

บทที่ ๗

ผลในทางปฏิบัติและปัญหาของระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษในทางปฏิบัติมีลักษณะที่เด่นชัดแก่ การที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นองค์กรทางการเมืองและการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญและสูงที่สุด ขณะเดียวกันก็มีปัญหาและแนวโน้มของความคล่องตัวในปัญหาที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

๗.๑ การเผด็จการของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ จากการศึกษาดังวิวัฒนาการ และบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ จะพบว่าในปัจจุบันนี้มีปัจจัยหลายประการที่สนับสนุนแนวโน้มที่ว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีอำนาจมาก ปัจจัยดังกล่าวคือ

๗.๑.๑. คณะรัฐมนตรีอังกฤษมีอำนาจครอบงำรัฐสภา ปัจจุบันพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน จะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ดังนั้นคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีของอังกฤษจึง เป็นกลุ่มผู้นำของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาดังกล่าวนั้น ประกอบกับ พรรคการเมืองของอังกฤษมีวินัยเข้มแข็ง และมีระบบสรวติของพรรค (the Party Whip System) ซึ่งคอยควบคุมควบคุมสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรครัฐบาล ให้ลงมติสนับสนุนรัฐบาลในด้านต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ และจากการที่อังกฤษมีระบบของพรรคการเมืองซึ่งมีอิทธิพลอย่างแท้จริงในการเมืองระดับชาติ สิ่งเหล่านี้ทำให้สมาชิกพรรครัฐบาลต้องทำตามมติพรรค ๔๑๘ และหากว่าตนไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกขับไล่ออกจากพรรค ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายอนาคตทางการเมืองของบุคคลนั้นเอง เพราะประชาชนอังกฤษเลือกสมาชิกของพรรคมากกว่าตัวบุคคล ๔๒๐ ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้รับการสนับสนุนจากพรรคของตนในรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอ และคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินกิจการตามที่ต้องการได้ ประกอบกับรัฐสภาอังกฤษไม่มีโอกาสจะควบคุมคณะรัฐมนตรีได้ ๔๒๑

๔๑๘ Jewell, op. cit., pp. 78 - 79

๔๒๐ อนันต์, op. cit., p. 50. Jennings, op. cit., p. 18

๔๒๑ Loc. cit. (โปรดดูจากที่ศึกษามาแล้วในเรื่องดังกล่าวของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หน้า ๒๓-๓๑)

เสมอ เพราะรัฐสภาได้มีการประชุมตลอดปี* ตลอดจนถึงอังกฤษไม่มีระบบคณะกรรมาธิการควบคุม
การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีอังกฤษซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำของคณะรัฐบาล และพรรคการเมือง
ที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน จึงมีอำนาจครอบงำรัฐสภา ลักษณะนี้ทำให้นักรัฐศาสตร์บางท่านเรียก
รัฐบาลอังกฤษว่า "รัฐบาลคณะรัฐมนตรี" (Cabinet Government) ^{๑๒๒}

๗.๑.๒. หลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ของ
คณะรัฐมนตรี เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ^{๑๒๓} ทั้งนี้เพราะหลักการดังกล่าวทำให้คณะ
รัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษต้องมีความสามัคคี เพื่อรับผิดชอบร่วมกันในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ต่อ
รัฐสภาและต่อสาธารณชน ทำให้รัฐบาลอังกฤษมีเอกภาพในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ โดยมีคณะ
รัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางวางนโยบายและควบคุม ตลอดจนประสานงานการบริหารประเทศ ซึ่งเท่ากับ
ว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีอำนาจควบคุมและก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติงานด้าน
ต่าง ๆ ของรัฐบาลอังกฤษ และเมื่อหลักการในข้อนี้ร่วมกับข้อเท็จจริงที่ว่า คณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็น
กลุ่มผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน จึงทำให้คณะรัฐมนตรีอังกฤษมีอิทธิพล
ในทางการเมืองสูง

๗.๑.๓. คณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นผู้ริเริ่มกฎหมายที่สำคัญ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดทำ
พระราชดำรัสเปิดประชุมรัฐสภา (the Queen's Speech) ซึ่งเป็นโครงการนิติบัญญัติที่สำคัญ ๆ
ซึ่งรัฐบาลต้องการให้รัฐสภายุติเป็นกฎหมาย ^{๑๒๔} ทั้งคณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการเสนอร่างพระราช

* ที่หนึ่ง ๆ รัฐสภาอังกฤษมีการประชุมราว ๑๔๔ วัน (Benemy, op.cit., p.80)

^{๑๒๒} Daalder, op.cit., p. 4

^{๑๒๓} อนันต์, op.cit., หน้า ๕๐ - ๕๑ และหลักการความรับผิดชอบร่วมกันของคณะ
รัฐมนตรีอังกฤษ ใ้จากหน้า ๔๑-๔๔ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

^{๑๒๔} Braher, op.cit., p.21 (และบทบาทของคณะรัฐมนตรีในตำรานี้ใ้จากหน้า ๔๕-๔๑
ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

บัญญัติที่สำคัญ ๆ ของรัฐสภา โดยมีคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยจัดทำ นอกจากนี้ในทางปฏิบัติร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาสามัญเสนอมาก็ไม่ใช่เรื่องสำคัญ และจะผ่านเป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรี "วางเฉย" หรือ "เห็นดีด้วย" ^{๑๒๕}

นอกจากนี้คณะรัฐบาลอังกฤษยังได้รับมอบอำนาจบัญญัติกฎหมาย. (Delegated Legislation) ทั้งนี้เพราะภาระการบริการต่าง ๆ ของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น ^{รัฐบาลสั่งตั้ง} ทงยากที่รัฐสภาจะออกกฎหมาย ซึ่งต้องใช้ความรู้ทางวิชาการและเทคนิคต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง อำนาจดังกล่าวจึงทำให้คณะรัฐบาลของอังกฤษ ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีหน่วยงานกลางมีอำนาจและบทบาทในการปฏิบัติงานมากขึ้น ^{๑๒๖}

๑.๑.๘. คณะรัฐบาลอังกฤษมีอำนาจในการให้ความยุติธรรมทางการปกครองมากขึ้น (The Growth of Administrative Justice) กล่าวคือรัฐบาลอังกฤษมีแนวโน้มที่จะให้กระทรวงต่าง ๆ มีอำนาจพิจารณาคัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดของข้าราชการ ซึ่งแต่ก่อนคดีดังกล่าวตัดสินโดยศาลยุติธรรม ผลก็คือ ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตุลาการด้วย อำนาจดังกล่าวรัฐบาลอังกฤษมักจัดทำเป็นรูปอนุญาตตุลาการทางการบริหาร (Administrative Tribunals) และมีกฎหมาย Tribunals and Inquiries Act, ๑๙๕๕ วางหลักการและควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว ^{๑๒๗}

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีอังกฤษยังมีอิทธิพลเกี่ยวกับด้านตุลาการของอังกฤษ ทั้งนี้เพราะตำแหน่งประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) ใ้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ ในขณะที่เกี่ยวกับประธานสภาขุนนางก็เป็นหัวหน้าฝ่ายตุลาการ ซึ่งทำหน้าที่ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์

^{๑๒๕} ไฟเนอร์, (ชวงส์ แปล). op.cit., p. 175

^{๑๒๖} Morrison, op.cit., pp. 162-166 (และบทบาทดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ใ้จากหน้า ๕๔-๕๕ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

^{๑๒๗} อีตัน, op.cit., p. 51

^{๑๒๘} Punnett, op.cit., pp. 334 - 339

^{๑๒๙} Moodie, op.cit., pp. 175 - 176

ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายตุลาการ ทั้งยังมีสิทธิร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะผู้พิพากษาในคดีต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูง^{๕๓๐}

๓.๑.๕. นายกรัฐมนตรีอังกฤษมีอำนาจในการยุบสภาสามัญชน (Power of Dissolution) ทั้งนี้ตามหลักธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของอังกฤษถือว่า เมื่อคณะรัฐบาลสภาสามัญชนลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐบาลไม่จำเป็นต้องลาออกทันที และนายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ประกาศยุบสภาสามัญชน ซึ่งพระองค์ต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำนั้น ซึ่งทำให้ต้องมี การเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชนใหม่ และถ้าคณะรัฐมนตรีได้รับการสนับสนุนจากผลของการเลือกตั้งอีก โดยพรรครัฐบาลได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญชนคณะรัฐบาลก็สามารถอยู่ในตำแหน่งต่อไป^{๕๓๑} อำนาจคานนี้ของนายกรัฐมนตรีทำให้สมาชิกสภาสามัญชนทั้งฝ่ายพรรครัฐบาลและกลุ่มพรรคฝ่ายค้านต้องระมัดระวังและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหากรัฐบาลต้องยุบสภาเพราะขาดเสียงสนับสนุนข้างมากในนโยบายหรือร่างกฎหมายสำคัญ ๆ อันเกิดจากเพิกเฉยของสมาชิกพรรครัฐบาล เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ สมาชิกพรรครัฐบาลที่เพิกเฉยค่อนหน้าที่ของตนเหล่านั้นจะถูกพรรคไล่ออก ซึ่งมีผลเท่ากับว่ามีโอกาสน้อยที่จะได้รับเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะชาวอังกฤษนิยมเลือกบุคคลที่สังกัดพรรคการเมืองมากกว่าเลือกบุคคลที่สมัครอิสระ^{๕๓๒} และการกระทำดังกล่าวทำให้พรรครัฐบาลเสี่ยงต่อการจะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากอีก เพราะแสดงให้เห็นถึงความแตกแยกภายในพรรค ขณะเดียวกันพรรคฝ่ายค้านซึ่งตามปกติจะไม่มีคะแนนเสียงพอที่จะลงมติคัดค้านรัฐบาลเพราะเป็นฝ่ายข้างน้อยในสภา ก็จะไม่ทำการคัดค้านรัฐบาลทางด้านต่าง ๆ โดยไม่มีเหตุผลที่ดีในการเรียกร้องให้ค้นหาชนสนับสนุนการกระทำของตน เพราะการกระทำดังกล่าวจะ

^{๕๓๐} อนันต์, op.cit., p. 24

^{๕๓๑} อนันต์, op.cit., p. 51 (และโปรดดูจากการศึกษาในเรื่องนี้มาแล้วในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หน้า ๒๘-๓๒ และหน้า ๕๓-๕๔)

^{๕๓๒} Moodie, op.cit., pp. 71 - 78., Jennings, op.cit., p. 18 และจากการศึกษาผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษครั้งหลังสุด ปรากฏว่าพวกอิสระได้รับการเลือกตั้งน้อยมาก (จาก Keesing's Contemporary Archives, 1969 - 1970 p. 23605)

ทำให้พรรคฝ่ายค้านได้รับเลือกตั้งน้อยจำนวนลงไปอีก ดังนั้นอำนาจการยุบสภาสามัญชนของนายกรัฐมนตรีจึง เป็นอำนาจหนึ่งที่ทำให้คณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษมีอำนาจควบคุมสภาสามัญชนได้อย่างดี แทนที่ที่สภามหาชนของชาวอังกฤษที่แสดงออกโดยผลการเลือกตั้งทั่วไปจะเป็นเครื่องตัดสินใจการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐบาลอังกฤษ

จากลักษณะในทางปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น อันมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจทางการเมือง และการปกครองเหนือสถาบันทางการเมืองและการปกครองอื่น ๆ ของอังกฤษ จึงอาจสรุปได้ตรงกับคำกล่าวที่ว่า ระบบรัฐบาลอังกฤษ เป็นรัฐบาลคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) และระบบดังกล่าวเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษ

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการมีอำนาจมากของคณะรัฐมนตรีอังกฤษดังกล่าวในทางปฏิบัติก็มีข้อจำกัดอยู่มากเหมือนกัน อันเป็นผลจากบทบาทของพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภาโดยเฉพาะในสภาสามัญ กล่าวคือ พรรคฝ่ายค้านดังกล่าว มีวิธีการต่าง ๆ ในการ "ควบคุม" คณะรัฐมนตรี ทำให้คณะรัฐมนตรีอังกฤษต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ต่อรัฐสภา โดยเฉพาะต่อสภาสามัญชน* นอกจากนี้พรรคฝ่ายค้านยังทำหน้าที่เป็นรัฐบาลสำรอง (Alternate Government) กล่าวคือ สามารถชนะคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปสมัยหน้า และเป็นพรรคจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งแนวโน้มเช่นนี้มีผลประจักษ์ให้เห็นบ่อยครั้งในระบบการเมืองอังกฤษ ดังเช่น การเปลี่ยนรัฐบาลจากพรรคกรรมกรมาเป็นพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐

^{๔๓๓}

Daalder, op.cit., pp. 3 - 5., Jennings, op.cit., p. 3

* โปรดดูจากการศึกษามาแล้วถึงความสัมพันธ์ของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา หน้า ๔๔-๔๕ คณะรัฐมนตรีกับพรรคฝ่ายค้าน หน้า ๕๔-๖๐ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

^{๔๓๔}

Punnett, op.cit., pp. 409 - 416

^{๔๓๕}

Keesing's, 1969 - 1970, op.cit., p. 24037 (และโปรดดูภาคผนวก

หน้า ๑๖๑, ๑๖๓)

อนึ่ง คณะรัฐบาลอังกฤษยังถูกควบคุมจากอิทธิพลของมติมหาชน (Public Opinion) ของชาวอังกฤษในการปฏิบัติงานต่าง ๆ มติดังกล่าวจะมีอิทธิพลในหลายลักษณะ เช่น ผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ หรือผ่านกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ตลอดจนสมาคมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรากฐานของอำนาจการเมืองการปกครองของคณะรัฐบาลอังกฤษ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอังกฤษ ทั้งการเลือกตั้งดังกล่าวมีระยะเวลาสม่ำเสมอราว ๔ - ๕ ปีก็ ๑ ครั้ง

นอกจากการควบคุมภายนอก รัฐสภาที่สำคัญต่อคณะรัฐมนตรีตามสารนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีอังกฤษยังมีการควบคุมตัวเอง กล่าวคือ หากนายกรัฐมนตรีทราบว่ายุทธศาสตร์ที่ตนกระทำไป "ไม่เหมาะสม" ทั้ง ๆ ที่อาจจะได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสภา แต่ในการลงคะแนนเสียงนี้ผู้มีเครื่องบอกถึงความ "ไม่เห็นชอบ" ของสมาชิกรัฐสภาสามัญชนส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีอังกฤษผู้นั้นก็จะลาออก เหตุการณ์นี้ได้เคยเกิดขึ้นในสมัย เซมเบอเลน ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๐

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษ แม้จะเป็นองค์การที่มีอำนาจมากในทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้เรียกคณะรัฐบาลอังกฤษได้ว่า เป็นคณะรัฐบาลคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) แต่ในขณะที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลของอังกฤษก็ถูกควบคุมทั้งในรัฐสภานอกรัฐสภา และมีการควบคุมตัวเอง โดยในขั้นสุดท้ายจะรับผิดชอบต่อประชาชนอังกฤษ

๗.๒ ปัญหาขนาดและภาระของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เนื่องจากคณะรัฐบาลอังกฤษประกอบด้วย รัฐมนตรี และเจ้ากระทรวงประเภทต่าง ๆ มาก ซึ่งหากรวมเลขาธิการส่วนตัวเกี่ยวกับกิจการรัฐสภา (Parliamentary Private Secretaries) ของคณะรัฐบาลแล้ว จำนวนบุคคลในคณะรัฐบาลอังกฤษมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมาก จากราว ๔๕ คน ในรัฐบาลก่อนปี ค.ศ. ๑๙๑๔

^{๔๓๖} Punnett, *op.cit.*, pp. 416-417; Brasher, *op.cit.*, pp. 34-35

^{๔๓๗} Brasher, *Ibid.*, p.24 การเลือกตั้งทั่วไปนี้ ยกเว้นในสมัยอังกฤษเข้าร่วมสงครามโลก โดยมีการเลื่อนกำหนดการเลือกตั้งออกไป และในระหว่างนั้นรัฐบาลอังกฤษเป็นรัฐบาลผสม ไปรคตุจากที่ศึกษามาแล้ว หน้า ๒๖-๒๘ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

^{๔๓๘} ไปรคตุรายละเอียดจากที่ศึกษามาแล้วในหน้า ๓๓ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

^{๔๓๙} ไปรคตุลักษณะดังกล่าวจากที่ศึกษามาแล้ว หน้า ๑๗-๒๘ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

มาเป็นจำนวน ๑๐๐ กว่าท่าน ในปี ค.ศ. ๑๙๖๔^{๕๕๐} โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. ๑๙๖๔ สมาชิกพรรคกรรมกรในสภาสามัญชนกว่าครึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะรัฐบาล^{๕๕๑} ทำให้ขนาดคณะรัฐบาลอังกฤษมีขนาดใหญ่ ส่วนขนาดของคณะรัฐมนตรีอังกฤษได้เพิ่มจำนวนรัฐมนตรี ๕ ท่านในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ (ซึ่งเป็นขนาดคณะรัฐมนตรีเล็กที่สุด และเป็นขนาดเดียวกับคณะรัฐมนตรีสงคราม (War Cabinet) ในปี ค.ศ. ๑๙๑๖ - ๑๙๑๘ และ ค.ศ. ๑๙๓๘ - ๑๙๔๕) ต่อมาได้เพิ่มจำนวนเป็น ๑๐ - ๑๑ ท่าน ในต้นทศวรรษที่ ๑๙ และได้เพิ่มจำนวนรัฐมนตรีเป็น ๒๐ กว่าท่านในปี ค.ศ. ๑๙๑๕^{๕๕๒} ถึงต้นทศวรรษที่ ๑๙๕๐ เป็นต้นมา มีจำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอังกฤษประมาณ ๑๘-๒๒^{๕๕๓} ท่าน ซึ่งการมีจำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเกิน ๒๐ กว่าท่าน ทำให้ขนาดของคณะรัฐมนตรีใหญ่เกินไปในการปฏิบัติงาน จนเมื่อค.ศ. รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอังกฤษท่านหนึ่งได้กล่าวว่า

*... (การที่มีคณะรัฐมนตรีเกิน ๒๐ คน)... ทำให้การอภิปรายในกิจการต่าง ๆ จะมีความยากขึ้น ทั้งยากแก่การให้มัยบรรยาการแก่จิตใจแบบคณะกรรมการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังทำให้เกิดแนวโน้มของความขัดแย้งกันภายในคณะรัฐมนตรีได้มากขึ้น ดังที่เกิดขึ้นในคณะรัฐมนตรีของ เซอร์ซัด ในปี ค.ศ. ๑๙๕๒^{๕๕๔} ขณะเดียวกันหากคณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กเกินไป ก็ยากที่จะรักษาความเกี่ยวเนื่องในภารกิจต่าง ๆ กับรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกคณะรัฐมนตรี^{๕๕๕}

^{๕๕๐} Punnett, *op.cit.*, p. 189; Keesing's Contemporary Archives, 1963 - 1964, p. 20349

^{๕๕๑} Ibid.,

^{๕๕๒} Daalder, *op.cit.*, p. 19; Morrison, *op.cit.*, p. 42

^{๕๕๓} Punnett, *op.cit.*, p. 193 คณะรัฐมนตรีอังกฤษเคยมีรัฐมนตรี ๒๓ ท่านรวมเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นขนาดใหญ่ที่สุด (Ibid., pp. 193-195) (ปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๗๒) คณะรัฐมนตรีอังกฤษประกอบด้วยรัฐมนตรี ๑๘ ท่าน โปรดดูรายละเอียดจากภาคผนวกหน้า ๑๕๖)

^{๕๕๔} Morrison, *op.cit.*, p. 44

^{๕๕๕} Punnett, *op.cit.*, p. 195

^{๕๕๖} Ibid., p. 191

เกี่ยวกับปัญหาที่ได้มีผู้เสนอให้แก้ไขให้ลดจำนวนคณะรัฐมนตรีลง ให้เหลือขนาดที่ -
 "เหมาะสม" ซึ่งขนาดดังกล่าวแตกต่างกันไปตามแต่ละทัศนะ เช่น หลอด มอร์ริสัน เสนอจำนวน
 ๑๖ - ๑๘ ท่าน ^{๔๔๗} แต่คณะกรรมการ the Machinery of Government ในปี ค.ศ. ๑๙๑๘
 ได้เสนอจำนวน ๑๐ - ๑๒ ท่าน ^{๔๔๘} ทั้งยังมีปัญหาว่ารัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีควรจะเป็นเจ้ากระทรวง
 หรือไม่ ^{๔๔๙} อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี
 รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการมหาดไทย (Home affairs) รัฐมนตรีว่าการกลาโหม
 และรัฐมนตรีว่าการคลัง ล้วนเป็นรัฐมนตรีที่มีอิทธิพลสูงในคณะรัฐบาลอังกฤษ ^{๔๕๐} ทั้งคณะรัฐมนตรี
 อังกฤษยังมีระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในด้านต่าง ๆ เป็น
 ประจำ ^{๔๕๑}

ปัญหาของรัฐบาลอังกฤษอีกด้านหนึ่งที่ส่งผลทำให้คณะรัฐมนตรีอังกฤษต้องมีการระมัดระวัง
 การดำเนินการบริหาร และบริการด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกิจการ
 รัฐวิสาหกิจซึ่งมีมากในสมัยพรรคเดโมแครตเป็นรัฐบาล ^{๔๕๒} และการบริการสังคมสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ
 (Social Services) ซึ่งครอบคลุมกว้างขวางถึงด้าน ความมั่นคงทางสังคม การบริหารสาธารณสุข

^{๔๔๗} Ibid., p. 44

^{๔๔๘} Punnett, op.cit., pp. 195 - 196

^{๔๔๙} Morrison, op.cit., pp. 45 - 50

^{๔๕๐} Punnett, op.cit., pp. 198 - 199 (และโปรดดูเรื่องเกี่ยวกับคณะ
 รัฐมนตรีวงในจากที่ศึกษามาแล้ว หน้า ๘๓-๘๘ และหน้า ๘๗-๘๘ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

^{๔๕๑} Morrison, op.cit., p. 50 (และดูเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการคณะ
 รัฐมนตรีอังกฤษ ได้จากที่ศึกษามาแล้ว หน้า ๑๐๒-๑๐๓ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

^{๔๕๒} ไฟเนอร์, ชูวังก์ แพล), op.cit., pp. 215 - 218; Jacobs and Zink,
op.cit., pp. 144 - 160

และสวัสดิการ การเลี้ยงดูเด็ก และอุปการะเด็กกำพร้า การวางผังเมือง และบริการอาคาร
สงเคราะห์ ตลอดจนการวางหลักการวางจ้างแรงงานในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐบาลอังกฤษ
ยังทำการปกครองและให้บริการด้านต่าง ๆ กับเขตสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ตลอดจน
ถึงกิจการด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับประเทศเครือจักรภพอังกฤษ จึงทำให้รัฐบาลอังกฤษมีกระทรวงหรือ
หน่วยงานเทียบเท่ากระทรวงถึง ๒๓ กระทรวง และมี ๔ กระทรวง ดำเนินการบริหารงานเกี่ยว
กับสกอตแลนด์ และ ๑ กระทรวง ดำเนินงานเกี่ยวกับเวลส์ ทั้งทำให้คณะรัฐบาลอังกฤษซึ่ง
ประกอบด้วยรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวง ซึ่งว่าการและไมว่าการกระทรวงรวมกันเป็นจำนวน
๕๕
๕๐ กวาทาน

ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้คณะรัฐมนตรีต้องทำหน้าที่หลักในการประสานงานระหว่าง
กระทรวงและคณะกรรมการต่าง ๆ มากกว่าการตัดสินใจวางนโยบายต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจาก
นโยบายส่วนมากได้ถูกกำหนดขึ้นจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องและจากคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี
ตลอดจนจากการนายกรัฐมนตรีปรึกษากับรัฐมนตรีคนสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้น

ปัญหาการของคณะรัฐมนตรีที่ต้องทำหน้าที่หนักเกี่ยวกับการประสานงาน ได้มีการแก้ไข
โดยนอกเหนือจากการใช้ระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committees) แล้ว
ยังมีระบบ Overlords เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงในสมัยเซอร์ซิด เป็นนายกรัฐมนตรี
(ค.ศ. ๑๙๕๑ - ๑๙๕๕) โดยเขาจัดตั้งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ๓ ท่าน ต่อมาเพิ่มเป็น

^{๕๕๓} ไฟเนอร์, (ซุงท์ ๒๒), *Ibid.*, pp. 221 - 225; Social Services in Britain (London: the Central office of Information, 1968), pp. 10-103

^{๕๕๔} The Central Government of Britain, *op.cit.*, pp. 10 - 24

^{๕๕๕} โปรดดูภาคผนวกหน้า ๑๕๖-๑๕๗

^{๕๕๖} Mackintosh, *op.cit.*, pp. 382 - 383

๔ ท่านใหม่หน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสายที่ตนรับผิดชอบ แต่ระบบดังกล่าวใช้ไม่ได้ผล เพราะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่เป็น Overlords ล้วนเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ซึ่งไม่อาจรับผิดชอบกับสภาสามัญชน ยิ่งกว่านั้น ระบบดังกล่าวทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐมนตรี และระบบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. ๑๙๕๓^{๔๕๗} ทั้งรัฐบาลอังกฤษในสมัยต่อ ๆ มาไม่ยอมใช้ระบบดังกล่าว แต่ใช้ระบบคณะกรรมการในการประสานงานช่วยแบ่งเบาภาระคณะรัฐมนตรี^{๔๕๘}

๗.๓ ปัญหาความแตกต่างกันของลำดับชั้นของรัฐมนตรี และเจ้ากระทรวงในคณะรัฐบาลอังกฤษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๑๔ เป็นต้นมา คณะรัฐบาลอังกฤษมีความแตกต่างในลำดับชั้นของรัฐมนตรี กล่าวคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เคลื่อน^{๔๕๙} การมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนสำคัญของคณะรัฐมนตรี โดยแอสลีย์ (Clement R. Attlee) ได้รับความแต่งตั้ง (อย่างไม่เป็นทางการ) เป็นบุคคลแรกในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ต่อมาเมอร์ริสัน (Herbert Morrison) ได้รับความยอมรับว่าเป็นรองนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๕ - ๑๙๕๑ ในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้เป็นรัฐบาล นายกรัฐมนตรีเซอร์ซิดไดแกตังให้ไคเด็น (ต่อมาเป็นนายกรัฐมนตรี Sir Anthony Eden)^{๔๖๐} "...เป็นรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศและรองนายกรัฐมนตรี..." ซึ่งแม้ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสมอไป แต่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมักจะเป็นบุคคลสำคัญ และมีบทบาทในคณะรัฐบาลรองจากนายกรัฐมนตรี^{๔๖๑}

๔๕๗

Punnett, *op.cit.*, pp. 209-211; Daalder, *op.cit.*, pp. 108-120

๔๕๘

Walker, *op.cit.*, pp. 44-45; Daalder, *Ibid.*, pp. 244-247

๔๕๙

Daalder, *Ibid.*, pp. 247 - 248 และโปรดดูบทบาทนายกรัฐมนตรีจากที่ศึกษามาแล้วจาก บทที่ ๖ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

๔๖๐

Loc. cit.

๔๖๑

Ibid., pp. 248 - 249

นอกจากนี้ในคณะรัฐบาลอังกฤษยังมีความไม่เท่าเทียมกันในสถานภาพและลำดับชั้นระหว่างรัฐมนตรีที่อยู่ในคณะนอกคณะรัฐมนตรี ทั้งมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากลักษณะของการมีลำดับชั้นรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงของคณะรัฐบาลอังกฤษดังกล่าว จึงมีผู้เปรียบเทียบว่า

...โครงสร้างของรัฐบาลอังกฤษ...สามารถเปรียบได้กับปิรามิด... (ซึ่งประกอบด้วย)

...รัฐมนตรีช่วยว่าการ (Junior Ministers) รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงที่ไม่เป็น

สมาชิกคณะรัฐมนตรี (non - Cabinet Ministers) รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี

(Cabinet Ministers) รัฐมนตรีบุคคลสำคัญ ๆ (Senior Cabinet) และถึง

นายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ยอดบนสุด

สภาพความแตกต่างในลำดับชั้นและภาระหน้าที่ของรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงของคณะรัฐบาลอังกฤษตามที่กล่าวข้างต้น ล้วนมีผลทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของศักดิ์ศรี สถานะภาพ อิทธิพลส่วนบุคคล และฐานะทางการเมืองของรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวง และทำให้คณะรัฐบาลอังกฤษแต่ละสมัยมีโครงสร้างของลำดับชั้น ตำแหน่งของรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในคณะรัฐบาลอังกฤษแตกต่างกันไปในแต่ละยุค ซึ่งทำให้เป็นการยากที่จะยึดถือเป็นแบบอย่างที่แน่นอนและในทางปฏิบัติ เท่ากับทำให้เกิดลำดับการบังคับบัญชาทางการเมืองระหว่างรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงในคณะรัฐบาลอังกฤษ โดยมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางของรัฐบาล อย่างไรก็ตามลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดการยืดหยุ่นในเรื่องจำนวนบุคคลของคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลของอังกฤษ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นกลุ่มผู้นำของคณะรัฐบาลอังกฤษอยู่เสมอ

๑๖๒

Ibid., pp. 251 - 254

๑๖๓

Punnett, *op.cit.*, p. 201

๑๖๔

Daalder, *op.cit.*, p. 255; Chester and others, (editors), *op.cit.*, pp. 394 - 395

๗.๔ ปัญหาบทบาทของข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มอิทธิพลต่อการวางนโยบายของ คณะรัฐมนตรี ปัจจุบันขบวนการวางและตัดสินใจของคณะรัฐบาลอังกฤษมีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวทางการบริการด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล ทำให้ข้าราชการของรัฐบาล อังกฤษได้เพิ่มทั้งจำนวนและอิทธิพลในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ กล่าวคือ ข้าราชการของอังกฤษ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ มีจำนวนราว ๕๙๐,๐๐๐ คน และมีพนักงานอีก ๒ แสนคน ที่ทำงานในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีส่วนร่วมค่าเงินงาน หน้าที่ของข้าราชการเหล่านี้มีตั้งแต่การ เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายแก่รัฐบาล ตลอดจนถึงการบริหารและให้บริการแก่ประชาชนตามหน้าที่ของตน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เป็นต้นมา ข้าราชการชั้นสูงได้รับบทบาทสำคัญ ในการช่วยคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและการประสานงาน โดยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการช่วยเหลือคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะรัฐมนตรีได้รับการช่วยเหลือในกิจการเฉพาะด้านต่าง ๆ จากคณะกรรมการของข้าราชการ (Official Committees) ซึ่งโดยปกติประกอบด้วย ข้าราชการระดับปลัดกระทรวง นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการต่าง ๆ เช่น ทางวิทยาศาสตร์ การทหาร สังคมศาสตร์ มีบทบาทมากในการทำการวิจัยและเป็นที่ปรึกษาทางด้านต่าง ๆ ให้แก่รัฐบาล เช่น มีคณะกรรมการการวิจัยของผู้เชี่ยวชาญทางแขนงต่าง ๆ ทำงานให้รัฐบาลถึง ๕๐๐ ชุด ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ซึ่งรัฐบาลได้ใช้คณะกรรมการเหล่านี้เป็นเครื่องมือให้กลุ่มผลประโยชน์ และผู้เชี่ยวชาญได้มีส่วนร่วม ขณะเดียวกันกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็มีอิทธิพลต่อการวางนโยบายของรัฐบาลอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการระหว่างกระทรวง

๗๕ The Central Government of Britain, op.cit., p. 27

๗๖ Walker, op.cit., p. 67

๗๗ Daalder, op.cit., pp. 257 - 258

๗๘ Ibid., p. 258

ซึ่งประกอบด้วยแผนของกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นผู้สร้างนโยบายขึ้นรอง (Sub - Policy)
อย่างแท้จริง

อนึ่ง ข้าราชการอังกฤษยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ
ต่าง ๆ ตลอดจนมีอำนาจวินิจฉัยการละเมิดกฎและคำสั่ง ^{๒๙๐} ดังนั้น จึงมีผู้กล่าวว่า

...เป็นการเข้าใจผิดที่คิดว่าคณะรัฐมนตรีเป็นที่มาของนโยบายทั้งหมด หรือเป็นยอดของ
ปริมิตที่ถ่ายทอดคำสั่งลงไปจนกระทั่งถึงบุรุษไปรษณีย์ หรือเสมียนที่อยู่ในตำแหน่งต่ำสุด
เป็นความจริงที่นโยบายสำคัญจะสร้างขึ้นใน ระดับคณะรัฐมนตรี แต่รายละเอียดของ
นโยบายเหล่านี้และผลทางการปฏิบัติทั้งหลาย เกิดจากนโยบายที่เราอาจเรียกว่า
นโยบายขึ้นรองนั้น มิได้ตกลงกันในระดับนั้น การตัดสินใจเหล่านี้เกิดมาจากข้าราชการ
ชั้นปกครองในระดับกลางและระดับต่ำลงไป และจะยกานการรณรงค์ขึ้นสู่ระดับสูง รายการ
ที่สำคัญจะไปถึงหัวหน้าประจำของกระทรวง และสิ่งที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นถึงรัฐมนตรี
และเรื่องที่สำคัญที่สุดหรือเป็นปัญหาที่ค้างทางการ เมืองเท่านั้นที่จะไปถึงคณะรัฐมนตรี... ^{๒๙๑}

นอกจากนี้กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ของอังกฤษที่มีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับการ
วางและตัดสินใจนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองของอังกฤษมีรากฐาน
สนับสนุนทางการ เมืองและการเงินจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ^{๒๙๒} ทั้งนี้ นโยบายของ
คณะรัฐบาลอังกฤษ ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของพรรครัฐบาล ยิ่งกว่านั้นกลุ่มอิทธิพลยังมีกิจการใน
การติดต่อกับรัฐบาล รัฐสภา และสาธารณชน ^{๒๙๓} ทำให้กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ มีอิทธิพลร่วมกับรัฐบาล

^{๒๘๘} ไฟเนอร์, (ชวงส์ แปล), op. cit., p. 209

^{๒๙๐} Ibid., p. 202

^{๒๙๑} Ibid., p. 209

^{๒๙๒} Punnett, op. cit., pp.140-142; Havey and Bather, op. cit., pp. 526-528

^{๒๙๓} Punnett, Ibid., pp. 139 - 147

ในการวางนโยบายของรัฐบาลอังกฤษ^{๑๕๔}

จากการอธิบายและศึกษาถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ที่มีต่อการวางและตัดสินใจในนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งลักษณะนี้จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีบทบาทเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการมากกว่าที่จะเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจในนโยบายด้านต่าง ๆ ดังข้างต้นเอง อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะเป็นผู้เลือกและวินิจฉัยตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลในขั้นสุดท้าย

อนึ่งน่าสังเกตว่า พื้นภูมิลำเนาของบุคคลในคณะรัฐมนตรีอังกฤษส่วนมากมาจากชนชั้นนำของสังคม มีผู้ศึกษาถึงพื้นภูมิลำเนาของบุคคลในคณะรัฐมนตรีอังกฤษในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๓๒ - ๑๘๓๕ ปรากฏว่า ส่วนมากเป็นบุคคลชั้นสูงของสังคม (Aristocrats) แต่สัดส่วนของบุคคลที่มาจากชนชั้นสูงได้ลดลงเรื่อย ๆ^{๑๕๕} ดังเห็นได้จากนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๒๑ - ๑๘๒๒ ซึ่งเป็นเวลาร่วมสองทศวรรษ นายกรัฐมนตรีประเทศอังกฤษในระหว่างนี้มี ๓๖ ท่าน แต่ละท่านล้วนมีสกุลดี มีหลักฐานที่มาแต่ดั้งเดิม เว้นแคพิทต์ (William Pitts) สองคนพอลลูกล แกลดสโตน (Gladstone) และดิสรราเอลลี (Disraeli)^{๑๕๖} ซึ่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษในช่วงระยะเวลาดังกล่าวหลายคนมีหลักฐานร่ำรวยอยู่ก่อนเขาเป็นนายกรัฐมนตรี ก็นับยากจนลงเพราะใช้จ่ายระหว่างดำรงตำแหน่ง เช่น เซอร์โรเบิร์ต วอดโพลด์ ลูกออฟนิวกาสเซิล ลูกออฟฟอรด์แลนด์ สเปนเซอร์ เพอซีวาล ลอร์ดยอนนีสเซิลด์ และเฮอริเบิร์ตเฮนรีแอสควิท เป็นต้น^{๑๕๗}

^{๑๕๔}

Ibid., p. 152

^{๑๕๕}

Daalder, op.cit., pp. 9 - 10

^{๑๕๖}

สุวิษช., op.cit., p. 713

^{๑๕๗}

Loc. cit. (และโปรดดูระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่กล่าวถึงนี้จากภาคผนวก หน้า ๑๕๘-๑๖๑)

อย่างไรก็ตาม พันภูมิหลังที่ร่วมกันอย่างหนึ่ง ที่ยังคงมีอยู่ในกลุ่มบุคคลที่เป็นคณะรัฐบาลอังกฤษ ก็คือ การมีการศึกษาจากโรงเรียนพิชิตศึกษา (Public School) ที่มีชื่อเสียงเช่น อีตัน (Eton) และแฮร์โรว์ (Harrow) และจบจากมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด หรือเคมบริดจ์ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากสถิติของบุคคลที่เข้าร่วมคณะรัฐบาลอังกฤษตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๐๐ - ๑๙๖๐ ปรากฏว่ามีจำนวนทั้งหมด ๑๐๓๐ ท่าน ปรากฏว่าเป็นผู้จบโรงเรียนอีตัน ๒๗๒ ท่าน จบโรงเรียนแฮร์โรว์ ๘๖ ท่าน จบมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ๓๒๕ ท่าน และได้รับการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ๑๘๖ ท่าน นอกจากนี้ยังมีผู้จบจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ รวมเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยถึง ๗๑๑ ท่าน หรือเท่ากับ ๗๐% ของบุคคลที่เข้าร่วมคณะรัฐบาลอังกฤษในระยะเวลาดังกล่าว

อนึ่ง เมื่อพรรคคอนเซอร์เวทีฟชนะการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาสามัญชนในเดือนมิถุนายน ๑๙๗๐ เอ็ดเวิร์ดฮีท ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทีฟในรัฐสภา ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี (และนับเป็นนายกรัฐมนตรีอังกฤษคนปัจจุบัน ค.ศ. ๑๙๗๒) และเขาได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีในเดือนกันยายน คณะรัฐมนตรีของเขามีรัฐมนตรี ๑๘ ท่าน (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) ในจำนวนนี้รัฐมนตรี ๑๕ ท่าน จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด หรือเคมบริดจ์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพันภูมิหลังของการศึกษาและการสังคมของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอังกฤษว่ามีความคล้ายคลึงกัน และจัดเป็นกลุ่มชนชั้นนำ (Elites) ทางการศึกษาและทางสังคมของอังกฤษ

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงทัศนคติของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะจัดตั้งรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่าเมื่อสแตนเลย์ บอดคิน (Stanley Baldwin) ได้รับพระบรมราชโองการให้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี สิ่งแรกที่เขาทำคือ เขาจะต้องจัดตั้งคณะรัฐมนตรีซึ่งจะไม่ทำให้แฮร์โรว์มีความรู้สึกน้อยหน้า

๑๓๘

David Butler and Jennie Freeman, British Political Facts 1900 - 1960 (London: Macmillan, 1963), pp. 1 - 43

๑๓๙

Keesing's Contemporary Archivers, 1969 - 1970, p. 24039

และเขาได้กล่าวว่า "...ข้าพเจ้าได้ตั้งใจว่าจะต้องให้มีนักเรียนแสวิทช์ ถึง ๒ คน..."^{๔๘๐} จาก
คำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่านักเรียนเก่าวิทนหรือแสวิทช์มีโอกาสรายรับน้อยกว่าคนอื่น ๆ ที่จะได้
รับเลือกเข้าร่วมคณะรัฐบาล^{๔๘๑}

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นว่า คณะรัฐมนตรีอังกฤษส่วนมากเป็นชนชั้นนำ (Elite)
ทางการศึกษาและทางสังคม อย่างไรก็ตามรากฐานอำนาจของการเมืองและการปกครองของคณะ
รัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษ มาจากการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอของประชาชนอังกฤษ โดยผ่าน
ระบบพรรคการเมืองสองพรรคและสภาสามัญชน รัฐบาลอังกฤษจึงเป็นรัฐบาลของประชาชนอังกฤษ
โดยประชาชนอังกฤษเป็นผู้เลือกตั้ง และจากพฤติกรรมที่ผ่าน ๆ มา รัฐบาลอังกฤษทำการบริหาร
และปกครองเพื่อมวลชนอังกฤษ

ลักษณะในการปฏิบัติและปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีอังกฤษตามที่ได้พิจารณา
จะเห็นว่าในแต่ละปัญหามีความคล้ายคลึงในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ อยู่ด้วย และท้ายที่สุดรัฐบาลและ
คณะรัฐมนตรีของอังกฤษรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย โดยมีรากฐานจากระบบสองพรรคการเมือง
เมืองที่มีพรรคฝ่ายค้านเป็นรัฐบาลสำรอง (Alternative Government) ดังจะเห็นได้จาก
พฤติกรรมของการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดในเดือน มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๐^{๔๘๒} กล่าวคือ ใน
เดือนพฤษภาคม ก่อนมีการยุบสภาสามัญในครั้งกล่าว พรรคแลเบอร์เป็นพรรครัฐบาลโดยมีสมาชิก
สภาสามัญชนสังกัดพรรคดังกล่าวเป็นฝ่ายข้างมากถึง ๓๕๖ ท่าน และพรรคคอนเซอร์เวทีฟซึ่งเป็น
พรรคฝ่ายค้านมีสมาชิกในสภาสามัญชน ๒๒๒ ท่าน แต่ผลจากการเลือกตั้งในครั้งดังกล่าวปรากฏว่า

^{๔๘๐} Daalder, *op. cit.*, p. 10; วิลาศ มณีวัต. ชีวิตจากอังกฤษ
(พระชนกร, โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๐๒) หน้า ๓๐๕ - ๓๐๖

^{๔๘๑} วิลาศ. Ibid., p. 306

^{๔๘๒} Keesing's Contemporary Archives, 1969 - 1970, p. 24037

พรรคคอนเซอร์เวทีฟมีบทบาทเป็น "รัฐบาลสำรอง" กล่าวคือ พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้กลายเป็นฝ่าย
 ชนะในการเลือกตั้ง โดยสมาชิกที่สังกัดพรรคดังกล่าวได้รับเลือกตั้ง ๓๓๐ ท่าน และสมาชิกสังกัด
 พรรคเดโมแครตได้รับเลือกตั้ง ๒๘๗ ท่าน ^{๔๔๓} ดังนั้น พรรคคอนเซอร์เวทีฟ ซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้รับ
 เลือกตั้งข้างมากในสภาสามัญชน (ซึ่งมีทั้งหมด ๖๓๐ ท่าน) จึงเป็นพรรคที่ทำการจัดตั้งคณะรัฐบาล
 และคณะรัฐมนตรีอังกฤษ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และนับเป็นรัฐบาลชุดปัจจุบันของอังกฤษ (ค.ศ. ๑๙๗๒) ^{๔๔๔}
 จากการศึกษาดังกล่าวและการไถ่มา และการสืบต่ออำนาจของคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี
 อังกฤษตามข้างต้น จึงมีผู้กล่าวว่า ระบบพรรคการเมืองมวลชน ๒ พรรค ^{๔๔๕} ที่มั่นคง เป็นพื้นฐานของ
 รัฐบาลคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ (British Cabinet Government) และหากจะพิจารณา
 การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอังกฤษตามที่ได้อธิบายมา จะพบว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี
 อังกฤษของมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาอังกฤษ โดยเฉพาะมีสภาสามัญชน และต่อประชาชนอังกฤษใน
 ที่สุด ^{๔๔๖}

ดังนั้น จากการศึกษาระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษในทางปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรี
 อังกฤษมีลักษณะตรงกับที่ศาสตราจารย์เจนนิงส์ได้กล่าวไว้ คือ "คณะรัฐมนตรีเป็นแกนกลางของระบบ
 รัฐธรรมนูญอังกฤษ" ^{๔๔๗} และจะพบว่าเงื่อนไขของแกนกลางของระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษ (หรือคณะ

^{๔๔๓}
Loc. cit

^{๔๔๔}
 โปรดดูบัญชีรายชื่อของคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีอังกฤษชุดปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๗๒)
 ไก่จากภาคผนวก หน้า ๑๕๖-๑๕๗

^{๔๔๕}
 Walker, op.cit., p.172 (และโปรดดูจากลักษณะนี้ตามที่ศึกษามาแล้วใน
 หน้า ๑๑-๑๒, ๖๒-๗๑ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

^{๔๔๖}
 โปรดดูลักษณะดังกล่าวจากที่ศึกษามาแล้วของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๔๔-๖๐, ๖๒-๗๓

^{๔๔๗}
 Jennings., op.cit., p. 1 (และโปรดดูลักษณะคณะรัฐมนตรีอังกฤษซึ่งมี
 บทบาทและฐานะดังกล่าวจากที่ศึกษามาแล้วในหน้า ๓๖-๗๓ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

รัฐมนตรี) ทั้งอยู่ระบบพรรคการเมืองมวลชน ๒ พรรค^{๔๔๔} และความไว้วางใจที่เปลี่ยนแปลงมาก
 ในรัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญชนให้กับคณะรัฐมนตรี ซึ่งความไว้วางใจดังกล่าวจะมีผลในทางปฏิบัติ
 ก็คงอาศัยระบบพรรคการเมืองที่มีวินัยทางการเมืองสูง อันเป็นลักษณะหนึ่งที่พรรคการเมืองอังกฤษ
 มีทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ยังคงพึ่งพาหลักการที่สำคัญซึ่งประการหนึ่ง
 ซึ่งได้แก่การที่สถาบันการเมืองและการปกครองประเทศอังกฤษทางยอมรับและปฏิบัติความขนบธรรมเนียม
 นิยมของรัฐธรรมนูญอังกฤษซึ่งไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร^{๔๔๕}

^{๔๔๔} โปรดดูการผลักดันมีอำนาจในการจัดตั้งคณะรัฐบาลของผู้นำพรรคการเมือง
 อังกฤษ ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๑ ถึงปัจจุบัน ใ้จากภาคผนวก หน้า ๑๕๔-๑๖๑

^{๔๔๕} โปรดดูลักษณะดังกล่าวจากที่ไ้ศึกษามาแล้วในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๗๑-๗๒