

จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว¹

บทคัดย่อ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้มีต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งการปกครองระบอบรัฐสภานั้น ในลำดับแรกเป็นที่ทราบว่ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่พัฒนามาจากรูปแบบการปกครองดั้งเดิมที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีและใช้พระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ได้เขียนขึ้นในระยะแรก ๆ ของระบบรัฐสภาของประเทศในยุโรปนั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้นเพื่อยอมรับระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ปกครองประเทศในเวลานั้น โดยการปกครองที่เรียกว่า “ระบบรัฐสภา” (Parliamentary System) ที่เริ่มต้นอยู่ที่ประเทศอังกฤษ และประเทศอื่น ๆ ได้ถูกจำลองดัดแปลงไปประยุกต์ใช้กับการปกครองของประเทศของตน โดยมีการจัดตั้งคณะบุคคลให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารที่เรียกว่า คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าของรัฐมนตรีที่เรียกว่า “นายกรัฐมนตรี” ดังที่ทราบกันว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และมีธรรมเนียมปฏิบัติหรือจารีตประเพณีในทางรัฐธรรมนูญ และถือว่าจารีตประเพณีนั้นเป็นบ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งรวมถึงแนวปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย

ดังนั้นแล้ว บทความฉบับนี้จึงมุ่งเสนอถึงจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย โดยส่วนแรกกล่าวถึง ความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย ส่วนที่สองกล่าวถึงการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในรูปแบบปกติ และส่วนสุดท้ายกล่าวถึง การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษ ซึ่งทั้งสองรูปแบบนั้นมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ในทางการเมืองการปกครองที่น่าสนใจหลายประการ

คำสำคัญ: จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรี

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก 3 ซอยรามอินทรา 1 แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220

อีเมล: thailandlaw.kittisak@gmail.com

CONVENTION OF THE CONSTITUTION AND PRIME MINISTER OF ENGLAND

Kittisak Noochaikaew¹

Abstract

The model of parliamentary democratic governance with the King as the head was originated from England. As noticed, the parliamentary democracy model was developed from the King's authorization used to dominate the country. In addition, the constitution was initiatively written to accept the King's authority. The governance with parliamentary system originated by England was studied and applied to implement in other countries by establishing a group of people who authorized the authority, which this group as its head called as prime minister. As known generally, England used unwritten constitution and utilized convention of the constitution, which created England's constitution and proceeded to become a prime minister.

As aforementioned, this academic article aimed at presenting convention of the constitution and prime minister of England. The first part presented background and history of England's prime minister. The second part illustrated about normal proceeding of prime minister of England. The last part advocated about special proceeding of prime minister of England. These two parts were drawn from various interesting political histories.

Keywords: Convention of the Constitution, Prime Minister

¹ Faculty of Law, Krirk University 3, Soi Ram Inthra 1, Anusawari, Bang Khen, Bangkok 10220
E-mail: thailandlaw.kittisak@gmail.com

บทนำ

ในการศึกษาถึงจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ ในประการแรกจะเป็นการกล่าวถึงความเป็นมาของตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เรียกว่า “นายกรัฐมนตรี” (มัญญุ บริสุทธิ์, 2527) ประการต่อมาจะอธิบายถึงรูปแบบในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษ โดยสามารถพิจารณาได้ถึงสองรูปแบบที่สำคัญ คือ จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญกับการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบปกติ และจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญกับการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษ ซึ่งทั้งสองรูปแบบนั้นมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ในทางการเมืองการปกครองที่น่าสนใจหลายประการ ดังจะอธิบายได้ ดังนี้ (กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว, 2560)

1. ความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ

การเมืองการปกครองในประเทศอังกฤษก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประเทศอังกฤษได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยพระเจ้าจอห์น โดยพระองค์ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอังกฤษ ซึ่งเรียกกันว่า “Magna Carta” ให้แก่ประชาชนของพระองค์เมื่อปี ค.ศ. 1215 โดยแรก ๆ นั้น รัฐธรรมนูญถูกเขียนขึ้นเพื่อยอมรับระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ปกครองประเทศในเวลานั้น (อมร จันทรสมบูรณ์, 2537) และหลังจากนั้นอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็อยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบอบประชาธิปไตยให้ดีขึ้น (ปราณี ศิริจันทร์พันธ์, 2521) เพื่อที่จะให้มีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ซึ่งประเทศอังกฤษเองต้องใช้เวลาเป็นอย่างมาก ในการเปลี่ยนผ่านมาหลายระยะเวลาที่สำคัญ โดยวิวัฒนาการของที่มาของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น กล่าวคือ นับตั้งแต่รัชสมัยแห่งราชวงศ์นอร์แมนและปริงตาเยอร์เนต (Plantagenet) พระมหากษัตริย์ทรงบริหารราชการแผ่นดิน โดยพระองค์เองตามท้องถนนตรัสภาถวายคำแนะนำ ซึ่งตำแหน่งองคมนตรีนั้นเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและรับพระราชทานเงินเดือน ส่วนพระองค์ทั้งสิ้น โดยตามปกติสมาชิกสภาองคมนตรีจะเป็นพวกพระเป็นส่วนมาก เพราะในขณะนั้นอิทธิพลของพระได้ทำการครอบงำฝ่ายอาณาจักรเป็นอันมาก อันเนื่องมาจากว่าพระเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาและมีอิสระ ไม่มีพันธะทางด้านครอบครัว ซึ่งในบางครั้งอำนาจของพระซึ่งเป็นฝ่ายศาสนจักรจะมีอำนาจมากขึ้น เกือบเท่ากับอำนาจของฝ่ายอาณาจักรก็มีปรากฏให้เห็น (สุวิช พันธ์เศรษฐ, 2512)

ต่อมาได้เกิดสงครามดอกกุหลาบ (War of the Roses) ซึ่งเป็นสงครามที่เกิดขึ้นโดยราชวงศ์อังกฤษสองสาย คือ ราชวงศ์สาย “แลงแคสเตอร์” มีตราดอกกุหลาบแดงเป็นเครื่องหมาย และอีกสายหนึ่ง คือ ราชวงศ์ “ยอร์ก” โดยมีดอกกุหลาบขาวเป็นเครื่องหมาย ระหว่างพระเจ้าเฮนรีที่ 6 กับ ดูกออฟยอร์ก เป็นสงครามกลางเมืองถึง 30 ปี ซึ่งภายหลังปรากฏว่า พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 4 ทรงครองราชย์บัลลังก์ของอังกฤษ ซึ่งพระองค์ทรงเป็นพระราชโอรสของดูกออฟยอร์ก และภายหลังจากจบสงครามในครั้งนี้ทำให้ตระกูลเก่าแก่ได้ล้มละลายไปเป็นจำนวนมาก โดยเมื่อพระเจ้าเฮนรีที่ 7 ขึ้นเสวยสิริราชสมบัติ ปรากฏว่ามีครอบครัวของขุนนางเหลืออยู่เพียงหนึ่งในสามจากเมื่อก่อน คือประมาณ 29 ครอบครัวเท่านั้นเอง และอิทธิพลของฝ่ายศาสนจักรก็เริ่มเสื่อมลง และมีครอบครัวของชนชั้นกลางและพวกพ่อค้าคหบดีเกิดขึ้นมาใหม่แทน ซึ่งบุคคลทั้งสองพวกนี้ได้รับการศึกษาที่ดีขึ้น ซึ่งทำให้สภาสามัญ (House of Common) มีลักษณะที่เกิดการตื่นตัวกันมากขึ้น และในเวลาต่อมาภายหลังสมเด็จพระบรมราชินีนาถ เอลิซาเบธ เสด็จขึ้นครองสิริราชสมบัติ อำนาจในการเลือกบุคคลเข้ามาเป็นคณะรัฐมนตรีจึงตกอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ในเวลาต่อมาในรัชสมัยของราชวงศ์สจวร์ต การเลือกคณะรัฐมนตรีก็มีการจำกัดวงมากยิ่งขึ้น กล่าวคือพระมหากษัตริย์จะทรงเลือกจากสมาชิกสภาสามัญและสมาชิกสภาขุนนางเท่านั้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1688

ก็ได้ทรงมีการจำกัดพระราชอำนาจโดยรัฐสภา และรัฐสภาก็เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน และในเวลาต่อมาภายหลังพระนางเจ้าแอน เสด็จสวรรคตในปี ค.ศ. 1714 ก็มีพระเจ้าจอร์จที่ 1 ปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์ฮาร์โนเวอร์ (Hanover) เสด็จขึ้นครองสิริราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกแห่งราชวงศ์ซึ่งครองราชย์อยู่ในปี ค.ศ. 1714-1724 โดยแต่เดิมนั้นพระองค์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินและเป็นไอธของเจ้าหญิง Sophia (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2529) และซึ่งกล่าวกันว่าพระเจ้าจอร์จที่ 1 เป็นพระมหากษัตริย์ที่ไม่ทรงสนใจในการเมืองการปกครอง โดยพระองค์ไม่มีพระปรีชาสามารถในการทรงพูดภาษาอังกฤษได้เลย และพระองค์ก็ไม่ทรงเข้าร่วมการประชุมคณะรัฐมนตรีเลย ปล่อยให้เป็นที่ของรัฐมนตรีผู้หนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งการกระทำอย่างนั้นของพระองค์ทำให้บุคคลสำคัญที่มีชื่อเสียง อย่างท่านวอลโพล ทำหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชารัฐมนตรีคนอื่น ๆ (คณิน บุญสุวรรณ, 2522) จึงทำให้สมาชิกสภาองคมนตรี ค่อย ๆ มีอำนาจมากขึ้น และกลายสภาพเป็นคณะรัฐบาล “Cabinet” โดยพระมหากษัตริย์พระองค์นี้ท่านไม่ชอบการบริการราชการแผ่นดินเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว จึงทำให้ทรงติดต่อกับ ประธานองคมนตรี (President of the Council) โดยตรง ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้นำของพรรคการเมืองวิก (Wing) และได้รับการสนับสนุนจากตระกูลของนักปฏิวัติด้วย โดยการนำเอากระแสพระบรมราชโองการไปแจ้งต่อที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี และนำความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปกราบบังคมทูลอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ประธานสภาองคมนตรีมีอิทธิพลอย่างยิ่งในสภาองคมนตรี โดยจากอำนาจหน้าที่ที่เจริญก้าวหน้ามาด้วยวิธีนี้ จึงทำให้ประธานองคมนตรีก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ (สุวิษ พันธ์เศรษฐ, 2512)

ดังนั้น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (อัครมหาเสนาบดี) คนแรกของอังกฤษ คือ เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล ซึ่งเข้ารับตำแหน่งเมื่อปี ค.ศ. 1721 ควบคู่กับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง โดยในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้การรับรองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนปี ค.ศ. 1916 จึงเป็นตำแหน่งที่มีขึ้นตามจารีตประเพณีการปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งนายกรัฐมนตรีไม่มีเงินเดือน แต่มีรายได้มาจากการดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ต้องมีคุณสมบัติ มีความ پاکเพียร ทำงานดี และมีผู้สนับสนุน เป็นต้น (ปราณี ศิริจันทร์พันธ์, 2521)

จะเห็นได้ว่า ในสมัยแรกเริ่มที่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ตำแหน่งนี้มีลักษณะเป็นเพียงอัครเสนาบดีของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ เป็นคนของพระมหากษัตริย์ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อเป็นประธานในที่ประชุมเสนาบดีหรือคณะมนตรี ซึ่งการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นถือว่าเป็นเรื่องของ “พระราชอัธยาศัย” ครั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีพัฒนามาเป็น คณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปฏิรูปประเทศ ในปี ค.ศ. 1832 คณะรัฐมนตรีจึงเริ่มมีความหมายมากขึ้นในฐานะผู้บริหารอย่างแท้จริง และโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็เริ่มมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับสภาสามัญ มิใช่เป็นเพียงจะต้องรับสนองงานถวายพระมหากษัตริย์ดังแต่ก่อน และการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นก็มีใช่เรื่องของพระราชอัธยาศัยเสียแล้ว หากแต่เป็นกฎเกณฑ์ที่มีสภาสามัญไม่ทางตรงก็ทางอ้อมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย (วิชญ์ เครืองาม, 2530)

โดยกฎเกณฑ์ที่สำคัญนี้ ถือว่าเป็นจารีตประเพณีในทางการเมืองการปกครอง ที่ว่าหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ (House of Commons) จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้รับการมอบหมายให้จัดตั้งคณะรัฐบาล (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2529) ซึ่งจารีตประเพณีนี้ในปัจจุบันนั้นถือว่าเป็นจารีตประเพณีการปกครองที่ชัดเจน และนายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป ซึ่งการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้นมีจารีตประเพณีในทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของอังกฤษ กล่าวคือเมื่อทรงทราบว่าใครจะได้เป็นรัฐบาลแล้วนั้น โดยจารีตประเพณีของอังกฤษ พระมหากษัตริย์จะเป็นคนสรรหานายกรัฐมนตรี ซึ่งทรงให้ราชเลขาธิการเป็นผู้ช่วยในการนัดหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง

มาเข้าเฝ้าฯ โดยผู้ที่ได้รับนั้นจะต้องเดินทางมาเองด้วยความสมัครใจ และทรงมีพระราชดำรัส ให้หัวหน้าพรรคที่ได้รับคะแนนสูงสุดนั้นโดยมีใจความว่า “ท่านเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยจากข้าพเจ้าในการบริหารราชการแผ่นดินแทนข้าพเจ้า” ซึ่งนี่ถือว่าเป็นจารีตประเพณีการปกครองของอังกฤษของอังกฤษ ดังนั้นเราจึงเรียกรัฐบาลที่ตั้งขึ้นนี้เรียกว่า “รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (The King of Government) หรือ รัฐบาลของสมเด็จพระบรมราชินีนาถ (The Queen of Government)” และจารีตประเพณีดังกล่าวนี้ก็ใช้กับฝ่ายค้านด้วยเช่นเดียวกัน โดยเรียกฝ่ายค้านว่า “ฝ่ายค้านของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (The King of Opposition หรือ ฝ่ายค้านของสมเด็จพระบรมราชินีนาถ (The Queen of Opposition)” (วิชฌุ เครืองาม, 2550)

โดยเมื่อนายกรัฐมนตรีหลังจากที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วหน้าที่ประการแรกก็คือ การพิจารณาถึงโครงสร้างต่าง ๆ ว่าคณะรัฐมนตรีนั้นมียศประกอบอย่างไรแล้ว ก็ทำการสรรหาบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งอื่น ๆ ในการร่วมกันในการเป็นรัฐบาลและทำการนำความขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยบุคคลที่จะร่วมรัฐบาลนั้น อาจจะเป็นสมาชิกจากสภาสามัญ หรือจากสภาขุนนางก็ได้ ทั้งนี้ การที่จะเลือกสรรบุคคลใดในการเข้าร่วมรัฐบาลนั้นก็ขึ้นอำนาจในลักษณะที่จะเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรี และปราศจากการแทรกแซงของสมาชิกสภาคนอื่น (สมบุรณ์ สุขสำราญ, 2529)

2. จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญกับการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษในรูปแบบปกติ

ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษนั้น โดยปกตินั้นเป็นการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่พระองค์ทรงใช้นั้นมีความตรงไปตรงมา ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญอันถือว่าเป็นจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครอง ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการที่จะเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัตินั้น พระมหากษัตริย์จะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีโดยทรงถูกจำกัดโดยจารีตประเพณีการปกครองที่สำคัญสองประการ กล่าวคือ ประการแรกพระมหากษัตริย์จะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งจารีตประเพณีการปกครองนี้ถือปฏิบัติมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1923 ซึ่งก่อนที่จะถือจารีตประเพณีการปกครองนี้ พระมหากษัตริย์อาจเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสภาขุนนาง (House of Lords) หรือสภาสามัญก็ได้ และประการที่สองการจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ก็คือ พระองค์จะต้องเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนโดยเป็นเสียงข้างมากมาจากสมาชิกสภาผู้แทนสามัญในระบบพรรคการเมือง และการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนที่เป็นฐานของพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนเป็นเสียงข้างมากที่สุด ก็คือบุคคลที่ได้รับอำนาจอันชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคการเมือง ก็มีสิทธิกันชอบธรรมในการที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (สมบุรณ์ สุขสำราญ, 2529)

ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่าบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลจึงเป็นจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครอง แต่จะมีความสำคัญในพระราชฐานะที่ทรงเป็นสัญลักษณ์ของการยืนยันเจตนารมณ์ของประชาชนในการเลือกรัฐบาล และพรรคที่ได้รับเสียงข้างน้อยก็ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านคอยตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ในการทำงานของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต่อไป (สมบุรณ์ สุขสำราญ, 2529)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษโดยรูปแบบวิธีปกตินั้น ถือว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์นั้นจะทรงต้องผูกพันด้วยจารีตประเพณีการปกครองที่สำคัญสองประการ คือต้องเป็นผู้ที่มาจากสมาชิกของสภาสามัญ (House of Commons) และจะต้องเป็นผู้ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนสนับสนุนเสียงข้างมากจากสมาชิกของสภาสามัญ จึงเป็นผู้ที่สมควรได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยในการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำรงตำแหน่ง “นายกรัฐมนตรี”

3. จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญกับการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษในรูปแบบพิเศษ

การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษได้ผ่านวิวัฒนาการมาหลายยุคหลายสมัยที่สำคัญ ซึ่งหัวหน้ารัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นอกจากมีวิธีการในทางจารีตประเพณีการปกครองในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในแบบปกติแล้ว ยังมีข้อพิจารณาในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษอีก อันเกิดมาจากเหตุการณ์ในทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษที่สำคัญหลายเหตุการณ์ ดังนั้นจึงเป็นที่มาของจารีตประเพณีในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรูปแบบพิเศษดังกล่าวนี้ มี 4 กรณีที่ให้ศึกษา คือกรณีแรกนายกรัฐมนตรีลาออกจากหัวหน้าพรรค และประกาศว่าจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทันทีที่ได้มีการเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองคนใหม่ กรณีที่สองนายกรัฐมนตรีเสียชีวิต หรือไร้ความสามารถอย่างถาวร หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ กรณีที่สามประเทศอยู่ในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ และกรณีที่สี่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม โดยทั้งสี่กรณีที่จะกล่าวดังต่อไปนี้เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญของประเทศอังกฤษ สามารถอธิบายได้ดังนี้

3.1) การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีนายกรัฐมนตรีลาออกจากหัวหน้าพรรค และประกาศว่าจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทันทีที่ได้มีการเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองคนใหม่

โดยมีตัวอย่าง (Bogdanor, 1995; เจษฎา พรโชยา, 2546) ในปี ค.ศ. 1976 ในกรณีของ Harold Wilson ซึ่งได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคเลเบอร์พรรคก็ได้เลือกนาย James Callaghan เป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่ นาย Harold Wilson จึงลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และกราบบังคมทูลต่อองค์สมเด็จพระราชินี สมเด็จพระราชินีจึงได้ตั้งนาย Callaghan เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่

3.2) การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีนายกรัฐมนตรีเสียชีวิต หรือไร้ความสามารถอย่างถาวร หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้

(1) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และไม่มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีคนใดที่ถือว่าเป็นรองนายกรัฐมนตรีรักษาการแทนในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

โดยในกรณีดังกล่าวนี้ทำให้เกิดช่องว่างในการเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่ขึ้น ซึ่งกรณีการคัดเลือกหัวหน้าพรรคนั้นอาจใช้เวลานานเช่นในปี ค.ศ. 1876 โดยใช้เวลา 1 เดือน และในปี ค.ศ. 1990 ใช้เวลา 1 สัปดาห์ โดยในเวลาดังกล่าวนั้น ผู้ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่ถือว่าเป็นรองนายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในการรักษาการแทนนายกรัฐมนตรีไปก่อน แต่ปรากฏว่าในประเทศอังกฤษนั้นไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ จึงไม่มีวิธีปฏิบัติว่าเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออกหรือเสียชีวิตไปแล้ว จะให้รัฐมนตรีที่ถือว่าเป็นรองนายกรัฐมนตรีขึ้นมาทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรีแทน แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1953 ได้มีการยอมให้มีผู้ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีของ นายวิลสตัน เซอร์ซิล ซึ่งมีอาการป่วยหนักใกล้จะเสียชีวิต และนาย Anthony Eden ผู้ซึ่งจะสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีต่อจาก นายวิลสตัน

เซอร์ซิล ในขณะที่นั้นได้เดินทางไปผ่ตัดรักษาตัวในประเทศสหรัฐอเมริกา และต้องใช้เวลาหลายเดือนในการพักฟื้น (เจษฎา พรไชยา, 2546)

ซึ่งในขณะที่นั้นไม่มีวิธีการตามรัฐธรรมนูญแน่ชัดว่าสามารถมีผู้ปฏิบัติหน้าที่รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่ โดยในขณะที่นั้น นาย Colville เลขานุการส่วนตัวของนายวิลสตัน เซอร์ซิล เห็นว่ามีอยู่สิ่งเดียวที่พระมหากษัตริย์จะทำได้ในขณะที่นั้น ก็คือการที่พระองค์ทรงแต่งตั้งบุคคลที่พระองค์ไว้วางพระราชหฤทัยที่สุด ว่าจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในทันทีที่นายวิลสตัน เซอร์ซิล สามารถกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีไปพลางก่อน ซึ่งในเวลาต่อมาก็ปรากฏว่านายวิลสตัน เซอร์ซิล ได้พ้นจากอาการป่วยและกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีผู้ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (เจษฎา พรไชยา, 2546)

ดังนั้นแล้วแม้ว่าอังกฤษจะไม่มีตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี แต่ในทางความเป็นจริงนั้นตำแหน่งนี้มีอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ โดยเหตุที่ตำแหน่งนี้ไม่เป็นทางการก็มาจากเหตุผลที่ว่า ในปี ค.ศ. 1951 พระเจ้าจอร์จที่ 6 ได้ปฏิเสธที่จะแต่งตั้งนาย Eden เป็นรองนายกรัฐมนตรีโดยพระองค์ให้เหตุผลว่าเป็นตำแหน่งที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแล้ว ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นรองนายกรัฐมนตรีอย่างไม่เป็นทางการจึงไม่มีการกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงทราบ หรือเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งแต่อย่างใด (เจษฎา พรไชยา, 2546)

(2) ในกรณีของนาย Bonor Law ในปี ค.ศ. 1923

สำหรับกรณีนี้ เป็นกรณีที่ นาย Bonor Law ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่จะสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้นั้นมี 2 คน คือ นาย Stanley Baldwin และ นาย Lord Curzon ซึ่งพระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง นาย Baldwin เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลว่า Lord Curzon มิได้เป็นสมาชิกของสภาสามัญ ซึ่งในกรณีนี้มีปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อโต้แย้งที่ว่า นาย Lord Curzon เป็นผู้ที่มีความสามารถและประสบการณ์มากกว่า นาย Baldwin เป็นอย่างมาก ซึ่งในขณะที่นั้นแม้ว่าจะไม่มีข้อโต้แย้งอย่างเป็นทางการที่ห้ามสมาชิกสภาขุนนางมาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่สภาสามัญก็ไม่พอใจและไม่ยินยอมที่จะให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกของสภาขุนนางเช่นกัน

(3) ในกรณีของ Sir Anthony Eden ในปี ค.ศ. 1957

สำหรับกรณีนี้ เมื่อนาย Sir Anthony Eden นายกรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่ง อันสืบเนื่องมาจากนายกรัฐมนตรีได้รับพระราชดำรัสเตือนในการที่ไม่ควรไปดำเนินการแทรกแซงในกรณีพิพาทคลองสุเอซ แต่นาย Eden ไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชดำรัสดังกล่าว ซึ่งนำมาสู่การที่รัฐบาลของเขาต้องสูญเสียความไว้วางใจจากสภา และนำมาสู่การลาออกจากตำแหน่ง (พูนศักดิ์ วรรณพงษ์, 2538) และเหตุการณ์นี้ทำให้ว่าจะหาตัวนายกรัฐมนตรีใหม่ได้ยาก สมเด็จพระบรมราชินีนาถได้ทรงหวั่นเสียงของพระองค์เองผ่านทางราชเลขาธิการและทรงตัดสินพระทัยตั้งนาย Horold Macmillan เป็นนายกรัฐมนตรี (วิชญ์ เครื่องงาม, 2530) โดยสำหรับเหตุการณ์ในครั้งนี้ที่พระองค์ทรงมีการหวั่นเสียงนั้นสืบเนื่องมาจากว่าผู้ที่มิสิทธิที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีมี สองคน ได้แก่ R. A. Butler ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภาสามัญ และเป็นผู้ที่รักษาราชการแทนนาย Eden ระหว่างที่ป่วย กับ นาย Horold Macmillan ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งในการว่าใครจะเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น สมเด็จพระบรมราชินีได้ทรงปรึกษานาย Eden และเขาก็ได้เสนอให้ นาย Butler โดยการที่พระมหากษัตริย์ทรงขอคำปรึกษาจากนายกรัฐมนตรีที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่งนี้ว่าใครสมควรที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปนั้น ได้มีการที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอังกฤษในปี ค.ศ. 1894 และ ในปี ค.ศ. 1924 (Bogdanor, 1995; เจษฎา พรไชยา, 2546)

แต่อย่างไรก็ตามในเหตุการณ์นี้ แม้ว่าสมเด็จพระบรมราชินีนาถจะทรงถามความเห็นจากนายกรัฐมนตรีที่จะพ้นจากตำแหน่งก็ตาม แต่ก็มีทรงผูกพันพระองค์ที่จะทรงทำตามความเห็นนั้น เป็นเพียงแค่การปรึกษาโดยการหยั่งเสียงเท่านั้น ในในกรณีนี้สมเด็จพระบรมราชินีนาถก็ทรงปรึกษาบุคคลต่าง ๆ ด้วย เช่น Lord Salisbury และนายวิลสตัน เชอร์ชิล ซึ่งบุคคลทั้งสองสนับสนุนนาย Macmillan และสมเด็จพระบรมราชินีนาถก็ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนาย Macmillan เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนี้ทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่า คำแนะนำในการเลือกนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ได้มาจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาสามัญ แต่มาจากกลุ่มบุคคลที่ทรงอำนาจบางกลุ่มเท่านั้น โดยกรณีนี้นำไปสู่การที่พรรคคอนเซอร์เวทิฟได้สร้างกลไกในการเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทน โดยกลไกดังกล่าวนี้ได้ใช้เมื่อ ปี ค.ศ. 1965 เมื่อ Sir Alec Douglas-Home ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคคอนเซอร์เวทิฟได้เลือกนาย Edward Heath เป็นหัวหน้าพรรคและเป็นนายกรัฐมนตรีแทนอีกด้วย (เจษฎา พรโชชา, 2546)

(4) ในกรณีของ Harold Macmillan ในปี ค.ศ. 1963

สำหรับกรณีนี้ เมื่อนาย Harold Macmillan ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยอ้างว่าเป็นเหตุผลด้านสุขภาพ แต่ในความเป็นจริงนั้นมาจากรณีในเรื่องความประพฤติอันอื้อฉาวเกี่ยวกับสุภาพสตรีของรัฐมนตรี Profumo สมาชิกของพรรคคอนเซอร์เวทิฟ ประกาศล่วงหน้าถึงหนึ่งสัปดาห์ก่อนการประชุมใหญ่ของพรรคคอนเซอร์เวทิฟ เพื่อเปิดทางให้มีการสืบตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และในที่สุด Harold Macmillan ได้แนะนำให้สมเด็จพระบรมราชินีนาถ ทรงแต่งตั้ง Lord Home เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งพระองค์ก็ทรงทำตาม ซึ่งในเรื่องนี้มาซึ่งความไม่พอใจและเป็นข้อโต้แย้งของพรรคคอนเซอร์เวทิฟ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Macleod และ Enoch Powell ซึ่งได้บอกให้ทราบทันทีว่าเขาไม่สามารถจะรับในการเข้าร่วมรัฐบาลที่ Lord Home เป็นนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งในเรื่องนี้ สมาชิกพรรคคอนเซอร์เวทิฟคนหนึ่งได้กล่าวว่าตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1921 มาแล้วที่หัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทิฟนั้นไม่มีการเลือกตั้งกัน แต่เป็นตำแหน่งที่ต้องยอมรับกัน (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2554)

ซึ่งการแต่งตั้ง Lord Home ในปี ค.ศ. 1963 ในวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ก็ต้องยอมรับกันว่ากระบวนการในการเลือกหัวหน้าพรรคนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และต่อมาทำให้ต้องมีการเลือกตั้งกันโดยกลุ่มสมาชิกของพรรคในสภาสามัญ ในกรณีที่มีการว่างลงของตำแหน่งหัวหน้าพรรคซึ่งไม่ปล่อยให้เป็นอย่างแต่เดิม และได้กระทำวิธีแบบใหม่เป็นครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1965 เนื่องในโอกาสที่ Sir Douglas Home ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยการลงคะแนนเสียงรอบแรกนั้น ปรากฏว่า Edward Heath ได้คะแนน 150 เสียง Reginald Maudling ได้คะแนน 133 เสียง และ Enoch Powell ได้ 16 เสียง ดังนั้น Heath จึงได้เป็นหัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทิฟโดยเอกฉันท์ ซึ่งผู้แข่งขันคนอื่นก็ได้ถอนตัวออกจากการแข่งขันในรอบที่สอง ส่วนทางพรรคเลเบอร์นั้น การเลือกผู้นำของเขานั้นได้มอบให้กับกลุ่มสมาชิกในสภาสามัญนานแล้ว และในกรณีที่พรรคเป็นฝ่ายค้านก็จะมีทางเลือกผู้นำกันปีละครั้ง ดังนั้นไม่ว่าพรรคใดได้เป็นรัฐบาลอยู่ไม่ว่าจะเป็น พรรคคอนเซอร์เวทิฟ หรือพรรคเลเบอร์ ทั้งสองก็มียกรัฐมนตรีที่มาจากหัวหน้าพรรคแทบทั้งสิ้นนับจากนั้น (เจษฎา พรโชชา, 2546)

3.3) การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ประเทศอยู่ในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

สำหรับในกรณีนี้ เป็นการเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 1931 เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสมัยของพระเจ้าจอร์จที่ 5 ซึ่งในขณะนั้นประเทศประสบกับปัญหาในทางเศรษฐกิจที่รุนแรง และในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นไม่มีพรรคการเมืองใดที่ได้เสียงข้างมากจากสภาสามัญ จึงทำให้รัฐบาลในขณะนั้นเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยของพรรคแรงงานที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคเสรีนิยมในการจัดตั้งรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เองในสภาวะที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ทำให้นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ นาย Ramsay MacDonald

ได้นำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ให้ทรงทราบ ว่าเขานั้นอาจจะของพระราชทานกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งในตอนนั้นพระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองทั้ง 3 พรรคมาปรึกษาถึงความเป็นไปได้ที่อีก 2 พรรค คือพรรคพรรคคอนเซอร์เวทิฟและพรรคเสรีนิยมจะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่จากการปรึกษาหัวหน้าพรรคการเมืองในขณะนั้นซึ่งประกอบด้วยสามพรรค ได้แก่ พรรคเลเบอร์ ซึ่งมีนาย James Ramsay Macdonal เป็นหัวหน้าพรรคเสรีนิยม ซึ่งมีนาย Sir Herbert Samuel เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคคอนเซอร์เวทิฟ ที่มีนาย Stanley Baldwin เป็นหัวหน้าพรรค โดยทั้งสามพรรคมีข้อเสนอร่วมกันที่จะให้มีการจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติ (National Government) เพื่อช่วยกันแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของชาติ และให้นาย Ramsay MacDonald เป็นนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งพระมหากษัตริย์คือ พระเจ้าจอร์จที่ 5 ก็ทรงปฏิบัติตามข้อตกลงของหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสามดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระองค์ทรงปฏิบัติตามขั้นตอนในทางจารีตประเพณีอย่างเคร่งครัดว่าพระองค์จะไม่ทรงแสดงความคิดเห็นในส่วนพระองค์ไปก่อนที่จะทรงไปปรึกษาหัวหน้าพรรคการเมืองในขณะนั้น และแม้ว่าจะมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาแล้วนั้นจะพบว่า หากรัฐบาลเสียงข้างน้อยลาออกพระมหากษัตริย์ก็ทรงต้องปรึกษากับหัวหน้าพรรคที่เหลือในสภาถึงความเป็นไปได้ในการที่จะจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่โดยปกติตามจารีตประเพณีการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษอยู่แล้ว (Birch, 1968; อมรรรัตน์กุลสุจริต, 2541)

3.4) การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม

ในกรณีนี้ สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงครามของประเทศอังกฤษ มีเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกิดขึ้น สองเหตุการณ์ (Bogdanor, 1995; เจษฎา พรไชยา, 2546) กล่าวคือ

(1) ในกรณีของ นาย H. H. Asquith ในปี ค.ศ. 1916 เป็นเหตุการณ์ที่ นาย H. H. Asquith หัวหน้าพรรคเสรีนิยมได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากไม่ได้รับความสนับสนุนจากรัฐสภา ซึ่งในขณะนั้นแม้ว่าพรรคอนุรักษนิยมจะเป็นพรรคที่ใหญ่ที่สุดในรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถที่จะทำการจัดตั้งรัฐบาลได้ เนื่องจากไม่มีเสียงข้างมาก โดยในขณะนั้นประเทศอังกฤษอยู่ในช่วงสงครามโลกจึงต้องการมีรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่นาย Bonar Law ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมไม่สามารถจะจัดตั้งรัฐบาลได้ อันเนื่องมาจากเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย และถ้าหากมีการจัดตั้งรัฐบาลก็อาจจะจบลงด้วยการยุบสภา ซึ่งเหตุการณ์ในขณะนั้นก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้เพราะไม่สามารถจะจัดการให้มีการเลือกตั้งทั่วไปได้เพราะประเทศอยู่ในช่วงสงคราม

ดังนั้นแล้ว จึงเป็นประเด็นปัญหาวานายกรัฐมนตรีคนต่อไปนั้นจะเป็นใคร และทำอย่างไรให้นายกรัฐมนตรีคนต่อไปนั้นต้องเข้ามาสู่ตำแหน่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ ทำให้พระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการจัดตั้งรัฐบาลผสมแห่งชาติ เพื่อทรงแก้ไขปัญหาในทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษในสภาวะที่อยู่ในช่วงสงคราม โดยทรงเรียกประชุมหัวหน้าพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดสามพรรค อันได้แก่ พรรคเสรีนิยม ซึ่งมี นาย Asquith เป็นหัวหน้าพรรค พรรคอนุรักษนิยม มีนาย Bonar Law เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคแรงงาน มีนาย Henderson เป็นหัวหน้าพรรค ทั้งนี้รวมทั้งนาย Lloyd George ตัวเก็งที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรวมถึงนาย A. J. Balfour รัฐบุรุษ ซึ่งจากผลการประชุมก็ปรากฏว่า นาย Lloyd George จะเป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลผสมแห่งชาติ เพราะว่าการขึ้นดำรงตำแหน่งของนาย Lloyd George ในครั้งนี้จะทำให้เกิดความแตกแยกและการเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุดและถือว่าเป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดในช่วงที่ประเทศอยู่ในสภาวะเช่นนี้

(2) ในกรณีของ นาย Neville Chamberlain ในปี ค.ศ. 1940 เป็นกรณีที่ นาย Chamberlain นายกรัฐมนตรีจากพรรคอนุรักษนิยม เห็นว่าพรรคของตนนั้นซึ่งจากเดิมเคยมีคะแนนเสียงอยู่ที่ 240 เสียงในสภาสามัญ แต่ปรากฏว่าในขณะนั้นคะแนนเสียงตกลงมาอยู่ที่ 81 เสียง จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสม แต่อย่างไรก็ตาม นาย Chamberlain เห็นว่า พรรคแรงงานและพรรคเสรีนิยมคงจะไม่มาร่วมรัฐบาลภายใต้การนำของตนอย่างแน่นอน จึงต้องการหานายกรัฐมนตรีคนใหม่ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติที่เหมาะสม ซึ่งได้แก่ นายวินสตัน เชอร์ชิล หรือ Lord Halifax และโดยจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติแล้วนั้น นาย Chamberlain จะต้องนำความกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งต่อพระมหากษัตริย์ และอาจจะถวายคำแนะนำเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีคนใหม่ หรือพระมหากษัตริย์ อาจทรงให้มีการหยั่งเสียงเพื่อหานายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่เหมาะสมได้ แต่ในกรณีนี้เขาไม่ได้ทรงกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งเขานั้นได้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยนาย Chamberlain ได้ทำการเรียก นาย วินสตัน เชอร์ชิล Lord Halifax นาย David Margesson และคณะรัฐมนตรีเข้ามาประชุมร่วมกัน ซึ่งเสียงส่วนใหญ่นั้นให้การสนับสนุน Lord Halifax แต่อย่างไรก็ตาม Lord Halifax เขาได้ทำการปฏิเสธที่จะเข้ารับตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าสถานการณ์ในขณะนั้นอยู่ในสภาวะสงคราม จึงไม่เหมาะที่จะให้บุคคลที่มาจากสภาขุนนางมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในเวลาต่อมา นาย Chamberlain ได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้ทำการเสนอ นายเชอร์ชิล ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ได้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ในสองแง่ โดยในแง่หนึ่งนั้นเห็นว่า การกระทำของนาย Chamberlain เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการจัดกีดพระราชาอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตัดสินใจเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งของพระองค์ และในอีกแง่หนึ่งนั้นก็เห็นว่าการกระทำดังกล่าวนี้มีความถูกต้อง เนื่องจากว่า นาย Chamberlain ได้ทำการกราบบังคมทูลเพียงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่ได้ทำการลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง โดยกรณีดังกล่าวนี้ถือว่าเขายังเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาสามัญอีกด้วย

ในกรณีดังกล่าวนี้ ทำให้พระเจ้าจอร์จที่ 6 ไม่ค่อยทรงพอพระทัยมากนัก อันเนื่องจากพระองค์ไม่ทรงชอบนายเชอร์ชิล เพราะทรงเห็นว่านายเชอร์ชิลนั้นเป็นสาเหตุที่ทำให้พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 ต้องทรงสละราชบัลลังก์ อันเนื่องมาจากกรณีที่ทรงจะอภิเษกกับนางวอลลิส แต่อย่างไรก็ตามการที่ นาย Chamberlain ได้ทำไปเช่นนั้นก็เพื่อเป็นการปกป้องพระเจ้าจอร์จที่ 6 ซึ่งพระองค์เพิ่งเสด็จขึ้นครองราชย์บัลลังก์ได้ไม่นาน และในขณะนั้นประเทศอังกฤษก็ยังอยู่ในสภาวะภัยสงคราม โดยในขณะที่ยังทำการเลือกนายกรัฐมนตรีอยู่นั้น เป็นช่วงเดียวกับบอดอร์ฟิตเลอร์ได้ทำการบุกฝรั่งเศส เบลเยียม และฮอลแลนด์แล้ว ซึ่งต้องหาบุคคลที่มีความสามารถมาช่วยในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนั่นก็คือ นายเชอร์ชิล เพราะเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและเคยมีประสบการณ์ในการผ่านช่วงสงครามมาแล้ว ในการมาทำหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอังกฤษในรูปแบบพิเศษอันได้แก่กรณีที่ได้ศึกษามาข้างต้น คือ กรณีแรกนายกรัฐมนตรีลาออกจากหัวหน้าพรรค และประกาศว่าจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทันทีที่ได้มีการเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองคนใหม่ กรณีที่สองนายกรัฐมนตรีเสียชีวิต หรือไร้ความสามารถอย่างถาวรหรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ กรณีที่สามประเทศอยู่ในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ และกรณีที่สี่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม จะเห็นได้ว่าทั้งสี่รูปแบบนี้เป็นกรณีที่ เป็นขั้นตอนในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในลักษณะที่เป็นสถานการณ์พิเศษทั้งสิ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสี่กรณีนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละสถานการณ์ แต่สามารถทำให้การบริหารราชการแผ่นดินนั้น

สามารถที่จะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ก็เพราะเป็นการใช้พระราชอำนาจอันถือเป็นจารีตประเพณีในทาง การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเสด็จมาแก้ไขวิกฤต ซึ่งเป็นช่องว่างของ ปัญหาให้ลุล่วงเรียบร้อยได้ในทุกครั้ง ถึงแม้ว่าพระราชอำนาจดั้งเดิมจะถูกจำกัดลงด้วยจารีตประเพณีที่ว่า จะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงสนับสนุนข้างมากก็ตาม แต่พระมหากษัตริย์ ก็ทรงใช้พระราชอำนาจที่ทรงมีตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย ดำเนินการแต่งตั้ง “นายกรัฐมนตรี” ใน การแก้ไขวิกฤตของชาติให้พ้นภัยไปทุกครั้ง

บทสรุป

สำหรับประเทศอังกฤษนั้น มีรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งแต่เดิมนั้นอำนาจใน การบริหารราชการแผ่นดินเป็นของ พระมหากษัตริย์ แต่ในเวลาต่อมาพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษ ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นประธานคณะรัฐมนตรีได้ เพราะได้ไปอยู่เฉยๆพระมหากษัตริย์มาจากราชวงศ์ของ ประเทศเยอรมัน เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทำหน้าที่ประธานของคณะรัฐมนตรีได้ จึงต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่ เป็นประธานคณะรัฐมนตรีแทนพระมหากษัตริย์ ก็คือนายกรัฐมนตรี ซึ่งในช่วงแรกนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่ นายกรัฐมนตรี จะต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐ และในเวลาต่อมาผู้ทำหน้าที่ นายกรัฐมนตรีก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย

โดยจะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะได้รับการกราบบังคมทูลและการปรึกษาหารือ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ด้วยเหตุผลที่ว่า พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจและความสัมพันธ์ในลักษณะที่ใกล้ชิด กับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ทรงใช้พระราชอำนาจในทางบริหารแบบนี้เป็นปกติอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว และพระราช อำนาจนี้ก็ได้รับการสืบทอดเนื่องมาโดยตลอด ในประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งเรียกพระราชอำนาจนี้ว่า “พระราชอำนาจดั้งเดิมหรือพระราชอำนาจทั่วไป” โดยทรงมีพระราชอำนาจ สาม ประการ คือ ประการแรก พระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือน (The Right to Warn) ประการที่สอง พระราช อำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (The Right to be Consulted) และประการที่สาม พระราช อำนาจที่จะสนับสนุนหรือให้กำลังใจรัฐบาล (The Right to Encourage) เป็นต้น

ดังนั้นแล้ว ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษนั้น ถือเป็นพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ โดยไม่ต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี โดยการใช้พระราชอำนาจในการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรูปแบบปกตินั้น จะทรงอยู่ภายใต้จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ หากจะแต่งตั้งบุคคลใด มาเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ แต่ทั้งนี้หากว่าเกิดสถานการณ์พิเศษที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะวิกฤติทางรัฐธรรมนูญ และทางเศรษฐกิจ พระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษก็ทรงมีพระราชอำนาจโดยพระราชวินิจฉัย ส่วนพระองค์ในการเข้ามาแก้ไขในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีอย่างราบรื่นได้เสมอ ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศ อังกฤษมิใช่การใช้รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งทำให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะที่ยืดหยุ่น และ สามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์ได้เสมอ

เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว. (2560). การใช้จารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ ศึกษากรณีการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์).

คณิน บุญสุวรรณ (2522). การเมืองการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ: ศรีสยามลาดพร้าว.

เจษฎา พรไชยา. (2546). **พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ.**

กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปราณี ศิริจันทร์พันธ์. (2521). **ประวัติศาสตร์อังกฤษสมัยใหม่.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พูนศักดิ์ วรรณพงษ์. (2538). **พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ไทย.** กรุงเทพฯ: เค.พี.พรินต์.

ไพโรจน์ ชัยนาม. (2554). **นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากรัฐสภาเพียงใด. ใน 100 ปี ชาตกาล**

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม: หนังสือที่ระลึกเนื่องในงานรำลึก ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม

วันเสาร์ที่ 25 มิถุนายน 2554. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มนูญ บริสุทธิ์. (2527). **คณะรัฐมนตรี.** กรุงเทพฯ: องค์การคำครุสภา.

วิชญ์ เครื่องาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3.** กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

วิชญ์ เครื่องาม. (2550). **ถอดความจากเทปการอภิปราย เรื่อง พระมหากษัตริย์ไทยและต่างประเทศในระบอบ**

ประชาธิปไตย. ใน การสัมมนาวิชาการเรื่อง พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย. วันที่ 25

พฤษภาคม 2550. ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2529). **การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวิช พันธ์เศรษฐ. (2512). **ชุมนุมนายกรัฐมนตรีอังกฤษ หนังสือประวัติศาสตร์การเมืองระบอบ**

ประชาธิปไตยของอังกฤษ ตั้งแต่ พ.ศ. 2265 ถึง พ.ศ. 2512 (248 ปี). กรุงเทพฯ: พิทักษ์วัฒนา.

อมร จันทรมบูรณ์. (2537). **คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกประเทศไทย.**

กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา.

อมรรัตน์ กุลสุจริต. (2541). **ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ**

เปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

Birch, A. H. (1968). **The British System of Government.** 2nd ed. London: Simson Shand, 1968.

Bogdanor, V. (1995). **The Monarchy and the Constitution.** Oxford: Clarendon Press.