (4th ed; New York, The Macmillan Company, 1954), pp. 69-70

^{๑๗} Ibid., p. 70

^{๑๘} Loc. cit.

ที่ ๒ ล้วนไม่สนพระทัยในข้อเรียกร้องนั้น แต่สภาผู้แทนสามัญชนของอังกฤษยังคงรบเร้า
 ขอเสนอตั้งกล่าวตลอดเวลาที่มิโอกาส และประสพผลในสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ และ
 พระราชินีแมรี (ซึ่งเป็นพระมเหสีของพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ โดยทรงครองราชบัลลังก์
 ร่วมกันในปี ค.ศ. ๑๖๘๘) ทั้งสองพระองค์ทรงยอมผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องนั้น^{๑๘}
 กล่าวคือพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ ได้โปรดให้จัดตั้งกลุ่มคณะเจ้ากระทรวง (ministerial
 group) อันประกอบด้วยบุคคลที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ.
 ๑๖๘๖ และเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา เรียกว่า "คณะปกครองกลุ่มวิก"
 (the Whig Junto)^{๒๐} หรือบางท่านเรียกว่า "คณะปกครองของซันเดอร์แลนด์"
 (Sunderland's Junto)^{๒๑}

กษัตริย์อังกฤษองค์ถัดมาคือพระราชินีแอน (Queen Ann) ซึ่งครองราชย์
 ก.ศ. ๑๗๐๒-๑๗๑๔) ได้ทรงปฏิบัติท่านองเดียวกับพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ แต่นางตั้งเกล้าว่า
 พระองค์กลับทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีของพระองค์ จากพรรคทั้งสอง (คือกลุ่ม Whig
 และ Tory)^{๒๒} และในสมัยนั้นคณะรัฐมนตรียังรับผิดชอบต่อกษัตริย์ไม่ใช่อต่อรัฐสภา
 พฤติกรรมนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต่อกษัตริย์
 และการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากใน
 รัฐสภา ภาวะการณ์เช่นนี้ทาษาของจอร์จ เบอตัน อาดัมส์ (George Burton Adoms) ซึ่ง
 เป็นบุคคลในยุคนั้น ได้เขียนไว้ว่า

^{๑๘} Loc. cit

^{๒๐} Stout, op. cit., p. 68

^{๒๑} Munro, and Ayearst, op. cit., p. 72

^{๒๒} Stout., op. cit., p. 68

"...ประชาชนในรัชสมัยของพระราชินีแอน ไม่อาจเห็นความเกี่ยวพันกันระหว่าง ปัญหาที่เกิดขึ้นจาก ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และความ สำเร็จในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล แมว่าประสพการณ์ในสมัยพระองค์ ใดแสดงให้เห็นถึงความไม่อิสระของคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลที่ ต้องพึ่งพารัฐสภา ตลอดจนการที่คณะรัฐบาลของพรรคการเมืองเดียวกันพลัง และเสถียรภาพกว่ารัฐบาลผสม (จากหลายพรรค)..."^{๒๓}

เมื่อสิ้นรัชกาลพระนางเจ้าแอน รัฐสภาอังกฤษได้เชิญเจ้าชายแห่งแฮนโน-เวอ (Hanover) ในเยอรมันซึ่งสืบเชื้อสายจากเจ้าหญิงอังกฤษมาครองราชย์ ทรง พระนามว่าพระเจ้าจอร์จที่หนึ่ง (George I, ครองราชย์ค.ศ. ๑๗๑๔-๑๗๒๗) พระองค์ไม่ทรงรู้ชนบทธรรมเนียมการ เมืองของอังกฤษ ประกอบทั้งพระองค์ไม่ทรงสามารถ พูดหรือเข้าใจภาษาอังกฤษ ข้าไม่ทรงสนพระทัยในกิจการบ้านเมือง พระองค์จึงไม่ทรง เข้าเป็นประธานที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีของพระองค์ และให้เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี เป็นประธานที่ประชุมแทน พระองค์ จึงกลายเป็นประเพณีต่อมาว่า กษัตริย์ไม่ทรงเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี อังกฤษ^{๒๔}

เนื่องจากวอล โพล เป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์คนแรกที่เป็นทั้งประธานที่ประชุมของ คณะรัฐมนตรี และเป็นผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนสามัญชนของ อังกฤษ ดังนั้นจึงถือได้ว่า วอล โพล เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (the prime minister) ในความหมายปัจจุบัน^{๒๕} ซึ่งเขาได้ดำรงตำแหน่งนี้เรื่อยมาจนถึงสมัย

^{๒๓} Ibid., pp. 68-69
^{๒๔} ม.ร.ว.แสงไสม เกษมศรี, ประวัติศาสตร์สากลยุคปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๔๕๓-๑๙๑๔) (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔) หน้า ๒๕๘
^{๒๕} Munro, and Ayearst, op. cit, p. 72

พระเจ้าจอร์จที่ ๒ รวมเวลาที่เขายู่ในฐานะกษัตริย์ ๒๐ ปี (ค.ศ. ๑๗๒๗-๑๗๕๒) และในปี ค.ศ. ๑๗๕๒ เขาไม่อาจคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญชน เขาจึงลาออกจากตำแหน่งกษัตริย์ และการนี้ได้กลายเป็นประเพณีสืบมาว่าคณะรัฐบาลซึ่งไม่มีเสียงสนับสนุนในสภาสามัญชนเพียงพอจะตองลาออก

ในระยะเวลาที่วอลโพลอยู่ในอำนาจ เขาได้สร้างแบบฉบับของระบบคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับการปฏิบัติสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน คือหลักการที่กษัตริย์ทรงเลือกนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีเลือกรัฐมนตรีอื่น ๆ เอง เพื่อเสนอให้พระองค์ทรงแต่งตั้ง นอกจากนี้เขายังทำหน้าที่สำคัญในการประสานงานที่สำคัญทั้งมวลระหว่างรัฐบาลและกษัตริย์ รวมทั้งหลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาสามัญชน และเขาสามารถเรียกร้องและบังคับให้สมาชิกของพรรคการเมืองเขาคือพวกวิก (Whig) ในสภาสามัญชนให้สนับสนุนคณะรัฐมนตรี (ของพวกวิก) ในข้อปัญหาที่โต้เถียงกัน^{๒๓} อย่างไรก็ตามวอลโพลได้ดำเนินงานในการหาเสียงสนับสนุนกษัตริย์ โดยการเอาเงินแผ่นดินซื้อสมาชิกสภาสามัญชนไว้ตลอดสมัยของเขา ซึ่งในสมัยนี้ถ้าเขาเช่นนั้น ในอังกฤษจะต้องถูกขึ้นศาล^{๒๔} แต่เขามีส่วนคิดที่ได้แสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่า ถ้าเมื่อใดเขาไม่มีเสียงสนับสนุนในสภาสามัญชนพอเขาจะลาออกทันที และได้ลาออกจริง ๆ เมื่อ ค.ศ. ๑๗๕๒ ในเมื่อเขาพยายามที่จะ "ซื้อเสียง" ทั่วไปแต่ไม่สำเร็จ^{๒๕}

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติปรับปรุงรัฐสภาฉบับปี ค.ศ. ๑๘๓๒ (the Reform Act) ซึ่งวางระเบียบเรื่องสิทธิเลือกตั้งใหม่ และได้ทำให้มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชนมากขึ้นกว่าเดิมถึง ๕๐% ทำให้สภาสามัญชนมีอำนาจมากขึ้น และ

^{๒๒} ม.ร.ว.แสงโสม เกษมศรี, Op. Cit., หน้า ๒๕๘
^{๒๓} Munro, and Ayearst, op. cit., p. 72
^{๒๔} คีเรก วิทยานาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งพิศดาร,
Op. Cit., หน้า ๕๗
^{๒๕} Loc. cit

ผลจากกฎหมายนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีเริ่มมีความเป็นอิสระจากกษัตริย์ โดยกษัตริย์อังกฤษทรงยอมแต่งตั้งให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชนเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาล ซึ่งในทางปฏิบัติทำให้คณะรัฐมนตรีอังกฤษเปลี่ยนพื้นฐานอำนาจของตน จากการรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่อกษัตริย์ไปเป็นการรับผิดชอบต่อสภาสามัญชน^{๓๐} โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Sir Robert Peel ได้ปฏิบัติหลักการดังกล่าวให้เห็น กล่าวคือเมื่อคณะรัฐบาลของเมลเบิร์น (Melbourne) ลาออกในปี ๑๘๓๔ ฟิลได้รับพระบรมราชโองการจากพระราชินีวิกตอเรียให้จัดตั้งคณะรัฐบาล ฟิลได้รับตำแหน่งดังกล่าวและเขาได้ขอให้กษัตริย์อังกฤษทรงประกาศยุบสภา แต่ผลการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกพรรคของเขา คือพรรคทอรี (Tory) ไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชน และเขาได้แพ้คะแนนเสียงในสภา ๒ ครั้ง ในไม่กี่สัปดาห์เขาจึงลาออกในปี ค.ศ. ๑๘๓๕ และลอร์ดเมลเบิร์นได้จัดตั้งรัฐบาลพรรควิก (Whig)^{๓๑} แต่ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๔๑ ฟิลมีชัยชนะในการคัดค้านร่างกฎหมายงบประมาณของรัฐบาล เมลเบิร์นและรัฐบาลชุดดังกล่าวได้ถวายคำแนะนำให้กษัตริย์ทรงประกาศยุบสภา แต่พรรครัฐบาลพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งทั่วไป และได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของเมลเบิร์นในสภาสามัญชน อันมีผลให้รัฐบาลชุดนั้นต้องลาออก และฟิลได้จัดตั้งคณะรัฐบาลในปีดังกล่าว ซึ่งนับเป็นการจัดตั้งคณะรัฐบาลชุดแรกที่อาศัยพื้นฐานอำนาจการเมืองจากเสียงข้างมากในสภาสามัญชน

^{๓๐} Karl Loewenstein, British Cabinet Government (New York : Oxford University Press, 1967), pp. 101-104; Daalder, op. cit., p. 3

^{๓๑} สุวิชัย พันธเกียรติ, ชุมชนนายกรัฐมนตรียุคอังกฤษ (พระนคร : โรงพิมพ์สมัยนิยม, พ.ศ. ๒๔๘๑), หน้า ๓๓๓; Harvey, and Bather, op. cit., p. 25

ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวว่าฟิลเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกในความหมายที่ใช้กันในสมัยปัจจุบัน^{๓๒}
 ทั้งเขาเป็นผู้กล่าวว่า "ประเทศอังกฤษปกครองโดยมติของประชาชน"^{๓๓}

ในขณะที่เกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองแบบ ๒ พรรคของอังกฤษ ซึ่งได้เริ่ม
 เกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ ๑๗ ก็คือกลุ่มการเมืองวิก (Whig) และกลุ่มการเมืองทอรี
 (Tory) ใ้รับผลค้จากพระราชบัญญัติในปี ค.ศ. ๑๘๓๒ เช่นกัน โดยทำให้เกิดประวัติ
 ศาสตร์ของพรรคการเมืองสมัยใหม่ของอังกฤษ กล่าวคือพวกทอรีได้กลายเป็นพรรค
 เซอร์วิทีฟ (Conservative Party) ส่วนพวกวิกได้กลายเป็นพรรคลิเบอรัล
 (Liberal Party) และทั้งสองพรรคผลัดกันมีอำนาจในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีและ
 คณะรัฐบาลจนถึงปี ค.ศ. ๑๙๒๔^{๓๔} และต่อมาเป็นการผลัดกันจัดตั้งรัฐบาลของพรรค

^{๓๒} สุวิซช, Ibid., หน้า ๓๑๔-๓๑๕, Harvey, and Bather, Ibid.,
 pp. 215, 233-234 Jennings, op. cit., p. 15 [นาสังเกตุว่าตั้งแต่สมัย
 วอลโพลเป็นนายกรัฐมนตรีอังกฤษเป็นต้นมา นายกรัฐมนตรีอังกฤษมาจากทั้งสมาชิกสภา
 ขุนนางและสมาชิกสภาสามัญชน แต่หลังจาก Lord Salisbury ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี
 คนสุดท้ายที่มาจากสภาขุนนางได้ลาออกในปี ค.ศ. ๑๙๐๒ นับแต่นั้นมานายกรัฐมนตรี
 อังกฤษล้วนมาจากสมาชิกสภาสามัญชน (จาก คิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและ
 เลือกตั้งพิสดาร, Op. cit., หน้า ๓๗)]

^{๓๓} สุวิซช, Ibid., หน้า ๓๔๔

^{๓๔} แฮมมวลอี ไฟเนอร์, บริเทนใหญ่, ชูวงศ์ ฉายะบุตร (แปล) โรเบิต
 อี วอร์ด และ รอย ซี แมคริซิช, (บรรณาธิการ) เสห์ จามริก (บรรณาธิการแปล)
ระบบการเมืองปัจจุบันยุโรป (พระนคร : ชวนการพิมพ์, ๒๕๑๐) หน้า ๘๑

คอนเซอร์เวทีฟและพรรคเลเบอร์ (Labour Party) ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๒๔ จนถึง
ปัจจุบัน^{๓๖}

ตั้งนั้นหลังจากปี ค.ศ. ๑๘๓๒ คณะรัฐมนตรีอังกฤษจึงไม่อาจพึ่งพาความไว้วางใจจากพระมหากษัตริย์เป็นรากฐานแห่งอำนาจทางการเมืองและการปกครอง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องพึ่งการสนับสนุนจากสภาสามัญชน^{๓๗} โดยเฉพาะเหตุการณ์ในปี ค.ศ. ๑๘๔๑ ตามที่ได้ศึกษาข้างต้นได้พิสูจน์ให้เห็นว่าไม่มีคณะรัฐบาลอังกฤษชุดใดที่จะสามารถอยู่ในตำแหน่ง หากไม่ได้รับความสนับสนุนจากสภาสามัญชน^{๓๘} ฉะนั้นพระราชบัญญัติ ค.ศ. ๑๘๓๒ จึงให้อำนาจการแต่งตั้งและควบคุมคณะมนตรีของกษัตริย์กลายเป็นอำนาจของประชาชน ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ดังกล่าวโดยการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป^{๓๙} ทั้งพระราชภารกิจทางการเมืองและการปกครองของพระมหากษัตริย์จะทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐบาล และคณะรัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจเหล่านั้น ซึ่งหลักการนี้ได้เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๔๑ โดยรัสเซลล์ (John Russell) ได้แถลงในรัฐสภาว่า "คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อพระราชดำรัสเปิดประชุมรัฐสภา"^{๔๐} (the Queen's Speech)

ในรัชสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๗ (ครองราชย์ ค.ศ. ๑๙๐๑-๑๙๑๐) พระองค์ทรงยอมรับแนวโน้มดังกล่าวข้างต้น โดยพระองค์ประกาศว่า "...กษัตริย์จะไม่ทรงแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ยกเว้นได้รับคำแนะนำและมีคณะรัฐบาลรับผิดชอบ..."^{๔๑}

^{๓๖} ปรอคิวทิยานิพนธ์ฉบับนี้หน้า ๖๒-๗๑ และภาคผนวกหน้า ๑๕๔-๑๖๑

^{๓๗} Loewenstein, op. cit., p. 110

^{๓๘} Harvery, and Bather, op. cit., pp. 233-234

^{๓๙} Loewenstein, op. cit., p. 105 Ibid., pp. 231-232

^{๔๐} Walker, op. cit., p. 71

^{๔๑} S.B. Chrimes, English Constitutional History (London : Oxford University Press, 1955), p. 184

ซึ่งเท่ากับการยอมรับหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์อังกฤษทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมือง ^{๕๒} นั้นความรับผิดชอบทางการเมืองและทางการเมืองปกครองในทางปฏิบัติจึงเป็นของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลชั้นนำของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ และคณะรัฐมนตรีปฏิบัติภารกิจโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา หลักการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและปฏิบัติอย่างดีโดยพระเจ้าจอร์จที่ ๕ (ทรงครองราชย์ ค.ศ. ๑๙๑๐-๑๙๓๖) ซึ่งนับเป็นกษัตริย์อังกฤษพระองค์แรกที่ยอมรับหลักการ "กษัตริย์ไต่ระบอบรัฐธรรมนูญ" (Constitutional monarchy) ^{๕๓} อย่างแท้จริงในความหมายปัจจุบัน

ดังนั้น วิวัฒนาการของคณะรัฐมนตรีอังกฤษจึงมีความคลี่คลายพัฒนาเป็นผลให้เกิดลักษณะที่ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กลายมาเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และอำนาจของคณะรัฐมนตรีมีรากฐานอยู่บนความไว้วางใจของรัฐสภาที่มีต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งอำนาจของรัฐสภาอังกฤษก็กลายมาเป็นอำนาจของสภาสามัญชน ซึ่งเป็นประชาชนเลือกสมาชิกสภาสามัญชน โดยการออกเสียงเลือกตั้ง ^{๕๓}

จากการศึกษาวิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ จะพบว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีที่มาจากกลุ่มผู้นำของสภาองคมนตรีซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกษัตริย์อังกฤษ โดยทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาการบริหารราชการแก่พระมหากษัตริย์แทนสภาองคมนตรีซึ่งมีขนาดใหญ่เกินไป ทำให้เราอาจสรุปได้ว่าคณะบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและวางนโยบายการบริหารประเทศ หากจะทำงานให้มีประสิทธิภาพแล้วต้องเป็นกลุ่มบุคคลขนาดเล็ก *

^{๕๒} Loc. Cit.

^{๕๓} เคซชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ (พระนคร : เจริญผลการพิมพ์, ๒๕๐๒, หน้า ๔๘

* ขนาดของคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีรัฐมนตรีรวมเป็นคณะรัฐมนตรีอย่างมากที่สุด ๒๓ ท่าน เช่นคณะรัฐมนตรีสมัยที่เซมเบอร์เลน (Neville Chamberlain) เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. ๑๙๓๘ และคณะรัฐมนตรีสมัยที่ Sir. Alec Douglas-Home เป็นนายกรัฐมนตรีใน ค.ศ. ๑๙๖๔ (Walker, op. cit., p. 36)

น่าสังเกตว่า คณะรัฐมนตรีอังกฤษได้มีการปรับตัวด้านพื้นฐานแห่งอำนาจตาม
 พลังทางการ เมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยในระยะเริ่มตนคณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งและ
 รับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์อังกฤษในฐานะที่ปรึกษาของกษัตริย์ ต่อมารัฐสภามีอำนาจ
 มากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการพิจารณาและลงโทษที่ปรึกษากษัตริย์ จึงทำให้เจ้า
 กระทรวงที่ปรึกษาของกษัตริย์ปรับตัว เรื่องพื้นฐานแห่งอำนาจตามพลังอำนาจทางการ
 เมืองและการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งได้แก่การขยายสิทธิเลือกตั้ง อันทำให้
 สภาสมาชิกมีอำนาจมากขึ้นเป็นลำดับ ประกอบกับการพัฒนาระบบการเมืองมวลชน
 สองพรรค จึงทำให้คณะที่ปรึกษาของกษัตริย์อังกฤษกลายมาเป็นคณะรัฐมนตรีและคณะ
 รัฐบาลอังกฤษ โดยมาจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสมาชิกและปฏิบัติงานโดย
 รับผิดชอบต่อรัฐสภาในปัจจุบัน