บทที่ 5
รัฐธรรมนูญอังกฤษ

บทนำ

สหราชอาณาจักร หรือเรียกโดยทั่วไปว่าประเทศอังกฤษ ปกครองด้วยระบอบ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และถือได้ว่าเป็นต้นแบบของประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาทั่วโลก ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาเช่นเดียวกับอังกฤษ คือมีการใช้ระบบผู้แทนและ ระบบรัฐสภาคู่ แต่ระบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ในสองประเทศนี้ก็มีความแตกต่างกันอยู่มากในรายละเอียด อันเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมทางการเมืองและรากฐานทางประเพณีค่านิยมในสังคม นอกจากรูปแบบของรัฐสภาอังกฤษที่ประเทศไทยได้นำมาใช้แล้ว หน่วยงานสนับสนุนของรัฐสภา อังกฤษก็เป็นสิ่งที่รัฐสภาไทยให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเห็นได้จากการที่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและข้าราชการ สนใจไปศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่อง หน่วยบริการสภาสามัญ และนักงานสภาขุนนางถือเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ มีรูปแบบการบริหารงานและการจัดบริการเพื่อสนับสนุนภารกิจของสมาชิกที่ทันสมัย ทั้งยังมีการศึกษาทบทวนเพื่อปรับปรุงพัฒนาองค์กรอยู่เสมอ เพื่อรองรับภารกิจของรัฐสภาได้อย่างสอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกและสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันอีกด้วย

เอกสารวิชาการฉบับนี้เน้นการนำเสนอรูปแบบรัฐสภาของอังกฤษและหน่วยงานสนับสนุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของสภาสามัญและสภาขุนนาง ทั้งลักษณะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิก ตลอดจนข้อมูลที่น่าสนใจของหน่วยงานสนับสนุนของ ทั้งสองสภา พร้อมทั้งนำเสนอบทอธิบายเชิงวิเคราะห์ในส่วนต่างๆ ของเอกสารฉบับนี้ เพื่อสร้าง ความเข้าใจถึงเหตุผลและหลักการของลักษณะและการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏในการเมือง การปกครองของอังกฤษ รัฐสภาอังกฤษและหน่วยงานสนับสนุน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบงานรัฐสภาไทยและนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อไปในอนาคต

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้างต้น ผู้เขียนจึงขอนำเสนอเอกสารวิชาการฉบับนี้ตามกรอบต่อไปนี้

บทที่ 1 ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร เป็นการนำเสนอประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองโดยสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างความเข้าใจถึง วัฒนธรรมทางการเมืองและรากฐานความเป็นประชาธิปไตยของอังกฤษ

บทที่ 2 รัฐธรรมนูญและองค์กรทางการเมืองของสหราชอาณาจักร เป็นการอธิบายบรรทัดฐานการปกครองและสถาบันทางการเมืองที่คัญของอังกฤษ

บทที่ 3 รัฐสภาสหราชอาณาจักร เน้นอธิบายสถาบันนิติบัญญัติของอังกฤษ โดยครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับสภาสามัญ สภาขุนนาง คณะกรรมาธิการ การประชุมรัฐสภา และสถาบัน นิติบัญญัติลำดับรองในสหราชอาณาจักร ซึ่งได้แก่ สภาไอร์แลนด์เหนือ รัฐสภาสกอตแลนด์ และ สภาแห่งเวลส์

บทที่ 4 หน่วยงานสนับสนุนของรัฐสภาสหราชอาณาจักร นำเสนอรูปแบบโครงสร้างองค์กร ภารกิจและงานบริการของหน่วยงานสนับสนุนของสภาสามัญและหน่วยงานสนับสนุน ของสภาขุนนาง ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงองค์กรให้สามารถรองรับการปฏิบัติ หน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

บทที่ 5 บทส่งท้าย นำเสนอบทสรุปของเอกสารวิชาการฉบับนี้ พร้อมทั้งบทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองและรัฐสภาไทย โดยแบ่งการนำเสนอเป็น สองส่วนคือ การเมืองการปกครองและรัฐสภาสหราชอาณาจักร และหน่วยงานสนับสนุนของ รัฐสภาสหราชอาณาจักร

บทที่ 1 ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร หรืออังกฤษ เป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองมา อย่างต่อเนื่องและมีความเป็นเอกลักษณ์จากขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่สะสมมาอย่างยาวนาน ซึ่งอังกฤษ ได้รับการยกย่องว่าเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliament system) ลักษณะสำคัญของระบบการเมืองอังกฤษเริ่มต้นในสมัยยุคกลาง โดยมีสถาบัน หลักทางการเมืองการปกครอง คือ สถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งนับว่าเป็นสถาบัน ตัวแทนของประชาชนที่มีอิทธิพลมากที่สุดของประเทศ นอกจากนี้ อังกฤษยังมีระบบศาล ยุติธรรม (system of courts) ซึ่งเป็นหลักในการพิจารณาคดีทั้งปวงและมีความสำคัญต่อการ ปกครองประเทศ ซึ่งสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

ประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการสร้างชาติของอังกฤษเริ่มต้นเมื่อศตวรรษที่ 5 และ 6 ในช่วงการ ยึดครองโดยพวกแองเจิล (Angles) จูท (Jutes) และแซกซอน (Saxons) ซึ่งเดินทางมาจากตอน เหนือของเยอรมนี ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการต่อสู้และเป็นปฏิปักษ์กันตลอดเวลาระหว่างหัวหน้า เผ่าต่าง ๆ และผู้ชนะเรียกตนเองว่ากษัตริย์ แต่ทั้งนี้ อำนาจและเขตแดนของแต่ละเผ่านั้นยังไม่อาจ ถือได้ว่าเป็นอาณาจักร ต่อมาในปี1966 ชาวนอร์มัน (Normans) ได้เข้ามายึดครองดินแคนอังกฤษ และสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่รัฐมากขึ้น โดยการจัดระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ ที่พระมหากษัตริย์ และสร้างความเข้มแข็งทางทหารเพื่อสร้างความมั่นคงของรากฐานการรวมศูนย์ อำนาจของพระมหากษัตริย์

ในช่วงเริ่มต้นของยุคกลาง อังกฤษมีการปกครองโดยอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติแบบเป็นทางการ น้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นการปกครองโดยยึดถือจารีตและประเพณีปฏิบัติ พระมหากษัตริย์มีอำนาจ จำกัดในการตีความจารีตประเพณีสำหรับการปกครอง และการใช้กฎหมายนั้นกระทำได้โดยอาศัย การปรึกษาจากสภาที่ปรึกษา (Witenagernat) และขึ้นอยู่กับความสามารถของพระมหากษัตริย์แต่ละ พระองค์ อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงสร้างสังคมของอังกฤษ หลักการเสรีชน (Freeman) คือกุญแจ สำคัญ เมื่อสิ้นสุดยุคสมัยของแองโกล - แซกซอน (Anglo Saxons) เสรีชนในอังกฤษจำนวนมาก ได้กลายสภาพไปมีสถานะกึ่งทาส แต่เสรีชนยังคงเป็นหลักการสำคัญของสังคม โดยหลังจาก ศตวรรษที่ 10 เป็นต้นมา ระบบศักดินา (Feudalism) เริ่มมีความแข็งแกร่งขึ้นโดยอำนาจของกลุ่ม ตระกูลเจ้าของที่ดิน ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างเจ้าของที่ดินและทาสที่อาศัยที่ดินทำกินจึง เด่นชัดมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมในยุคต่อมา

ในศตวรรษที่ 11 และ 12 พระมหากษัตริย์พยายามแสวงหาการสนับสนุนจากระบบศักดินา โดยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นเรียกว่า มหาสภา (The Great Council) ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะได้รับการแต่งตั้งจากเชื้อพระวงศ์และผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากพระและขุนนาง เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ พระมหากษัตริย์ทั้งในเรื่องการบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ต่อมาในสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199 - 1216) ได้เกิดวิกฤตทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทรงกดขี่ประชาชน โดยการเรียกเก็บภาษีมากขึ้นเพราะต้องการนำเงินมาทำสงครามเป็นจำนวนมาก รวมทั้งไม่ให้ ความสำคัญแก่มหาสภาและละเมิดข้อผูกพันต่างๆ ที่เสมือนเป็นรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และบรรดาขุนนางได้นำไปสู่การรวมกำลังของขุนนางเพื่อ ต่อต้านและบังคับให้พระมหากษัตริย์ลงนามในเอกสารสำคัญ คือ กฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ในปี ค.ศ. 1215 กฎบัตรดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และจำกัดพระราชอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร ทั้งนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาสภาก่อน รวมทั้งกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเคารพต่อสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตาม หลักการในกฎบัตรแมกนาคาร์ตาได้มีการเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยพระเจ้า เฮนรี่ที่ 3 (ค.ศ. 1216 - 1265) โดยพระองค์มีพระราชประสงค์ให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกษัตริย์กับเหล่าขุนนางจนเกิดการยึดอำนาจโดย ไซมอน เดอ มองฟอร์ด (Simon de Monfort) ในปี ค.ศ. 1265 ซึ่งต่อมามองฟอร์ดได้สถาปนาตนเองเป็น พระมหากษัตริย์ขึ้นปกครองประเทศ และได้เรียกประชุมรัฐสภา (Parliament) ซึ่งนอกจากจะมี พระและขุนนางเข้าร่วมประชุมแล้วยังได้เลือกอัศวิน 2 คนในแต่ละแชร์ (Shire) และเลือกชาวเมือง อีก 2 คน ในแต่ละโบโร (Borough) เข้าร่วมประชุมด้วย โดยรัฐสภามีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ พระมหากษัตริย์ในการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ผู้แทน ของเมืองมีสิทธิเข้าร่วมประชุมด้วย จึงเท่ากับเป็นการเริ่มต้นการปกครองในระบบผู้แทน

ในสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์คที่ 1 (ค.ศ.1295 - 1336) ได้มีการเรียกประชุมรัฐสภา ประกอบด้วย สมาชิก 3 กลุ่ม คือ กลุ่มชนชั้นสูงหรือขุนนาง กลุ่มพระและกลุ่มสามัญชน ซึ่งใน ปลายศตวรรษที่ 14 ได้พัฒนามาเป็นระบบสองสภาคือ สภาขุนนาง (House of Lords) ประกอบด้วย ขุนนางและพระเถระชั้นผู้ใหญ่ และสภาสามัญ (House of Commons) ประกอบด้วยผู้แทน สามัญชนและขุนนางชั้นผู้น้อย รัฐสภาได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น อำนาจของพระมหากษัตริย์และ ขุนนางถูกคานอำนาจโดยสามัญชนในรัฐสภาจนสามารถถ่วงดุลอำนาจของขุนนางได้

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 - 15 สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นสถาบันที่มีอำนาจทาง การเมืองเพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป แต่ต้องใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับรัฐสภา และอำนาจของพระมหากษัตริย์ยังถูกจำกัดโดยกฎหมาย กำหนดการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกี่ยวกับพระบรมราชโองการ และการบริหารของพระมหากษัตริย์จะต้องมีการแถลงต่อรัฐสภา (The King in Parliament) รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับศักดินาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและกระบวนการ ตรากฎหมายได้กำหนดขึ้นโดยกลุ่มสามัญชนในรัฐสภาเพื่อนำไปสู่การอภิปรายในรัฐสภาด้วย

ภายหลังได้เกิดความขัดแย้งระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาอันเนื่องมาจากความพยายามเสริมสร้างอำนาจของพระมหากษัตริย์จนเกิดความขัดแย้งกับสภาสามัญบ่อยครั้ง จนนำไปสู่การยุบสภาและการจับกุมสมาชิกคนสำคัญของรัฐสภา จึงก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้น โดยในช่วงพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ได้มีการล้มเลิกระบบกษัตริย์และสถาปนาระบบสาธารณรัฐขึ้นแทน และเกิดความขัดแย้งกับรัฐสภาจนเกิดสงครามทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่จงรักภักดีกับพระมหากษัตริย์กับกลุ่มรัฐสภา โดยฝ่ายรัฐสภาเป็นฝ่ายชนะ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งระหว่าง กองทัพกับรัฐสภาขึ้นอีก โดยกองทัพกลุ่มสนับสนุนระบบสาธารณรัฐเป็นฝ่ายชนะ ทำให้ฝ่ายรัฐสภาประกาศยกเลิกระบบกษัตริย์และมีการปกครองแบบสาธารณรัฐโดยมีนายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ เป็นผู้นำการปกครองในฐานะผู้พิทักษ์ (Lord Protector) หลังจากนั้นได้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลที่เกิดจากการยึดอำนาจโดยนายพลครอมเวลล์ จึงได้มีการจัดตั้งรัฐสภาใหม่

เมื่อนายพลครอมเวลล์ถึงแก่กรรม อังกฤษจึงได้มีการสถาปนาระบบกษัตริย์ขึ้นอีกครั้ง และได้มีการรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา คือกลุ่มที่สนับสนุนระบบกษัตริย์ และกลุ่มที่ สนับสนุนอำนาจของรัฐสภาและต้องการให้รัฐสภามีเสรีภาพ นอกจากนี้ยังได้มีการรื้อฟื้น สภาองคมนตรี แต่องคมนตรี ไม่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์ และรัฐสภามากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ซึ่งพระองค์ทรงต้องการให้มีการปกครอง แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และต้องการให้อังกฤษเป็นคาทอลิก จึงทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรง ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน จึงนำไปสู่การล้มล้างอำนาจกษัตริย์และมีการปฏิวัติ อันรุ่งโรจน์ของรัฐสภา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่รัฐสภามีอำนาจเลือกและแต่งตั้งพระมหากษัตริย์และได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นรากฐานสำคัญของระบบรัฐสภา รวมทั้งกำหนดขอบเขตอำนาจ

ของพระมหากษัตริย์ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีบทบาทในการบริหารประเทศ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548 : 27 - 45)

ต่อมาได้มีการปฏิรูปทางการเมืองโดยมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปการเมือง ค.ศ. 1832 (Reform Act, 1832) ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ได้แก่ การขยายสิทธิการเลือกตั้ง ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลดลง และเป็นการผลักดันให้กลุ่มการเมืองรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง และทำให้สภาสามัญเป็นสถาบันหลักที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง หลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้แทนราษฎรขึ้นในปี ค.ศ. 1918 และ 1948 ทำให้การเลือกตั้งของอังกฤษมีวิวัฒนาการจนมาถึงระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นระบอบ ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548 : 80 - 81)

บทที่ 2 รัฐธรรมนูญและองค์กรทางการเมืองของสหราชอาณาจักร

1. รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามลัทธิการปกครองและ ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศนั้นๆ

สำหรับรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร หรือรัฐธรรมนูญอังกฤษนั้นมีเอกลักษณ์ที่น่าสนใจ กล่าวคือ อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ซึ่งหมายถึงหลักการปกครองต่างๆ ไม่ได้ประมวลอยู่รวมกันเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยเฉพาะ แต่มีที่มาจากแหล่งต่างๆ คือกฎหมายที่บัญญัติขึ้น (statute law) กฎหมายจารีต (convents) ธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) และผลงานการตีความกฎหมาย (works of authority) รวมทั้ง กฎหมายประชาคมยุโรป (European Community Law) ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญอังกฤษมีเอกลักษณ์ เฉพาะของตนเอง อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการอันยาวนานของระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญอังกฤษมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่

- อำนาจการปกครองของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) ซึ่งรัฐสภามีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย โดยพระมหากษัตริย์ สภาสามัญและสภาขุนนาง เป็นผู้ใช้อำนาจนี้

- หลักกฎหมาย (Rule of Law) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

- ความเป็นเอกรัฐ (Unitary System) คือการรวมตัวเป็นชาติเดียวกันระหว่าง อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ

- ความรับผิดของรัฐบาล (State Responsibility) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความ รับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละคนในการดูแลกระทรวงต่างๆ และความรับผิดชอบร่วมกันของ คณะรัฐมนตรี

- สถาบันพระมหากษัตริย์ (The Monarchy) เป็นระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และสืบทอดโดยการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งมีบทบาททางพิธีการแต่ไม่มีอำนาจในการปกครอง ดังนั้น ในทางการเมือง พระมหากษัตริย์ต้องวางตัวเป็นกลางและทำตามคำแนะนำของรัฐบาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากเสียงส่วนใหญ่ในสภาสามัญ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548 : 85 - 107)

2. องค์กรทางการเมือง

องค์กรทางการเมืองของอังกฤษ ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารและ องค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งขอเสนอตามลำดับ ดังนี้

2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาอังกฤษเป็นระบบสองสภา (bicameral parliament) ซึ่งประกอบด้วยสภาสามัญ และ สภาขุนนาง ซึ่งทั้งสองสภานี้จะทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติเป็นสำคัญ

1. สภาสามัญ

สภาสามัญ หรือที่เรียกว่าสภาล่าง คือสภาที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในรัฐสภา เป็นสภาที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็นสภาที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 646 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละหนึ่งคน (Single Constituency) โดยผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้ชนะ ได้เป็นสมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament - MP) วาระของสภาสามัญมีอายุกำหนดคราวละ ไม่เกิน 5 ปี แต่นายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาก่อนครบวาระ และให้มีการ เลือกตั้งทั่วไปก่อนครบกำหนดได้ หรืออาจมีวาระมากกว่า 5 ปีได้ หากจำเป็นต่อประเทศชาติหรือ เกิดภาวะฉุกเฉิน สมาชิกสภาสามัญส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพอย่างอื่นในขณะดำรงตำแหน่ง สำหรับ นักการเมืองอาชีพจะมีเป็นส่วนน้อยเท่านั้น

สภาสามัญเป็นตัวแทนของประชาชน สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยของอังกฤษ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548 : 145 - 147)

อำนาจนิติบัญญัติ คือมีบทบาทในการเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติและเป็นผู้อนุมัติร่าง พระราชบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและ ร่างกฎหมายที่พิจารณาในสภาสามัญนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ โดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้นๆ เป็นผู้เสนอ แล้วจึงส่งให้คณะกรรมาธิการของคณะรัฐมนตรี พิจารณาก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ คือการอภิปรายร่างกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมและการลงมติให้เป็นพระราชบัญญัติ (Act)

อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับความต้องการของประชาชนหรือบริหารงานผิดพลาด สภาสามัญ จะทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการคัดค้าน อภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ

สภาสามัญมีวิธีควบคุมฝ่ายบริหารหลายวิธี ได้แก่

- การตั้งกระทู้ถาม
- การขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม
- การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล
- การตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการ

หน้าที่ในการควบคุมทางการคลัง โดยการอนุมัติงบประมาณ ให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณ และคอยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

2. สภาขุนนาง

ในอดีตสมาชิกสภาขุนนางจะสืบทอดตามสายเลือด (hereditary) เท่านั้น ต่อมาได้มีการ ปฏิรูปสภาขุนนาง โดยสมาชิกสภาขุนนางไม่อาจสืบทอดความเป็นสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้อีก ต่อไป ปัจจุบันสภาขุนนางประกอบด้วยขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์โดยการเลือกตั้งภายใน ขุนนาง ตลอดชีพ และขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวชสมณศักดิ์

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง คือ การพิจารณาทบทวนร่างกฎหมาย และสามารถยับยั้งร่าง กฎหมายไว้ชั่วเวลาหนึ่งเท่านั้น (ไม่เกิน 1 ปี) นอกจากนี้ ในกรณีที่คดีทางอาญาหรือแพ่งและ พาณิชย์มีความสำคัญสำหรับสาธารณชน สภาขุนนางจะเป็นผู้พิจารณาฎีกาในขั้นสุดท้าย ดังนั้น สภาขุนนางจึงมีหน้าที่สำคัญ คือ เป็นศาลสูงสุดของประเทศ (final court of appeal) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน อำนาจทางตุลาการนี้ได้โอนไปยังศาลฎีกาเนื่องจากพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ปี 2005 (Constitutional Reform Act 2005) กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกา (Supreme Court of United Kingdom) ซึ่งเปิดทำการเป็นครั้งแรกในเดือนตุลาคม ปี 2009 (จิตรพรต พัฒนสิน, 2551 : 2)

3. การประชุมรัฐสภา

อำนาจทางนิติบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษประกอบด้วย 3 ส่วน คือ สมเด็จพระราชินีนาถ สภาสามัญและสภาขุนนาง โดยการประชุมของทั้ง 3 ส่วน มีขึ้นเฉพาะในโอกาสสำคัญ อาทิ พระราชพิธีเปิดสมัยประชุมรัฐสภา รัฐสภาอังกฤษแต่ละชุดมีอายุไม่เกิน 5 ปี มีช่วงสมัยประชุม คราวละ 1 ปี ซึ่งเริ่มต้น

และสิ้นสุดในเดือนพฤศจิกายน โดยมีช่วงพักการประชุมในเวลากลางคืน ช่วงสุดสัปดาห์ เทศกาลคริสต์มาส เทศกาลอีสเตอร์ เทศกาลฮวิทซัน (วันหยุดธนาคารในปลาย ฤดูใบไม้ร่วง) และวันหยุดยาวในฤดูร้อน (ประมาณปลายเดือนกรกฎาคม) ทั้งนี้ สภาสามัญ มีจำนวนวันประชุมเฉลี่ยในแต่ละสมัย 148 วัน และการประชุมสภาขุนนางมีการประชุมสมัยละ 152 วัน

ในการเปิดสมัยประชุมทุกครั้ง สมเด็จพระราชินีนาถจะทรงมีพระราชดำรัสเปิดสมัย ประชุมรัฐสภา โดยจะทรงตรัสถึงนโยบายของรัฐบาลและการเสนอร่างกฎหมาย และจะทรงมี พระราชดำรัสปิดสมัยประชุม รัฐสภาจะมีช่วงปิดสมัยประชุมเพียง 3 – 4 วัน ก่อนเริ่มสมัยประชุม ต่อไป และจะเป็นการยุติกระบวนการทางนิติบัญญัติของสมัยประชุมนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่าง กฎหมายที่ไม่สามารถผ่านการพิจารณาก่อนสิ้นสุดสมัยประชุมจะตกไป ยกเว้นว่าฝ่ายค้านเห็นพ้อง จะให้พิจารณากฎหมายต่อในสมัยถัดไป

2.2 ฝ่ายบริหาร

องค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารในระบอบประชาธิปไตยแบบอังกฤษ คือ รัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก พระมหากษัตริย์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล และรัฐมนตรีอื่นๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้รับ การแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี คือหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศตามนโยบายที่แถลงไว้ ต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในสภา ตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งผู้นำพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากใน สภาสามัญให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการสรรหาบุคคลเป็นรัฐมนตรี เพื่อประกอบขึ้นเป็น คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ส่วนใหญ่มักเป็นสมาชิกสภาสามัญ โดยเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้ง ในปัจจุบันสมาชิกสภาสามัญที่ได้รับเลือกให้เป็นรัฐมนตรี จะเลือกจากบุคคลภายในพรรค เสียงข้างมากเพื่อเสถียรภาพทางการเมือง โดยนายกรัฐมนตรีจะพิจารณาจากการยอมรับในตัว รัฐมนตรีของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกพรรคและประชาชน รวมถึงการให้โอกาสแก่นักการเมือง รุ่นใหม่ที่มีความสามารถได้เป็นรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจำเป็นต้องแต่งตั้งรัฐมนตรี ซึ่งเป็น สมาชิกของสภาขุนนางด้วย เพื่อเป็นโฆษกในการอธิบายนโยบายและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล ต่อสภาขุนนาง

ปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงต่าง ๆ จำนวนกว่า 100 คน โดยทำหน้าที่รับผิดชอบงานของกระทรวงหรือหน่วยงานที่ตน รับผิดชอบ โดยจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ทั้งนี้ อังกฤษไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องจำนวน รัฐมนตรีหรือขนาดของคณะรัฐมนตรีว่าควรมีจำนวนเท่าใด

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ ได้แก่

1. อำนาจในการยุบสภา
2. อำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี
3. อำนาจในการควบคุมวาระการประชุม
4. เป็นประธานคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมาธิการรัฐบาลบางชุด
5. กำหนดการเลือกตั้งทั่วไป
6. ตอบข้อซักถามในสภาสามัญ
7. เป็นผู้นำพรรคการเมือง
8. เข้าร่วมประชุมระดับชาติ
9. รับผิดชอบงานความมั่นคงระดับประเทศ
10. แต่งตั้งข้าราชการระดับสูง (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548 : 175 - 183)

หน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรี ได้แก่

1. ตัดสินใจในปัญหาทางการเมืองที่มีความสำคัญ เช่น การให้ความเห็นนโยบาย ทางการศึกษา
2. กำหนดแผนการทำงานของรัฐสภา โดยการให้ความเห็นชอบในรายละเอียด และระยะเวลาของกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งต้องนำมาพิจารณาในรัฐสภา
3. ชี้ขาดในกรณีที่มีความแตกต่างทางนโยบายระหว่างกระทรวง
4. ดูแลและประสานนโยบายรัฐบาล ประสานงานกระทรวงสำคัญๆ ของประเทศ และมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม รับนโยบายไปปฏิบัติ
5. คณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้ยุบสภาสามัญ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

(สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548 : 183 - 185)

ทั้งนี้ การพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น จะต้องเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งได้แก่

1. การพ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภาสามัญ ซึ่งคณะรัฐบาลมีทางเลือกอยู่ 2 ทาง คือ ลาออกและนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ยุบสภา
2. เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก หรือถึงแก่กรรม พรรครัฐบาลจะต้องเลือก

นายกรัฐมนตรีคนใหม่และคณะรัฐบาลใหม่ขึ้นเพื่อบริหารแทน

3. รัฐมนตรีลาออกเนื่องจากไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล
4. รัฐมนตรีผู้นั้นถึงแก่กรรม (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548 : 186 - 188)

สำหรับกระทรวง (Ministerial Departments) มีหน้าที่รับผิดชอบในนโยบายต่างๆ ของ รัฐบาล แต่ละกระทรวงมีโครงสร้างและหน้าที่แตกต่างกันออกไป ในอังกฤษมีการเปลี่ยนแปลง จำนวนและความรับผิดชอบของกระทรวงอยู่เสมอตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ปัจจุบัน อังกฤษมีทั้งหมด 27 กระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเป็นเจ้ากระทรวง (UK Parliament, 2009 a.)

โดยสรุปแล้ว ฝ่ายบริหาร โดยการนำของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีและ กระทรวงต่างๆ จึงเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ โดยเชื่อมโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะ สมาชิก สภาสามัญจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทำให้ฝ่ายบริหาร จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาสามัญ และจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน

2.3 ฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากวงการวิชาชีพนักกฎหมาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาขุนนาง อำนาจของฝ่ายตุลาการใน ระบอบประชาธิปไตยแบบอังกฤษมีน้อยกว่าอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจาก ศาลมีหน้าที่อย่างจำกัดในการตีความพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเป็นผู้ออก ไม่มีอำนาจบ่งชี้ว่า พระราชบัญญัติฉบับใดมีลักษณะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการอำนาจ อธิปไตยของรัฐสภา (Sovereignty of Parliament)

ศาลของประเทศอังกฤษสามารถแยกออกได้เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา และศาล ที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ศาลสูงสุดของประเทศ ศาลสูงชั้นกลาง หรือศาลยุติธรรมชั้นสูง และศาลชั้นต้น

1. ศาลสูงสุดของประเทศ คือ ศาลสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งได้โอนอำนาจหน้าที่ไปยังศาลฎีกาที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้ว
2. ศาลยุติธรรมชั้นสูง ได้แก่
    - ศาลอุทธรณ์ แผนกคดีอาญา (Court of Appeal (Criminal Division) หรือแผนกคดีแพ่ง (Court of Appeal (Civil Division)
    - ศาลคราวน์ คอร์ท (Crown Court)
    - ศาลไฮคอร์ท แผนกควีนส์เบนซ์ (High Court (Queen's Bench Division) แผนกชานเซอรี่ (High Court (Chancery Division) และแผนกคดีครอบครัว (High Court (Family Division)

3. ศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลมาจีสเตรท คอร์ท (Magistrate Court) หรือศาลเคาน์ตี้ คอร์ท (County Court)

ฝ่ายตุลาการของอังกฤษมีความเกี่ยวข้องกับรัฐสภามาก ซึ่งเห็นได้จากการที่หัวหน้าฝ่าย ตุลาการ คือ Lord Chancellor มีหน้าที่แต่งตั้งผู้พิพากษาไม่ทางตรงก็ทางอ้อม และมีฐานะเป็น Lord of Appeal in Ordinary (Law Lord) เมื่อสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาล นอกจากนี้ Lord Chancellor ยังดำรงสถานะเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ทั้งนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า Lord Chancellor เป็น ตำแหน่งพิเศษที่ใช้อำนาจทั้งบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ คือมีอำนาจหน้าที่ทางตุลาการในฐานะ เป็นประธานของฝ่ายตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ทางบริหารในฐานะเป็นรัฐมนตรีและร่วมรับผิดชอบ สำหรับการกระทำของรัฐบาล และมีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติในฐานะเป็นประธานของสภา ขุนนางในรัฐสภาของอังกฤษ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย อังกฤษที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจ ตุลาการ

อย่างไรก็ตาม ด้วยการที่สภาขุนนางทำหน้าที่ทั้งด้านตุลาการและด้านนิติบัญญัติตาม ที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้น ในปี ค.ศ. 2005 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการศาลครั้งสำคัญ โดยเฉพาะศาลสภาขุนนาง อันทำให้สภาขุนนาง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง และมีผลให้มีการแยกอำนาจฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและ ตุลาการออกจากกันอย่างเด็ดขาด ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้มีการจัดตั้ง Department for Constitutional Affairs แทนที่ Department of Lord Chancellor รวมถึงการตั้งศาลฎีกา (The Supreme Court) ขึ้นมาทำหน้าที่แทนศาลสภาขุนนาง โดยทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งศาลฎีกานี้เริ่มเปิดดำเนินการในปี 2009 และบทบาท พิเศษของ Lord Chancellor ซึ่งเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามด้านจะสิ้นสุดลง โดยอำนาจในทางตุลาการของ Lord Chancellor จะถูกถ่ายโอนไปให้กับ Lord Chief Justice ในขณะที่บทบาทที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะประธานสภาขุนนาง (The Speaker of the House of Lords) ซึ่งมีฐานะเป็นประธานรัฐสภา (The Speaker of the House of Parliament) จะถูกโอนไปให้กับบุคคลอื่น โดยสภาขุนนางจัดให้มีการเลือกบุคคลผู้ที่มาดำรงตำแหน่ง ประธานสภาขุนนางแทน Lord Chancellor โดยตำแหน่งประธานสภาขุนนางที่กำหนดใหม่นั้น เรียกว่า Lord Speaker ดังนั้น Lord Chancellor คงเหลือไว้เพียงบทบาทสำคัญในทางบริหาร คือ ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการรัฐธรรมนูญ (The Secretary of State for Constitutional Affairs) เท่านั้น (จิตรพรต พัฒนสิน, 2551 : 1 - 3)

บทที่ 3 รัฐสภาสหราชอาณาจักร

หากกล่าวถึงรัฐสภาสหราชอาณาจักร หรือรัฐสภาอังกฤษ ย่อมหมายถึงสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยสามสถาบัน คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ สภาสามัญ และสภาขุนนาง ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในอังกฤษจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสามสถาบัน แต่ปัจจุบันพระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง เนื่องจากมีพระราชบัญญัติ รัฐสภาจำกัดบทบาทอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นบทบาทของ พระมหากษัตริย์จึงเป็นไปในลักษณะเชิงสัญลักษณ์ อย่างเช่น ทรงลงพระปรมาภิไธยร่าง พระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว และทรงร่วมรัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภา

รัฐสภาอังกฤษเป็นระบบรัฐสภาคู่ ซึ่งประกอบด้วยสภาสามัญ และสภาขุนนาง โดยทั้ง สองสภามีหน้าที่หลักคือ การตรากฎหมาย การออกข้อกำหนดว่าด้วยภาษี การตรวจสอบการ บริหารงานของรัฐบาล และการอภิปรายประเด็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ ซึ่งในที่นี้จะขอ นำเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาสามัญและสภาขุนนาง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.สภาสามัญ (House of Commons)

ปัจจุบัน สภาสามัญมีสมาชิกทั้งหมด 646 คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญจาก อังกฤษ 529 คน เวลส์ 40 คน สกอตแลนด์ 59 คน และไอร์แลนด์เหนือ 18 คน โดยมาจากการ เลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว (ผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 68,5000 คน ต่อ 1 เขตเลือกตั้ง) สมาชิก สภาสามัญมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองใดมีที่นั่ง ในสภาสามัญมากที่สุดจะได้รับสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งปัจจุบัน พรรคการเมืองที่มีบทบาท อย่างมากต่อการเมืองอังกฤษ คือพรรคแรงงาน พรรคอนุรักษ์นิยม และพรรคเสรีประชาธิปไตย

หากย้อนกลับไปก่อนปี 2005 สภาสามัญประกอบด้วยสมาชิก 659 คน ซึ่งมีจำนวนมากกว่า ปัจจุบัน 13 คน เพราะได้มีการออกกฎหมายลดจำนวนสมาชิกสภาสามัญในสัดส่วนของ สกอตแลนด์จาก 72 คน เป็น 59 คน ทั้งนี้เนื่องจากผู้แทนของสกอตแลนด์ในสภาสามัญมีจำนวน มากเกินสมควร (over representation) และนอกจากนี้ เมื่อมีการโอนอำนาจแก่รัฐสภาสกอตแลนด์ ให้สามารถดำเนินกิจการภายในได้อย่างอิสระเพิ่มขึ้นแล้ว สัดส่วนของสมาชิกสภาสามัญในเขต สกอตแลนด์จึงได้ลดทอนลงตามข้อเสนอในรายงานของ The Boundary Commission for Scotland เมื่อปี 2004 ในทำนองเดียวกัน เวลส์ก็มีผู้แทนในสภาสามัญมากเกินสมควรเช่นกัน แต่เนื่องจาก เวลส์มีอิสระในการปกครองตนเองน้อยกว่าเมื่อเทียบกับสกอตแลนด์ และสภาแห่งเวลส์ยังมีสถานะเป็นลำดับรองอยู่มากเมื่อเทียบกับสถานะของรัฐสภาสกอตแลนด์ ทำให้สภาสามัญยังคง ต้องดูแลกิจการหลักๆ ของเวลส์อยู่ค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อลดจำนวน สมาชิกสภาสามัญในส่วนของเวลส์แต่อย่างใด (House of Commons Information Office, 2009 a. : 3)

- **อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ**

สภาสามัญนับว่าเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญที่สุดของรัฐสภาอังกฤษ และมีความสำคัญ อย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เนื่องจากสมาชิกสภาสามัญมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญจะเป็น ฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งตรงกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด เน้นการปกครองแบบมีส่วนร่วม ยึดหลักเสียงข้างมาก และยึดมั่นในกฎหมายหรือหลักนิติธรรม

สมาชิกสภาสามัญมีหน้าที่สำคัญคือการเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจ นิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ การเสนอ/พิจารณาร่างกฎหมาย และมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของ รัฐบาล นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ภายในรัฐสภาแล้ว สมาชิกสภาสามัญยังเป็นตัวแทนของ ประชาชนในพื้นที่ที่ตนได้รับการเลือกตั้ง และรวมถึงการเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ตนเอง สังกัดอยู่ สำหรับสมาชิกสภาสามัญที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล จะมี หน้าที่รับผิดชอบเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะอีกด้วย อย่างเช่น งานด้านสาธารณสุข หรืองานด้าน ความมั่นคง เป็นต้น

1. อำนาจหน้าที่ภายในสภาสามัญรัฐสภา

1.1 อำนาจนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาสามัญมีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยการอภิปรายและพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และลงมติเห็นชอบหรือไม่ เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภามี 3 ประเภท คือ

1) ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bil) คือร่างกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนโดย ส่วนรวม ซึ่งส่วนใหญ่ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอังกฤษคือ ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้เสนอ แต่ถ้าสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภา ขุนนางที่มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เรียกร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ว่า Private Member's Bill

2) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) คือร่างกฎหมายที่มีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือ กลุ่มบุคคล เช่นองค์กรต่างๆ และผู้เสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ ได้แก่ องค์กรต่างๆ หน่วยงาน ท้องถิ่น หรือบริษัทเอกชน

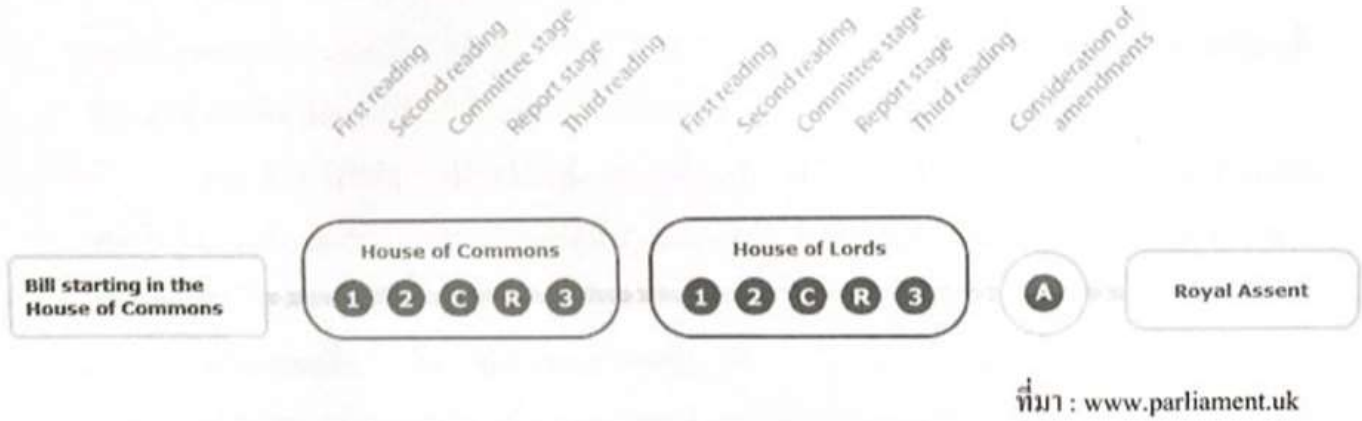
3) ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid Bill) คือร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะผสม ระหว่างพระราชบัญญัติมหาชนกับร่างพระราชบัญญัติเอกชน คือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อ ประชาชนโดยทั่วไปในขณะเดียวกันก็มีผลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเช่นกัน ร่างพระราชบัญญัติไฮบริดจะเสนอได้ก็แต่โดยรัฐบาล

สำหรับขั้นตอนทั่วไปของการตราพระราชบัญญัติ คือ สภาสามัญลงมติรับหลักการหรือไม่ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หากมีมติรับร่างพระราชบัญญัติ จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องพิจารณาโดยละเอียดต่อไป หากมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเป็นอันตก

ไป สำหรับขั้นตอนสุดท้ายของการตราพระราชบัญญัติคือ การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น หากสภาสามัญ ให้ความเห็นชอบต่อ ร่างพระราชบัญญัติแล้ว จึงส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้สภาขุนนางเพื่อเข้าสู่กระบวนการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางต่อไป ทั้งนี้ อาจมีการเริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่สภาขุนนางก่อนได้

นอกจากนี้ ในการตรากฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินของประเทศ อาทิ การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินและภาษีต่างๆ ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่นี้เป็นอำนาจเฉพาะของสภาสามัญ สภาขุนนางมีหน้าที่ให้ ความเห็นชอบยืนตามสภาสามัญเท่านั้น ไม่สามารถยับยั้งหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วย การเงินได้

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มต้นจากสภาสามัญ



ที่มา : www.parliament.uk

- **สภาสามัญ**

วาระที่ 1 กล่าวนำโดยสังเขปเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการอภิปราย พร้อมทั้งมี คำสั่งให้จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การพิจารณาในวาระที่ 1 จะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้ใน ระหว่างสมัยการประชุมสภา

วาระที่ 2 อภิปรายหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หากที่ประชุมลงมติรับหลักการแล้ว กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะดำเนินต่อไป การพิจารณาในวาระที่ 2 จะมีขึ้น อย่างเร็วที่สุดภายหลัง 2 สุดสัปดาห์ (two weekends) นับจากวาระที่ 1

ขั้นกรรมาธิการ พิจารณารายละเอียดต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติ หากมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในขั้นกรรมาธิการ จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไข ขั้นกรรมาธิการ จะมีขึ้นภายใน 2- 3 สัปดาห์ ภายหลังการพิจารณาในวาระที่ 2 แต่ทั้งนี้ก็อาจมีการกำหนดเป็น ช่วงเวลาอื่นได้

ขั้น Report Stage คือขั้นที่คณะกรรมาธิการรายงานการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติต่อที่ ประชุมสภา แล้วเป็นการเปิดโอกาสให้ที่ประชุมสภาได้พิจารณาขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้ อีกครั้ง ทั้งนี้ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาระหว่างขั้นกรรมาธิการกับขั้น Report Stage

วาระที่ 3 เป็นโอกาสสุดท้ายของสมาชิกที่จะได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติ แต่การ อภิปรายจะใช้เวลาเพียงสั้นๆ แล้วจึงมีการลงมติและส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาขุนนางเพื่อ พิจารณาต่อไป ทั้งนี้ วาระที่ 3 คำเนินการได้ทันทีภายหลังขั้น Report Stage และจะไม่มีการแปร ญัตติเพื่อขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในวาระนี้

- **สภาขุนนาง**

วาระที่ 1 สมาชิกสภาขุนนางผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะกล่าวนำเกี่ยวกับเนื้อหา แห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย พร้อมทั้งจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว การพิจารณาในวาระที่ 1 จะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้ในระหว่างสมัยการประชุมสภา

วาระที่ 2 อภิปรายหลักการและจุดมุ่งหมายแห่งร่างพระราชบัญญัติ และสมาชิกสามารถ อภิปรายประเด็นของร่างพระราชบัญญัติที่น่าจะมีการแก้ไข โดยปกติการพิจารณาในวาระที่ 2 จะมี ขึ้นอย่างเร็วที่สุดภายหลัง 2 สุดสัปดาห์ นับจากวาระที่ 1

ขั้นกรรมาธิการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา โดยสมาชิกสภาขุนนางทุกคน สามารถเข้าร่วมการพิจารณาได้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติในสภาขุนนางจะเป็นการพิจารณาโดย คณะกรรมาธิการเต็มสภา หรือคณะกรรมาธิการใหญ่ การพิจารณาในขั้นนี้จะเริ่มขึ้นภายหลังการ

พิจารณาในวาระที่ 2 ไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ และการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการสามารถดำเนินการ แล้วเสร็จได้ภายในหนึ่งหรือสองวัน หรือนานกว่าสัปดาห์ก็ได้

ขัน Report Stage สมาชิกสภาขุนนางพิจารณาการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติร่วมกันอีกครั้ง และอาจมีการลงมติต่างๆ ในขั้นนี้ได้ ขั้น Report Stage จะเริ่มขึ้นภายหลังการพิจารณาใน ขั้นกรรมาธิการ 14 วัน โดยจะใช้เวลาไม่นานกว่าขั้นกรรมาธิการ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติม ก็จะมี การพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขออกมาอีกครั้ง

วาระที่ 3 เป็นโอกาสสุดท้ายที่สมาชิกสภาขุนนางจะอภิปรายและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ สำหรับการแก้ไขในวาระนี้ จะเป็นการแก้ไขเฉพาะที่เท่านั้น ซึ่งต่างจากวาระที่ 3 ของสภาสามัญ ที่สมาชิกสภาสามัญไม่สามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้อีก โดยปกติวาระที่ 3 จะดำเนินการ ภายหลังขั้น Report Stage 3 วันประชุม

หากสภาขุนนางมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ สภาสามัญจะพิจารณาอีกครั้งว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับการแก้ไขนั้น หากสภาสามัญไม่เห็นชอบด้วยหรือมีการเสนอขอแก้ไขเป็น อย่างอื่น ร่าง

พระราชบัญญัตินั้นจะส่งกลับไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งจะดำเนินการ เช่นนี้ไปจนกว่าทั้งสองสภาจะมีมติเห็นชอบตรงกัน เมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบตรงกันต่อ ร่างพระราชบัญญัติแล้ว จึงนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระราชินีนาถ เพื่อพระราชทานความเห็นชอบ แล้วจึงมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่ เห็นชอบตรงกัน ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ทั้งนี้ สภาสามัญอาจใช้พระราชบัญญัติ รัฐสภาเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นในสมัยประชุมถัดไป โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก สภาขุนนางได้ (UK Parliament, 2010)

1.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและ ควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบ โดยคณะกรรมาธิการ นอกจากนี้ สภาสามัญยังควบคุมฝ่ายบริหารโดยการคัดค้าน การเสนอญัตติ เพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งรวมถึงการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย

- การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาสามัญมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามได้อธิบายและชี้แจงการปฏิบัติงานในหน้าที่ความ รับผิดชอบของตนเอง สำหรับวาระกระทู้ถาม (Question Time) ในสภาสามัญคือ ชั่วโมงแรกของ การประชุมสภาสามัญในแต่ละวัน คือวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี ซึ่งในวันจันทร์ อังคารและ พฤหัสบดีเป็นวันตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ส่วนวันพุธเป็นวันตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี

- การอภิปราย เป็นหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกสภาสามัญ สภาสามัญนับได้ ว่าเป็นเวทีแห่งการอภิปราย โดยสมาชิกมีสิทธิอภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายและการบริหาร ประเทศของรัฐบาล เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ และรวมถึงเรื่องสำคัญอื่นๆ ในระดับประเทศและ ระหว่างประเทศ การอภิปรายจึงเป็นการแสดงความคิดเห็นและการแบ่งปันข้อเสนอแนะในเรื่อง ต่างๆ ระหว่างสมาชิกในสภาสามัญ และการอภิปรายยังเป็นกระบอกเสียงให้แก่เขตที่สมาชิก สภาสามัญเป็นผู้แทนอีกด้วย

นอกจากนี้ สมาชิกสภาสามัญสามารถขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม (Adjourment Debate) ซึ่งเป็นการอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติได้ โดยการใช้เวลาอภิปรายในเวลา สั้นๆ ก่อนปิดการประชุมสภาประจำวัน สำหรับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Motion of no Confidence) ถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งของสภาสามัญในการควบคุมฝ่ายบริหาร หากสมาชิกสภาสามัญฝ่ายค้านพิจารณาเห็นว่ารัฐบาลไม่อาจชี้แจงในเรื่องการบริหารราชการ แผ่นดินได้อย่างชัดเจน หรือไม่เป็นที่น่าพอใจ ฝ่ายค้านย่อมมีสิทธิเสนอญัตติเพื่อขออภิปรายไม่ ไว้วางใจและรวมถึงการลงมติไม่ไว้วางใจ (Vote of no Confidence) ด้วย

- การตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการในสภาสามัญมีหน้าที่ตรวจสอบ นโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยสามารถเรียกหลักฐานหรือบุคคลเพื่อมาให้ ข้อมูลหรือสอบถามได้ และมีหน้าที่ทำรายงานเพื่อเสนอความเห็นและข้อแนะนำแก่ฝ่ายบริหาร เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน โดยปกติแล้ว รัฐบาลอังกฤษมักนำข้อคิดเห็น และคำแนะนำจากรัฐสภาไปพิจารณาเพื่อการบริหารประเทศเสมอ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกสภาสามัญและรวมถึงพรรคการเมือง มีอำนาจเพียงพอที่จะเป็นสถาบันหลักในการควบคุม รัฐบาลให้ดำเนินงานภายใต้เจตจำนงของประชาชนได้

1.3 หน้าที่ในการควบคุมทางการคลัง บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมการจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เป็นบทบาทที่เด่นชัดมาตั้งแต่อดีต ซึ่งการปฏิบัตินี้ได้ ยึดเป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการ กำหนดงบประมาณประจำปี (ปีงบประมาณเริ่มต้น 1 เมษายน และสิ้นสุด 31 มีนาคม ของปีถัดไป) รวมทั้งมีบทบาทอย่างยิ่งในการพิจารณาผ่านร่างงบประมาณประจำปีของรัฐสภา เนื่องจากเสียงข้าง มากในสภาสามัญเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐบาล และกรรมาธิการส่วนใหญ่ของคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ของสภาสามัญเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ข้อบังคับสภาสามัญยังมีบทบัญญัติที่จำกัด อำนาจของสภาสามัญในการลงมติเห็นชอบต่องบประมาณประจำปี ในขณะที่สภาขุนนางก็ไม่มี อำนาจในการยื่นญัตติขอแก้ไขร่างเกี่ยวด้วยการเงิน มีอำนาจเพียงลงมติยืนตามสภาสามัญเท่านั้น

ดังนั้น บทบาทจำกัดของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณที่เคยเป็นมาในอดีต จึงนำไปสู่ การขยายบทบาทในกระบวนการงบประมาณมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการตรวจสอบการใช้จ่ายของ รัฐบาลให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ฉะนั้น กฎหมายต่างๆ จึงตราขึ้นเพื่อสนับสนุนบทบาทของรัฐสภา อย่างเช่น การแก้ไข Exchequer and Audit Departments Act 1866 โดยการตรา Government Resources and Account Act เมื่อปี 2000 และมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจบัญชี (The Comptroller and Auditor General : C&AG) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตรวจบัญชี แห่งชาติ (The National Audit Office : NAO) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา มิใช่เป็นหัวหน้าส่วน ราชการของฝ่ายบริหารอย่างที่เป็นมาในอดีต (Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD], 2004 : 407)

กระบวนการทางการคลังและงบประมาณ

- การเสนอคำร้อง (รัฐบาล)
- การอนุมัติ (สภาสามัญ)
- การให้ความยินยอมเห็นชอบ (สภาขุนนาง)
- การประเมิน (สำนักงานตรวจบัญชีแห่งชาติ หรือ NAO)

เมื่อรัฐบาลมีคำร้องในการของบประมาณ สภาสามัญจะอนุมัติคำร้องนั้นและสภาขุนนางจะให้ การยินยอมอย่างเป็นทางการอีกครั้ง ในการยื่นคำร้องเพื่อขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภานั้น รัฐบาล จะต้องอธิบายถึงรายละเอียดของการนำงบประมาณไปใช้ และใครหรือหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อให้มีความมั่นใจว่าเงินเหล่านี้จะนำไปใช้อย่างเหมาะสม ถ้าคำร้องได้รับการอนุมัติแล้ว จะมี พระราชบัญญัติที่ระบุเกี่ยวกับการใช้งบประมาณออกมา อันเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการนำ งบประมาณแผ่นดินไปใช้

เมื่อรัฐบาลได้นำเงินงบประมาณไปใช้แล้ว จึงต้องมีกระบวนการตรวจสอบจำนวนเงินทั้งหมด ว่าได้มีการนำไปใช้เกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาหรือไม่ และเงินนั้นได้นำไปใช้จริงตามวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งการประเมินและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณนี้จะเป็นหน้าที่ของ สำนักงาน NAO และคณะกรรมาธิการการตรวจสอบสาธารณะ (Public Accounts Cloninittee : PAC) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการกลั่นกรองของสภาสามัญ (House of Corminions Information Office, 2003:2)

2. อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้แทนของเขตการเลือกตั้ง

เนื่องจากสมาชิกสภาสามัญมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกสภาสามัญ ตามจำนวนเขตการเลือกตั้ง คือทั้งหมด 46 เขต สมาชิกแต่ละคนจึงเป็นตัวแทนของประชาชนใน เขตที่ตนได้รับการเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาสามัญจึงมีการลงพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาของ ประชาชน ตลอดจนนำข้อเสนอแนะหรือความต้องการต่างๆ ของประชาชนในพื้นที่มานำเสนอต่อ ที่ประชุมสภาสามัญ นอกจากสมาชิกสภาสามัญแล้ว ในสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ยังมีสมาชิกจากสถาบันนิติบัญญัติลำดับรองทำหน้าที่เป็นผู้แทน

ของประชาชนในแต่ละพื้นที่อีกด้วย ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติลำดับรองแล้ว ไม่สามารถดำรงตำแหน่งเป็น สมาชิกสภาสามัญได้ในเวลาเดียวกัน

2. สภาขุนนาง (House of Lords)

ในอดีตสภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าสภาสามัญ แต่เมื่อการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยเข้ามามีอิทธิพลในสังคมมากขึ้น สภาขุนนางซึ่งเป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง จึงค่อยๆ ลดบทบาทลง อย่างเช่น พระราชบัญญัติรัฐสภา ปี 1911 ได้บัญญัติมิให้สภาขุนนาง แก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบยืนตามสภาสามัญเท่านั้น นอกจากนี้ ในการปฏิรูปการเมืองอังกฤษช่วงปลายทศวรรษที่ 90 ได้มีการยกประเด็นเกี่ยวกับที่มา ของสมาชิกสภาขุนนางว่า สมาชิกสภาขุนนางควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน หรือควรมาจากการแต่งตั้งเช่นเดิม ความพยายามในการปฏิรูปสภาขุนนางเกิดจากแนวคิดที่ต้องการ ให้สภาแห่งนี้เป็นสภาที่ช่วยสนับสนุนงานของสภาสามัญให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีสมาชิกที่มี ความเชี่ยวชาญที่หลากหลายเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขกฎหมายให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี 1999 กำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางยังคงมาจากการแต่งตั้ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) บางส่วนให้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาขุนนางต่อไป แต่ไม่อาจสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้ การประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี 1999 เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองในอังกฤษ โดยมี เป้าหมายให้สภาขุนนางมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แต่การปฏิรูปสภาขุนนางในครั้งนี้ ไม่ได้เน้นที่การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาขุนนาง แต่เน้นเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบของสภาขุนนางเป็นสำคัญ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังกำหนดให้ จัดตั้งคณะกรรมาธิการแต่งตั้งสภาขุนนาง (House of Lords Appointments Commission) เพื่อทำ หน้าที่อย่างเป็นอิสระในการคัดสรรบุคคล เพื่อให้คำแนะนำแก่สมเด็จพระราชินีนาถในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง ปัจจุบัน สภาขุนนางมีสมาชิกประมาณ 755 คน ซึ่งแบ่งเป็นประเภทได้ ดังนี้ (House of Lords, 2010 a.)

1. ขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์โดยการเลือกตั้งภายใน (Elected Hereditary Peers) ปัจจุบันคงเหลือ 92 คน ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งขุนนางประเภทสืบฐานันดรศักดิ์อยู่ในขณะนี้ คือผู้ที่ได้รับ เลือกเป็นการภายในให้คงคำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการปฏิรูปสภาขุนนางอีกในอนาคต สมาชิกสภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนี้ ไม่มีสิทธิสืบทอดสมาชิกภาพ ให้แก่ทายาทของตนเองได้อีกต่อไป และไม่มีสิทธิในการร่วมประชุมสภาและการออกเสียงลงมติ แต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี 1999

2. ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) ปัจจุบันมีจำนวน 614 คน ขุนนางประเภทนี้เป็นขุนนางที่ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีพ แต่ไม่สามารถสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ ทายาทได้ การแต่งตั้ง

ขุนนางประเภทนี้เป็นไปเพื่อให้รางวัลสำหรับบุคคลที่ทำประโยชน์ให้แก่ สาธารณะ เช่น บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี หรือประธานสภาสามัญ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สมาชิกประเภทนี้สามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้โดยสมัครใจ

3. ขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวชสมณศักดิ์ (Archbishops and Bishops) มีจำนวน 26 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน สิทธิการเป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้มิได้สืบทอดตาม ทายาท แต่โดยการสืบทอดตามตำแหน่งในศาสนจักร กล่าวคือ ขุนนางนั้นจะคำรงสมาชิกภาพ ได้ตราบเท่าที่ยังอยู่ในสมณศักดิ์ชั้นพระราชาคณะ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ปี 2005 ได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการ ของสภาขุนนาง หรือยกเลิก “ศาลสภาขุนนาง” ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักร และกำหนดให้จัดตั้งศาลฎีกา (Supreme Court) ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อแยกอำนาจตุลาการออกจาก รัฐสภาอย่างเด็ดขาด และโอนอำนาจการพิจารณาคดีแพ่งในสหราชอาณาจักรและคดีอาญาใน อังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ไปยังศาลฎีกาซึ่งเปิดทำการในเดือนตุลาคม 2009 ดังนั้น ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและเป็นตุลาการศาลสูงสุด ของสหราชอาณาจักร ได้สิ้นสุดลงแล้ว และขณะนี้ขุนนางกฎหมายทั้งหมด (ขุนนางตลอดชีพ ภายใต้ Appelate Jurisdiction Act 1876) ไม่อาจเข้าร่วมประชุมสภาและออกเสียงลงมติได้แล้ว แต่ได้โอนไปปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาที่ศาลฎีกาจนกระทั่งเกษียณอายุ เมื่อผู้พิพากษาชุดนี้สิ้น วาระการดำรงตำแหน่งที่ศาลฎีกาแล้ว ยังสามารถกลับมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้อีกครั้ง แต่ผู้พิพากษาชุดต่อๆ ไป ที่จะดำเนินการคัดเลือกตามกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ บัญญัติไว้ในกฎหมาย จะไม่มีสิทธิกลับมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้ภายหลังเกษียณอายุ

- **อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง**

สภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในฐานะสถาบันแห่งนิติบัญญัติ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจนิติบัญญัติ

สมาชิกสภาขุนนางมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสภาสามัญ กล่าวคือ สมาชิกสภาขุนนางสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประเภทมหาชนที่เรียกว่า Private Member's Bill และทำหน้าที่พิจารณาพร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประเภทต่างๆ แต่สภาขุนนาง ไม่มีอำนาจในการแปรญัตติขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ ยืนตามสภาสามัญเท่านั้น นอกจากนี้สมาชิกสภาขุนนางยังมีหน้าที่พิจารณาเรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับ กฎหมายของสหภาพยุโรป (European Union) ที่อังกฤษเข้าเป็นสมาชิกด้วย

ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติอาจเข้าสู่การพิจารณาของสภา ขุนนางก่อนการพิจารณาของสภาสามัญได้ เพื่อไม่ให้การพิจารณาร่างกฎหมายตกเป็นภาระหนักอยู่ ที่สภาใดสภาหนึ่ง เมื่อร่างพระราชบัญญัติเริ่มการพิจารณาที่สภาใด อีกสภาหนึ่งจะทำหน้าที่ พิจารณาเป็นลำดับที่สอง และ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบครบทั้งสอง สภาแล้ว ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระราชินีนาถ เพื่อทรง พระราชทานความเห็นชอบ (Royal Assent) และจึงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

- **สภาขุนนาง**

วาระที่ 1 สมาชิกสภาขุนนางผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะกล่าวนำเกี่ยวกับเนื้อหา แห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย พร้อมทั้งจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว การพิจารณาในวาระที่ 1 จะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้ในระหว่างสมัยการประชุมสภา

วาระที่ 2 อภิปรายหลักการและจุดมุ่งหมายแห่งร่างพระราชบัญญัติ และสมาชิกสามารถ อภิปรายประเด็นของร่างพระราชบัญญัติที่น่าจะมีการแก้ไข โดยปกติการพิจารณาในวาระที่ 2 จะมี ขึ้นอย่างเร็วที่สุดภายหลัง 2 สุดสัปดาห์ (two weekends) นับจากวาระที่ 1

ขั้นกรรมาธิการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา โดยสมาชิกสภาขุนนางทุกคน สามารถเข้าร่วมการพิจารณาได้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติในสภาขุนนางจะเป็นการพิจารณาโดย คณะกรรมาธิการเต็มสภา หรือคณะกรรมาธิการใหญ่ การพิจารณาในขั้นนี้จะเริ่มขึ้นภายหลังการ พิจารณาในวาระที่ 2 ไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ และการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการสามารถดำเนินการ แล้วเสร็จได้ภายในหนึ่งหรือสองวันหรือนานกว่าสัปดาห์ก็ได้

ขั้น Report Stage สมาชิกสภาขุนนางพิจารณาการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติร่วมกันอีกครั้ง และอาจมีการลงมติต่างๆ ในขั้นนี้ได้ ขั้น Report Stage จะเริ่มขึ้นภายหลังการพิจารณาใน ขั้นกรรมาธิการ 14 วัน โดย

จะใช้เวลาไม่นานกว่าขั้นกรรมาธิการ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติม ก็จะมี การพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขออกมาอีกครั้ง

วาระที่ 3 เป็นโอกาสสุดท้ายที่สมาชิกสภาขุนนางจะอภิปรายและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ สำหรับการแก้ไขในวาระนี้ จะเป็นการแก้ไขเฉพาะที่เท่านั้น ซึ่งต่างจากวาระที่ 3 ของสภาสามัญ ที่สมาชิกสภาสามัญไม่สามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้อีก โดยปกติวาระที่ 3 จะดำเนินการ ภายหลังขั้น Report Stage 3 วันประชุม เมื่อสภาขุนนางพิจารณาครบทุกวาระแล้ว จึงส่งร่าง พระราชบัญญัติไปให้สภาสามัญพิจารณาต่อไป

- **สภาสามัญ**

วาระที่ 1 กล่าวนำโดยสังเขปเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการอภิปราย พร้อมทั้งมี คำสั่งให้จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การพิจารณาในวาระที่ 1 จะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้ใน ระหว่างสมัยการประชุมสภา

วาระที่ 2 อภิปรายหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หากที่ประชุมลงมติรับหลักการแล้ว กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะดำเนินการต่อไป การพิจารณาในวาระที่ 2 จะมีขึ้น อย่างเร็วที่สุดภายหลัง 2 สุดสัปดาห์ นับจากวาระที่ 1

ขั้นกรรมาธิการ พิจารณารายละเอียดต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติ หากมีการแก้ไขร่าง พระราชบัญญัติในขั้นกรรมาธิการ จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไข ขั้นกรรมาธิการ จะมีขึ้นภายใน 2- 3 สัปดาห์ภายหลังการพิจารณาในวาระที่ 2 แต่ทั้งนี้ก็อาจมีการกำหนดเป็น ช่วงเวลาอื่นได้

ขั้น Report Stage คือขั้นที่คณะกรรมาธิการรายงานการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติต่อที่ ประชุมสภาแล้วเป็นการเปิดโอกาสให้ที่ประชุมสภาได้พิจารณาขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้ อีกครั้ง ทั้งนี้ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาระหว่างขั้นกรรมาธิการกับขั้น Report Stage

วาระที่ 3 เป็นโอกาสสุดท้ายของสมาชิกที่จะได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติ แต่การ อภิปรายจะใช้เวลาเพียงสั้นๆ แล้วจึงมีการลงมติ ทั้งนี้ วาระที่ 3 ดำเนินการได้ทันทีภายหลังขั้น Report Stage และจะไม่มีการแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในวาระนี้

หากสภาสามัญมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้สภา ขุนนางพิจารณาอีกครั้ง หากสภาขุนนางไม่เห็นชอบด้วยหรือมีการเสนอขอแก้ไขเป็นอย่างอื่น ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะส่งกลับไปยังสภาสามัญอีกครั้ง ซึ่งจะดำเนินการเช่นนี้ไปจนกว่าทั้งสอง สภาจะมีมติเห็นชอบตรงกัน เมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติแล้ว จึงนำร่าง พระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระราชินีนาถ เพื่อพระราชทานความเห็นชอบ และ จึงมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นชอบตรงกัน ร่างพระราชบัญญัติ นั้นเป็นอันตกไป ทั้งนี้ สภาสามัญอาจใช้พระราชบัญญัติรัฐสภาเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นใน สมัยประชุมถัดไป โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง (UK Parliament, 2010)

2. อำนาจในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

สมาชิกสภาขุนนางตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการ และการอภิปรายการดำเนินงานของฝ่ายบริหารแต่ไม่มีสิทธิ เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

- การตั้งกระทู้ถาม วาระกระทู้ถามในสภาขุนนาง คือ ระยะเวลา 30 นาทีแรกของการ ประชุมสภาขุนนางในวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี กระทู้ถามของสภาขุนนาง ได้แก่ Starred Question คือกระทู้ถามที่ได้บรรจุอยู่ในวาระการประชุม ส่วน Unstarred Question เป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับ เรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของสาธารณะ ซึ่งปกติกระทู้ถามประเภทนี้ จะเปิดโอกาสให้มี การอภิปรายได้สั้นๆ (ประมาณ 1 - 1 A ชั่วโมง) โดยใช้เวลาในช่วงท้ายของวันประชุมหรือใน ระหว่างพักรับประทานอาหารเย็น

- การอภิปราย สมาชิกสภาขุนนางสามารถอภิปรายประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและการ บริหารประเทศของรัฐบาล อภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมาย และเรื่องอภิปรายสำคัญอื่นๆ ใน ระดับประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อแสดงความคิดเห็นและแบ่งปันข้อเสนอแนะในเรื่องต่างๆ ระหว่างสมาชิกสภาขุนนาง และเพื่อใช้โอกาสนี้ในการยกประเด็นสาธารณะที่ตนเองสนใจขึ้น อภิปรายในห้องประชุมสภา

- การตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการประจำสภาขุนนางมีหน้าที่ ตรวจสอบนโยบายและการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกิจการเกี่ยวกับยุโรป วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถเรียกหลักฐานหรือบุคคลเพื่อมาให้ข้อมูล หรือสอบถามได้ และคณะกรรมาธิการยังมีหน้าที่ทำรายงานเพื่อเสนอความเห็นแก่ฝ่ายบริหารเพื่อ นำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการ ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาขุนนางอีกด้วย

3. คณะกรรมาธิการ (Committees)

คณะกรรมาธิการในสภาสามัญและสภาขุนนางมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงาน ของรัฐสภา โดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การติดตามและตรวจสอบนโยบายและ การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนการพิจารณาเรื่องสำคัญอื่นๆ อาทิ เรื่องเศรษฐกิจ

คณะกรรมาธิการในรัฐสภาอังกฤษ สามารถจำแนกได้ดังนี้ คือ คณะกรรมาธิการ กลั่นกรอง คณะกรรมาธิการร่วม คณะกรรมาธิการทั่วไป และคณะกรรมาธิการใหญ่ โดยขออธิบาย ตามลำดับดังนี้

3.1 คณะกรรมาธิการกลั่นกรอง (Select Committees)

คณะกรรมาธิการกลั่นกรองเป็นคณะกรรมาธิการที่มีอยู่ทั้งในสภาสามัญและสภาขุนนาง คณะกรรมาธิการประเภทนี้มีหน้าที่ตรวจสอบ พิจารณา และรายงานผลเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในขอบเขต ความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการนั้นๆ

คณะกรรมาธิการกลั่นกรองในสภาสามัญ คณะกรรมาธิการกลั่นกรองของสภาสามัญมี ความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ตั้งแต่ปี 1979 เป็นต้นมา คณะกรรมาธิการกลั่นกรองทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารและ นโยบายกระทรวงต่างๆ ของฝ่ายบริหาร (1 คณะกรรมาธิการกลั่นกรอง : 1 กระทรวง) นอกจาก คณะกรรมาธิการกลั่นกรองที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบประจำกระทรวงต่างๆ แล้วยังมีคณะกรรมาธิการกลั่นกรองอื่นๆ อีก อย่างเช่น คณะกรรมาธิการการตรวจสอบสาธารณะ (PAC) คณะกรรมาธิการการคลัง และคณะกรรมาธิการประสานงาน เป็นต้น (OECD, 2004 : 414)

คณะกรรมาธิการกลั่นกรองแต่ละชุดจะมีกรรมาธิการอย่างน้อยคณะละ 11 คน คณะกรรมาธิการแต่ละคณะมีหน้าที่รวบรวมหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเรียกบุคคลมา สอบถามเพื่อทำรายงานส่งสภาสามัญ สำหรับรายงานของคณะกรรมาธิการกลั่นกรองแต่ละ คณะนั้น จะนำเผยแพร่แก่สาธารณชนผ่านเว็บไซต์ของรัฐสภาด้วย

คณะกรรมาธิการกลั่นกรองในสภาขุนนาง คณะกรรมาธิการกลั่นกรองในสภาขุนนางมิได้ ทำหน้าที่เป็นเงาของกระทรวงต่างๆ ดังเช่นคณะกรรมาธิการกลั่นกรองในสภาสามัญ แต่ทำหน้าที่ ตรวจสอบเฉพาะเรื่องโดยอาศัยความเชี่ยวชาญของสมาชิกสภาขุนนางแต่ละคน และมีเวลาในการ ตรวจสอบนานกว่าคณะกรรมาธิการกลั่นกรองในสภาสามัญ ปัจจุบันสภาขุนนางมีคณะกรรมาธิการ กลั่นกรองหลัก ๆ อยู่ 4 คณะ คือ

- คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป (The European Union Committee)
- คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (The Science and Technology Committee)
- คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ (The Constitution Committee)
- คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ (The Economic Affairs Committee) ทั้งนี้ อาจมีการตั้งคณะกรรมาธิการกลั่นกรองเพิ่มเติม เพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญอื่นๆ นอกเหนือจากเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการกลั่นกรองหลักทั้ง 4 คณะแล้ว

3.2 คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee)

คณะกรรมาธิการร่วมประกอบด้วยสมาชิกทั้งจากสภาสามัญและสภาขุนนาง มีประธานคณะกรรมาธิการหนึ่งคน โดยจะเป็นสมาชิกจากสภาใดก็ได้ คณะกรรมาธิการร่วมทำหน้าที่ เช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการกลั่นกรอง คือทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องเฉพาะด้าน อย่างเช่น คณะกรรมาธิการร่วมสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้คณะกรรมาธิการร่วมบางคณะตั้งขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง อาทิ ร่างพระราชบัญญัติว่า ด้วยการพนัน และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสเต็มเซลเป็นต้น

สำหรับคณะกรรมาธิการร่วมที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีการประชุมอยู่เป็นประจำ คือ คณะกรรมาธิการร่วมสิทธิมนุษยชน ซึ่งรับผิดชอบเรื่องสิทธิของประชาชนและการกระทำละเมิด สิทธิมนุษยชนในประเทศ และคณะกรรมาธิการร่วมด้านกฎหมาย ซึ่งรับผิดชอบในการตรวจสอบ กฎหมายลำดับรอง ส่วนคณะกรรมาธิการร่วมอื่นๆ อย่างเช่นคณะกรรมาธิการร่วมที่จัดตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จะสิ้นสภาพเมื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์เรียบร้อยแล้ว

3.3 คณะกรรมาธิการทั่วไป (General Committees)

คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) ได้เปลี่ยนชื่อเรียกในสมัยประชุมรัฐสภา ปี 2006 - 2007 เป็นคณะกรรมาธิการทั่วไป (General Committee) เนื่องจากคณะกรรมาธิการสามัญ โดยส่วนใหญ่ทำหน้าที่เสมือนเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังนั้น จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อ คณะกรรมาธิการให้สอดคล้องกับหน้าที่และภารกิจ

หน้าที่หลักของคณะกรรมาธิการทั่วไปคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นร่างพระราชบัญญัติประเภทมหาชน ดังนั้น คณะกรรมาธิการทั่วไปที่ทำหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติมหาชน จึงเรียกว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Committees) หรือมีชื่อเรียกตามร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณา คณะกรรมาธิการทั่วไปคณะหนึ่งจะประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยกว่า 16 คน แต่ต้อง ไม่เกิน 50 คน ซึ่งแต่ละคณะจะเลือกประธานคณะกรรมาธิการ 1 คน และดำเนินการประชุมโดยนำข้อบังคับการประชุมสภาสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม คณะกรรมาธิการทั่วไปมีสิทธิเรียก หลักฐานจากหน่วยงานภาครัฐ หรือเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เชี่ยวชาญภายนอกรัฐสภามาให้ ข้อมูลได้ ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาและได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติแล้ว ต้องมี การนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นออกเผยแพร่แก่สาธารณะด้วย ทั้งในรูปแบบของ กระดาษและอิเล็กทรอนิกส์

สำหรับคณะกรรมาธิการทั่วไปคณะอื่นๆ ได้แก่ คณะกรรมาธิการใหญ่สกอตแลนด์ (Scottish Grand Committee) คณะกรรมาธิการใหญ่เวลส์ (Welsh Grand Committee) คณะกรรมาธิการใหญ่ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Committee) คณะกรรมาธิการพิจารณา กฎหมายลำดับรอง คณะกรรมาธิการกิจการภูมิภาค และคณะกรรมาธิการเอกสารยุโรป

คณะกรรมาธิการเหล่านี้มีหน้าที่ในการอภิปรายและพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่รับผิดชอบและทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะแก่สภาสามัญ

คณะกรรมาธิการทั่วไปมีอยู่เฉพาะในสภาสามัญเท่านั้น เนื่องจากในสภาขุนนางนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นกรรมาธิการจะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการ เต็มสภาหรือโดยคณะกรรมาธิการ

ใหญ่ แม้ว่าสภาขุนนางจะไม่มีการตั้งคณะกรรมาธิการทั่วไปเพื่อ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาขุนนางสามารถใช้เวลาในช่วง report stage เพื่อการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมได้

3.4 คณะกรรมาธิการใหญ่ (Grand Committees)

คณะกรรมาธิการใหญ่ในสภาสามัญ คณะกรรมาธิการใหญ่ในสภาสามัญมีทั้งหมด 3 คณะ คือ คณะกรรมาธิการใหญ่สกอตแลนด์ คณะกรรมาธิการใหญ่เวลส์ และคณะกรรมาธิการใหญ่ ไอร์แลนด์เหนือ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการใหญ่ทั้ง 3 คณะในสภาสามัญ จัดอยู่ในคณะกรรมาธิการ ประเภททั่วไป

คณะกรรมาธิการใหญ่สกอตแลนด์ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญจากสกอตแลนด์ทั้งหมด คณะกรรมาธิการมีหน้าที่พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับสกอตแลนด์ ตลอดจนการอภิปรายและตั้งกระทู้ถาม สำหรับการประชุมคณะกรรมาธิการนั้น สามารถจัดที่ห้องประชุม เวสต์มินสเตอร์ในรัฐสภาสหราชอาณาจักร หรือจัดที่สกอตแลนด์ก็ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในช่วง 2 - 3 ปี ที่ผ่านมาไม่มีการประชุมของคณะกรรมาธิการสกอตแลนด์ เนื่องจากกิจการที่ สำคัญเกี่ยวกับสกอตแลนด์ได้โอนไปอยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภาสกอตแลนด์ จึงทำให้ไม่มีการ เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสกอตแลนด์เข้าสู่รัฐสภาสหราชอาณาจักร

คณะกรรมาธิการใหญ่เวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญจากเวลส์ทั้งหมด และสมาชิก สภาสามัญอื่นอีกไม่เกิน 5 คน คณะกรรมาธิการมีหน้าที่อภิปรายเรื่องสำคัญต่างๆ เกี่ยวกับเวลส์

คณะกรรมาธิการใหญ่ไอร์แลนด์เหนือ ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญจากไอร์แลนด์ เหนือ และสมาชิกสภาสามัญอื่นอีกไม่เกิน 25 คน คณะกรรมาธิการมีหน้าที่อภิปรายเรื่องสำคัญ ต่างๆ เกี่ยวกับไอร์แลนด์เหนือ

คณะกรรมาธิการใหญ่ในสภาขุนนาง เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภา ขุนนางจะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา หรือ โดยคณะกรรมาธิการใหญ่ก็ได้ ดังนั้นคณะกรรมาธิการใหญ่ในสภาขุนนางจึงมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้เช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการเต็มสภา แต่การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการใหญ่นั้นจะจัดขึ้นใน ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ และสมาชิกสภาขุนนางย่อมเข้าร่วมประชุมได้ทุกคน ทั้งนี้ การลงมติใดๆ ต้องเป็นโดยเอกฉันท์เท่านั้น หากเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา การประชุม จะจัดขึ้นในห้องประชุมสภา และการลงมติไม่จำเป็นต้องเป็นไปโดยเอกฉันท์

4. การประชุมและภารกิจของรัฐสภา (Parliamentary Session and Business)

สมัยการประชุมของรัฐสภาอังกฤษมีระยะเวลา 1 ปี โดยเริ่มต้นในเดือนพฤศจิกายนและ ไปสิ้นสุดเดือนพฤศจิกายนของปีถัดไป (ประมาณ 150 วันทำการ) โดยในสมัยการประชุมหนึ่งๆ มีการหยุดพักการประชุมเป็นระยะๆ ซึ่งโดยปกติจะหยุดพักการประชุม 5 ครั้ง ดังนี้ (House of Commons Information Office, 2009 b. : 3)

รัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภา	เดือนพฤศจิกายน
หยุดพักเทศกาลคริสต์มาส	หยุดประมาณ 2-3 สัปดาห์ ตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคมถึงต้นเดือนมกราคม
หยุดพักกลางปี	หยุดประมาณ 1 สัปดาห์ ในเดือนกุมภาพันธ์
หยุดพักเทศกาลอีสเตอร์	หยุดนานกว่า 1 สัปดาห์ โดยเริ่มหยุดตั้งแต่วัน Good Friday
หยุดพักเทศกาลฮวิทซัน	หยุดในสัปดาห์เดียวกับวันหยุดประจำฤดู ใบไม้ผลิของธนาคารพาณิชย์
หยุดพักฤดูร้อน	หยุดตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายน หากมีเหตุการณ์พิเศษอาจมีการประชุมสภา ในเดือนกันยายนได้
ปิดสมัยประชุมรัฐสภา	เดือนพฤศจิกายน ของปีถัดไป

4.1 การประชุมและภารกิจของสภาสามัญ

เมื่อเปิดการประชุมรัฐสภาในแต่ละคราว การประชุมสภาสามัญเป็นไปตามวันและเวลา ดังต่อไปนี้

วัน	ห้องประชุมสภา	ห้องประชุมเวสต์มินสเตอร์
จันทร์	14.30 - 22.30 นาฬิกา	-
อังคาร	14.30 - 22.30 นาฬิกา	9.30 – 14.00 นาฬิกา
พุธ	11.30 - 19.30 นาฬิกา	9.30 - 17.00 นาฬิกา
พฤหัสบดี	10.30 – 18.30 นาฬิกา	14.30 - 17.30 นาฬิกา
ศุกร์	9.30 - 15.00 นาฬิกา	-

ทั้งนี้ ตั้งแต่เดือนมกราคม ปี 2003 สมาชิกสภาสามัญจะประชุมสภาในวันศุกร์ก็ต่อเมื่อ มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา สำหรับห้องประชุม เวสต์มินสเตอร์ หรือที่เรียกกันว่าห้องประชุมคณะกรรมาธิการใหญ่นั้น เป็นห้องประชุมที่ใช้ จัดการประชุมควบคู่ไปกับห้องประชุมสภา อย่างเช่นในวันอังคารและวันพุธ ห้องประชุม เวสต์มินสเตอร์จะมีการอภิปรายโดยการแปรญัตติก่อนปิดการประชุมของสมาชิกสภาสามัญ ส่วนวันพฤหัสบดีจะเป็นการอภิปรายรายงานของคณะกรรมาธิการกลั่นกรองชุดต่างๆ

ก่อนเริ่มการประชุมสภาสามัญในแต่ละวัน สมาชิกสภาสามัญต้องเข้าร่วมพิธีกรรมการ สวดมนต์ (Prayers) โดยมีอนุศาสนาจารย์ (Chaplain) เป็นผู้นำพิธี สำหรับพิธีกรรมนี้จะไม่อนุญาต ให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมและไม่มีการถ่ายทอดออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์แต่อย่างใด หลังจาก พิธีกรรมเสร็จสิ้นแล้ว ลำดับถัดไปคือเวลากระทู้ถาม ซึ่งอาจเป็นการตั้งกระทู้ถามสด (ยกเว้นวันศุกร์) หรือกระทู้ถามด่วน และตามด้วยการแถลงการณ์ การรายงานของรัฐมนตรี (Ministerial Statements) เมื่อจบการแถลงการณ์แล้ว สมาชิกสภาสามัญอาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่อง ที่แถลงต่อที่ประชุมได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีอาจขอแถลงต่อที่ประชุมสภาสามัญในวันศุกร์ก็ได้

วาระถัดไปคือ การอภิปรายเฉพาะเรื่อง (Topical Debate) การอภิปรายนี้จะเน้นอภิปราย เฉพาะเรื่องที่สำคัญทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ อย่างเช่น เรื่อง การอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศ การอภิปรายจะเริ่มต้นขึ้นทันทีภายหลังจากการตั้งกระทู้ถามและ การแถลงการณ์ของรัฐมนตรีในสภาเสร็จสิ้นแล้ว

ในการยื่นคำร้องขออภิปรายเฉพาะเรื่องสามารถดำเนินการได้ดังนี้ คือ หากสมาชิกมีความ ต้องการอภิปรายเฉพาะเรื่องในวันพฤหัสบดี สมาชิกต้องยื่นคำขออภิปรายล่วงหน้าตั้งแต่วันจันทร์ ของสัปดาห์ก่อน โดยอาจยื่นคำขออภิปรายเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้นำสภาสามัญ (Leader of the House of Commons) หรือส่งอีเมล์ถึงผู้นำสภาสามัญ หรือโดยการร้องขอในช่วงกระทู้ถาม หรือ อาจขอโดยตรงกับผู้นำสภาสามัญ สำหรับเรื่องอภิปรายที่ได้รับการบรรจุระเบียบวาระจะแจ้งให้ ทราบโดยทั่วไปในวันพฤหัสบดี หรือแจ้งไว้ในรายการหัวข้อการอภิปราย โดยสมาชิกสภาสามัญที่ ยื่นเรื่องขออภิปรายนั้น จะต้องติดตามด้วยตนเองว่าคำขออภิปรายที่ยื่นขอไปนั้นได้รับเลือกหรือไม่ เนื่องจากไม่มีนโยบายแจ้งให้สมาชิกผู้ยื่นขอการอภิปรายทราบเป็นรายบุคคล การอภิปรายเฉพาะ เรื่องเป็นภารกิจใหม่ที่เพิ่งมีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี 2007 โดยคำเสนอแนะของ คณะกรรมาธิการกลั่นกรองปรับปรุงงานสภาสามัญ (The Select Committee on Modernisation) ในการนี้ ได้มีการบรรจุการอภิปรายเฉพาะเรื่องไว้ในข้อบังคับของสภาสามัญเป็นการถาวรแล้ว เมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี 2008 (House of Commons Information Office, 2009 b. : 3 - 8)

สำหรับวาระถัดไปของการประชุมสภาสามัญคือ การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติ และการ อภิปรายเรื่องทั่วไปหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ซึ่งถือว่าเป็นงานหลักของสมาชิกสภาสามัญ (Main Business/Debates) ขั้นตอนการอภิปรายนั้น เริ่มต้นโดยสมาชิกสภาสามัญเสนอญัตติต่อ ประธานสภาสามัญ

เมื่อประธานอนุญาตแล้ว จึงนำญัตตินั้นบรรจุระเบียบวาระเพื่อให้สมาชิก สภาสามัญได้อภิปรายในที่ประชุมสภา ในระหว่างการอภิปราย ประธานสภาสามัญทำหน้าที่ เป็นประธานในการอภิปรายโดยเรียกสมาชิกขึ้นอภิปรายและควบคุมการอภิปรายให้เป็นไปตาม ระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติ ส่วนสมาชิกสภาสามัญที่ต้องการอภิปรายต้องส่งสัญญาณให้ ประธานสภาได้ทราบโดยการยืนขึ้น หรืออาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้า แต่การแจ้งล่วงหน้านี้ ไม่เป็นการรับประกันได้ว่าสมาชิกผู้นั้นจะได้รับอนุญาตให้อภิปรายในสภา โดยปกติแล้วสมาชิก สภาสามัญจะขึ้นอภิปรายได้คนละหนึ่งครั้ง แต่อาจอภิปรายสอดแทรกในระหว่างที่สมาชิกคนอื่น กำลังอภิปรายอยู่ได้ เพื่อเป็นการแนะนำหรือแสดงความคิดเห็นแก่ผู้ที่กำลังอภิปรายอยู่นั้น หากที่ ประชุมต้องการมติในเรื่องที่อภิปราย ก็จะจัดให้มีการลงมติที่เรียกว่า Division โดยยึดหลักเสียง ข้างมาก การลงมติของสภาสามัญเรียกว่า Division เนื่องจากในการลงมตินั้น สมาชิกสภาสามัญที่ เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยจะเดินแยกกันไปคนละห้อง

การประชุมสภาสามัญ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายเฉพาะเรื่อง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และภารกิจอื่นๆ ตามระเบียบวาระประจำวัน จะดำเนินมาจนถึง เวลาหยุดพักการประชุม (Moment of Interruption) ซึ่งเป็นเวลาที่การประชุมสภาประจำวันสิ้นสุดลง หรือเป็นช่วงสรุปของการประชุมสภาในแต่ละวัน อย่างเช่นในวันจันทร์ การประชุมสภาเริ่มตั้งแต่ เวลา 14.30 - 22.30 นาฬิกา เวลาหยุดพักการประชุมสภาคือเวลา 22.00 นาฬิกา สำหรับเวลา 30 นาที ที่เหลือนั้นจะสงวนไว้สำหรับสมาชิกสภาสามัญอาจใช้เพื่อขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม อย่างไรก็ตาม อาจมีการประชุมสภาอย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดพักการประชุมตามเวลาที่ได้ กำหนดไว้ เวลาหยุดพักการประชุมในวันจันทร์และวันอังคารคือเวลา 22.00 นาฬิกา วันพุธคือ เวลา 19.00 นาฬิกา วันพฤหัสบดีคือเวลา 18.00 นาฬิกา และวันศุกร์คือเวลา 14.30 นาฬิกา ทั้งนี้อาจมีการยื่นญัตติขอขยายเวลาการประชุมสภา (Business Motion) เพิ่มเติมจากเวลาที่กำหนดในแต่ ละวันได้ หากเห็นควรให้สมาชิกสภาสามัญได้ประชุมสภาอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการแปรญัตติก่อนปิดประชุม คือการที่สมาชิกสภาสามัญขอแปรญัตติเพื่อขอ อภิปราย หารือ หรือแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ในเขตพื้นที่ที่ตนเป็น ผู้แทน หรือเพื่อต้องการให้รัฐมนตรีได้อธิบายเพิ่มเติมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยปกติการอภิปราย โดยการขอแปรญัตติก่อนปิดประชุมนั้นจะใช้เวลาประมาณ 30 นาที แต่อาจมีการขยายเวลาการ อภิปรายได้มากกว่าเวลาที่กำหนดให้

4.2 การประชุมและภารกิจของสภาขุนนาง

สำหรับสภาขุนนางนั้น ในสมัยการประชุมหนึ่งๆ สภาขุนนางใช้เวลาโดยส่วนใหญ่ สำหรับกระบวนการตราพระราชบัญญัติ คืออาจเริ่มตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิก สภาขุนนางเอง และทำหน้าที่ตรวจสอบ พิจารณา และแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่ ขั้นตอนการพิจารณาของสภาขุนนาง อย่างเช่น ในระยะ 4 ปี ที่ผ่านมา (2005 - 2008) สภาขุนนาง ใช้เวลาโดยเฉลี่ยร้อยละ 60 สำหรับกระบวนการ

นิติบัญญัติ และร้อยละ 40 สำหรับการทำหน้าที่ ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อาทิ การอภิปรายและการตั้งกระทู้ถาม (House of Lords, 2008 : 37)

ก่อนเริ่มการประชุมสภาขุนนางในแต่ละวัน สมาชิกสภาขุนนางต้องเข้าร่วมพิธีกรรมการ สวดมนต์ (Prayers) โดยมีบาทหลวงชั้นผู้ใหญ่ (Lord Spiritual) เป็นผู้นำพิธี หลังจากพิธีกรรม เสร็จสิ้นแล้วลำดับถัดไป คือเวลากระทู้ถาม ซึ่งเป็นการตั้งกระทู้ถามสดได้นานถึง 30 นาทีในวัน จันทร์ถึงวันพฤหัสบดี สำหรับกระทู้ถามสดของสภาขุนนางนั้น เป็นกระทู้ถามต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะ ไม่ได้เป็นการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงอย่างเช่นของสภาสามัญ เมื่อกระทู้ถามเสร็จ สิ้นแล้ว จึงเป็นการแถลงการณ์ของรัฐมนตรี แต่การแถลงการณ์ของรัฐมนตรีในสภาขุนนางไม่ได้เป็น ภารกิจประจำ แต่จะมีขึ้นเป็นครั้งคราว และเป็นการแถลงซ้ำกับที่ได้แถลงต่อสภาสามัญไว้แล้ว

ลำดับถัดไปของวาระการประชุมคือ การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติและเรื่องที่สำคัญ ต่างๆ และรวมถึงการลงมติแบบ Division ในการอภิปรายนั้น ประธานสภาขุนนางมิได้ทำหน้าที่ เป็นผู้กำกับการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยอย่างเช่นประธานสภาสามัญ เนื่องจากสมาชิก สภาขุนนางจะ ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการประชุมร่วมกันเอง มิได้เป็นหน้าที่ของสมาชิกคนใด คนหนึ่ง นอกจากนี้ สภาขุนนางไม่มีการแปรญัตติก่อนปิดประชุม แต่อาจมีการตั้งกระทู้ถาม เพื่อการอภิปรายสั้นๆ ได้ คือประมาณ 1 -1% ชั่วโมง ในช่วงเวลาอาหารเย็น (UK Parliament, 2009 b.) โดยปกติการประชุมสภาขุนนางจะดำเนินการตามวันและเวลาดังต่อไปนี้ (IHouse of Lords, 2009 a. : 4)

วัน	เวลา	ภารกิจ
วันจันทร์ วันอังคาร และวันพุธ	14.30 น. (วันพุธ 15.00 น.) 15.00 น. (วันพุธ 15.30 น.) 19.30 น. 22.00 น.	ตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี อภิปรายร่างพระราชบัญญัติ อภิปรายเฉพาะเรื่อง ยุติการประชุม
วันพฤหัสบดี	11.00 น. 11.30 น. 19.00 น.	การตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี อภิปรายเรื่องทั่วไป ยุติการประชุม
วันศุกร์	10.00 น.	อภิปรายร่างพระราชบัญญัติ

5. สถาบันนิติบัญญัติลำดับรองในสหราชอาณาจักร

ภายใต้การกระจายอำนาจด้านนิติบัญญัติโดยหลักการโอนอำนาจ (Devolution) รัฐสภา สกอตแลนด์ (The Scottish Parliament) สภาแห่งเวลส์ (The National Assembly for Wales) และ สภาไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Assembly) ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินภารกิจและหน้าที่ โดยเป็นสถาบันนิติ

บัญญัติลำดับรองจากรัฐสภาสหราชอาณาจักร (The United Kingdom Parliament The Westminster Parliament) การโอนอำนาจด้านนิติบัญญัติเป็นมติของรัฐบาลในการ ปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของประเทศให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบัน แต่ยังคงยึดมั่นในหลักการที่ว่า รัฐสภาสหราชอาณาจักรยังคงถืออำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่ถ่ายโอนอำนาจหรือยกอำนาจการตัดสินใจด้านนิติบัญญัติบางส่วนให้แก่สถาบันนิติบัญญัติ ลำดับรอง

การโอนอำนาจด้านนิติบัญญัติของสหราชอาณาจักร ไม่ได้มีลักษณะเช่นเดียวกับการโอน อำนาจนิติบัญญัติของประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (federal) อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐจะแยกอำนาจสูงสุดระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลต่างๆ ของ มลรัฐ ภูมิภาค หรือจังหวัด ที่รวมเข้าเป็นสหพันธรัฐ ส่วนขอบข่ายอำนาจของรัฐบาลทั้งสอง ระดับนั้นจะกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย แต่ทั้งนี้ส่วนกลางจะไม่เข้าไปมีบทบาทหรือแทรกแซงการ ทำงานขององค์กรภายใต้หลักการ โอนอำนาจ และการแทรกแซงจากส่วนกลางต้องเป็นไปอย่าง จำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมือง หรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political of Democratic Decentralisation) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2551) ในส่วนของการโอนอำนาจแบบสหราชอาณาจักรนั้น รัฐสภา สหราชอาณาจักรสามารถแก้ไขหรือเพิกถอนพระราชบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภาสกอตแลนด์ สภาแห่งเวลส์และสภาไอร์แลนด์เหนือได้เช่นเดียวกับการแก้ไขหรือเพิกถอนพระราชบัญญัติอื่นๆ

นอกจากนี้ ความสูงสุดด้านอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาสหราชอาณาจักรยังปรากฏให้เห็นเด่นชัดในพระราชบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการโอนอำนาจ อย่างเช่น มาตรา 28 ของพระราชบัญญัติ สกอตแลนด์ปี 1988 ได้กำหนดให้รัฐสภาสกอตแลนด์มีอำนาจในการตรากฎหมายแต่มาตรา 28 (7) ได้บัญญัติว่า “มาตรานี้ไม่มีผลกระทบต่ออำนาจของรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรในการที่จะตรา กฎหมายสำหรับสกอตแลนด์” (House of Commons Library, 2003 : 12) บทบัญญัติในลักษณะ เดียวกันนี้ ยังปรากฏให้เห็นในมาตรา 5 (6) ของพระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือ ปี 1998 ส่วน สภาแห่งเวลส์นั้น ค่อนข้างเห็นเด่นชัดว่ามีสถานะเป็นสถาบัญนิติบัญญัติลำดับรองคือมีอำนาจใน การตรากฎหมายได้เฉพาะเท่าที่รัฐสภาสหราชอาณาจักรมอบอำนาจให้ทำแทนเท่านั้น หรือกล่าว อีกนัยหนึ่งคือ มีหน้าที่ตรากฎหมายลำดับรอง (delegated legislation) ภายใต้พระราชบัญญัติที่ตรา ขึ้นโดยรัฐสภาสหราชอาณาจักรเท่านั้น (House of Commons Library, 2003 : 12) แต่ปัจจุบัน สภาแห่งเวลส์มีอำนาจในการตรากฎหมายแบบกึ่งปฐมภูมิ (quasi-primary legislation) ในกิจการ บางอย่างได้เอง

อำนาจหน้าที่ที่ยังคงสงวนไว้ให้แก่รัฐสภาสหราชอาณาจักร คือ

- การตรากฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและพระราชวงศ์อังกฤษ
- นโยบายการต่างประเทศ การทหารและความมั่นคง และการดำเนิน ความสัมพันธ์กับสหภาพยุโรป

- นโยบายเศรษฐศาสตร์มหภาคและภาษี (ยกเว้นการเพิ่ม/ลด อัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้ไม่เกิน 3 เพนนี ในเขตสกอตแลนด์ และการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น)

- การค้าต่างประเทศ - การตรากฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน

- การประกันสังคม

- การออกอากาศและกระจายเสียงด้านสื่อสารมวลชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐสภาสหราชอาณาจักรยังคงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดด้านนิติบัญญัติ แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือนั้น รัฐสภาสหราชอาณาจักร ไม่ควรตรากฎหมายเกี่ยวกับกิจการที่ ได้โอนความรับผิดชอบไปยังสถาบันนิติบัญญัติลำดับรองแล้ว เว้นแต่ได้รับความยินยอมจาก สถาบันนิติบัญญัติลำดับรองแห่งนั้น

ในส่วนของหน่วยงานสนับสนุนของสถาบันนิติบัญญัติลำดับรองนั้น มีรูปแบบที่แตกต่าง กันออกไป แต่ได้ใช้รูปแบบของคณะกรรมาธิการสภาสามัญของสหราชอาณาจักร (The House of Commons Commission Model) เป็นพื้นฐานในการดำเนินงาน หน่วยงานสนับสนุนของสภา ไอร์แลนด์เหนือ คือ Northern Ireland Assembly Commission ซึ่งจัดตั้งตามมาตรา 27 ของ พระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือ ปี 1998 (Northern Ireland Act 1998) หน่วยงานสนับสนุนของ รัฐสภาสกอตแลนด์ คือ The Scottish Parliamentary Corporate Body (SPCB) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ปี 1998 (Scotland Act 1998) และหน่วยงานสนับสนุน ของสภาแห่งเวลส์คือ The National Assembly for Wales Commission ซึ่งจัดตั้งตามมาตรา 27 ของ พระราชบัญญัติรัฐบาลแห่งเวลส์ ปี 2006 (Government of Wales Act 2006) (House of Commons Library, 2008 : 20 - 21)

5.1 สภาไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Assembly)

สภาไอร์แลนด์เหนือได้จัดตั้งขึ้นตามข้อตกลงเบลฟาสต์ (Belfast Agreement) เมื่อวันที่ 10 เมษายน 1998 ซึ่งนำไปสู่การยุติความรุนแรงที่มีมานานกว่า 30 ปี ข้อตกลงดังกล่าวเป็นผลมา จากการเจรจาระหว่างพรรคการเมืองในไอร์แลนด์เหนือกับรัฐบาลกลางสหราชอาณาจักรและ รัฐบาลของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ซึ่งนำไปสู่การตรากฎหมายใหม่ คือพระราชบัญญัติไอร์แลนด์ เหนือ ปี 1998 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองของไอร์แลนด์ เหนือ และความร่วมมือระหว่างกันของรัฐบาลสามฝ่าย คือ รัฐบาลสหราชอาณาจักร รัฐบาลไอร์แลนด์เหนือ และรัฐบาลสาธารณรัฐไอร์แลนด์

การเลือกตั้งสภาไอร์แลนด์เหนือมีขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 1998 แต่ภายหลังการ เลือกตั้งยังไม่มีการจัดตั้งรัฐบาล และสภาไอร์แลนด์เหนือปฏิบัติหน้าที่แบบรัฐสภาเงาเท่านั้น เนื่องจากยังไม่ได้รับโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางสหราชอาณาจักร จนเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 1999 จึงได้เปิดประชุมสภาอย่างเป็นทางการครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้รับโอนอำนาจจากรัฐบาลกลาง เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 1999 อย่างไรก็ตาม

เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่าง ไอร์แลนด์เหนือกับรัฐบาลกลางยังคงไม่สิ้นสุด โดยเฉพาะประเด็นที่รัฐบาลกลางยังคงต้องการ ปกครองไอร์แลนด์เหนือโดยตรง ในขณะที่ไอร์แลนด์เหนือต้องการปกครองตนเอง ดังนั้นการใช้ อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาไอร์แลนด์เหนือจึงถูกระงับอยู่หลายครั้ง คือ ระหว่างวันที่ 11 กุมภาพันธ์ – 30 พฤษภาคม 2001 วันที่ 11 สิงหาคม 2001 วันที่ 21 กันยายน 2001 และอีกครั้งใน เดือนตุลาคม ปี 2002 และไม่ได้มอบอำนาจคืนจากรัฐบาลกลางอีกเลยแม้ว่าจะได้มีการเลือกตั้งสภาไอร์แลนด์เหนืออีกครั้งเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2003 ก็ตาม (House of Commons Library, 2003 : 28)

ระหว่างปี 2004 - 2005 รัฐบาลสหราชอาณาจักร รัฐบาลไอร์แลนด์เหนือ กลุ่มUnionist (ส่วนใหญ่นับถือคริสต์นิกายโปรแตสแตนท์ ที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร) และ กลุ่ม Nationalist (ส่วนใหญ่นับถือคริสต์นิกายคาทอลิก ที่ต้องการเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักร เพื่อผนวกเข้ากับสาธารณรัฐไอร์แลนด์) ได้หารือร่วมกันเพื่อหาแนวทางในการถ่ายโอนอำนาจการ ปกครอง นอกจากนี้ขบวนการกู้ชาติไอริช (IRA)ได้ประกาศอย่างเป็นทางการที่จะยุติการปฏิบัติการ ทางทหารและย้ำว่าจะหันมาต่อสู้ทางการเมืองอย่างสันติวิธี (สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล, 2552) ต่อมาเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2006 ได้มีการทำข้อตกลงเซนต์แอนดรูส์ (St Andrews Agreement) และ รัฐสภาสหราชอาณาจักร ได้ผ่านความเห็นชอบพระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือ (ข้อตกลงเซนต์ แอนดรูส์) ปี 2006 (Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006) ซึ่งนำไปสู่การเลือกตั้ง สภาไอร์แลนด์เหนือในเดือนมีนาคม 2007 และสภาจึงกลับมามีอำนาจดำเนินงานอีกครั้งเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2007 ภายใต้พระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือ ปี 1998 และพระราชบัญญัติไอร์แลนด์ เหนือ (ข้อตกลงเซนต์แอนดรูส์) ปี 2006 (Holden, 2007 : 3)

- องค์ประกอบ

สภาไอร์แลนด์เหนือมีสมาชิกจำนวน 108 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนใน ไอร์แลนด์เหนือ และมีประธานสภานิติบัญญัติ 1 คน โดยได้รับการเลือกจากสมาชิกสภา ประธานสภามีหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาและควบคุมการประชุมให้เป็นไปด้วย ความเรียบร้อย พร้อมกันนี้ประธานสภายังมีหน้าที่ด้านการบริหาร ซึ่งได้แก่ งานบริหารของ สภาไอร์แลนด์เหนือ รวมทั้งการดำเนินความสัมพันธ์กับสถาบันนิติบัญญัติอื่นๆ ภายในสหราชอาณาจักร ซึ่งได้แก่ รัฐสภาสหราชอาณาจักร รัฐสภาสกอตแลนด์ และสภาแห่งเวลส์ รวมทั้งเป็นตัวแทนในการประชุมของสมาคมนิติบัญญัติระดับภูมิภาค (ลำดับรอง) แห่งยุโรป และ เข้าร่วมกิจกรรมกับสถาบันนิติบัญญัติแห่งอื่นๆ ในเครือจักรภพอังกฤษ

สมาชิกสภา ไอร์แลนด์เหนือปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติคล้ายคลึงกับสมาชิกสภา สามัญแห่งสหราชอาณาจักร คือ เข้าร่วมการประชุมสภา พิจารณากฎหมาย ตั้งกระทู้ถาม และ ดำเนินงานในรูปของคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ในการนี้ The Northern Ireland Assembly Commission ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนงานและกิจการของสภาในด้านต่างๆ โดยมีประธานสภา ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการและมีกรรมาธิการอื่นอีก 5 คน โดยกรรมาธิการทั้งหมดนี้ จะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือ

(Holden, 2007 : 3) สำหรับสำนักงานเลขาธิการ ของสภาไอร์แลนด์เหนือ ประกอบด้วยหน่วยกรรมาธิการ หน่วยบริการด้านข้อมูลการวิจัย และ งานธุรการสนับสนุนอื่นๆ โดยผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขาธิการสภา และผู้ว่าการบัญชีของสำนักงานเลขาธิการ (House of Commons Library, 2008 : 22)

ต่อมาในเดือนตุลาคม 2007 รายงานการทบทวนของ George Reid ได้นำเสนอให้มีการ เปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการโดยแนะนำการจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ คือเสนอให้มี คณะกรรมการบริหาร (management board) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 4 ฝ่าย คือ งานธุรการ งาน ทรัพยากร งานด้านทรัพย์สิน และงานนิติการและสัญญา โดยมีเลขาธิการสภาทำหน้าที่เป็น ประธานของคณะกรรมการบริหาร นอกจากนี้ รายงานการทบทวนยังเสนอให้มีการแต่งตั้ง บุคคลภายนอกเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารด้วย พร้อมกับให้มีการจัดตั้งหน่วยบริการ ของสภา ที่เป็นอิสระจากระบบข้าราชการพลเรือนภายในปี 2010 (House of Commons Library, 2008 : 22)

- **อำนาจหน้าที่ของสภาไอร์แลนด์เหนือ**

อำนาจด้านนิติบัญญัติที่โอนให้แก่สภาไอร์แลนด์เหนือนั้นแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1) อำนาจที่ได้รับการยกเว้นมิให้ใช้ (excepted) คืออำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่ยังอยู่ใน เขตอำนาจของรัฐสภาสหราชอาณาจักร มิได้โอนให้แก่สภาไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งได้แก่ การตรา กฎหมายเกี่ยวกับพระราชวงศ์อังกฤษ ความมั่นคงแห่งชาติ พลังงานนิวเคลียร์และการติดตั้งไฟฟ้า และการจัดเก็บภาษีในระดับสหราชอาณาจักร เป็นต้น

2) อำนาจที่ได้รับการสงวนไว้ (reserved) คืออำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่อาจมีการโอน ให้แก่สภาไอร์แลนด์เหนือได้ หากมีคำสั่งศาลและได้รับความยินยอมจากประชาคมที่เกี่ยวข้อง (cross-community consent) ซึ่งได้แก่ การตรากฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายอาญา การบินพาณิชย์ การโทรคมนาคม การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

3) อำนาจที่ถ่ายโอนให้ (transferred) คืออำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่ได้โอนให้สภา ไอร์แลนด์เหนือดำเนินการ ซึ่งได้แก่ การตรากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา สาธารณสุขสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรและชนบท และการพัฒนาสังคม เป็นต้น (Holden, 2007 : 3)

5.2 รัฐสภาสกอตแลนด์

ในช่วงทศวรรษที่ 70 ความพยายามในการโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังสกอตแลนด์ ไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากรัฐบาลกลางสหราชอาณาจักร โดยการนำของพรรคอนุรักษ์นิยมไม่เห็น ด้วยกับการโอนอำนาจให้แก่สกอตแลนด์ภายใต้พระราชบัญญัติสกอตแลนด์ปี 1978 ด้วยเกรงว่าจะ เกิดการแบ่งแยกดินแดนภายในสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้ลดทอนความตึงเครียด โดยการออกมาตรการต่างๆ เพื่อโอนอำนาจด้านบริหารเพิ่มเติมให้แก่สกอตแลนด์ นอกจากนี้ ในส่วนของรัฐสภาสหราชอาณาจักรก็ได้อนุญาตให้มีวิธีการปฏิบัติพิเศษในส่วนของกิจการ สกอตแลนด์อีกด้วย แต่ทั้งนี้ บางกลุ่มยังคงไม่พอใจกับมาตรการ

ต่างๆ ของรัฐบาลกลาง (Scottish Parliament, 2007) ดังนั้น บางกลุ่มที่สนับสนุนให้มีการโอนอำนาจให้สกอตแลนด์จึงได้ร่วมจัดตั้ง สมาคม Scottish Constitutional Convention (SCC) โดยมีพรรคเสรีประชาธิปไตยและพรรค แรงงานเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคม SCC ด้วย แต่พรรคอนุรักษ์นิยมกับพรรคแห่งชาติ สกอตแลนด์ (Scottish National Party : SNP) ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของสมาคมดังกล่าว

การประชุมของสมาคม SCC ได้เปิดกว้างให้ภาคประชาสังคมได้เข้าร่วมด้วย และ ภายหลังการประชุมครั้งแรกของสมาคมในปี 1989 ได้มีการออกแถลงการณ์ในนามประชาชนชาว สกอตแลนด์เพื่อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติหรือรัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ ต่อมาในปี 1995 ทางสมาคม SCC ได้จัดทำรายงาน Scotland's Parliament, Scotland's Right ซึ่งได้บรรจุร่าง เกี่ยวกับการโอนอำนาจจากส่วนกลางให้แก่สกอตแลนด์ พร้อมกับได้มีการจัดทำเอกสาร The White Paper Scotland's Parliament ซึ่งเป็นเอกสารแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐสภา สกอตแลนด์ (House of Commons Library, 2003 : 18)

ในวันที่ 11 กันยายน 1997 ได้จัดให้มีการลงประชามติว่าด้วยเรื่องการโอนอำนาจให้แก่ สกอตแลนด์ โดยมีประชาชนชาวสกอตแลนด์ออกมาใช้สิทธิร้อยละ 60.4 ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 74.3 เห็นด้วยให้มีการจัดตั้งรัฐสภาสกอตแลนด์ และร้อยละ 60.2 เห็นด้วยที่จะให้รัฐสภา สกอตแลนด์มีอำนาจในการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีได้ จากการทำประชามติดังกล่าว ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ปี 1998 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง รัฐสภาสกอตแลนด์ และจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งแรกในวันที่ 6 พฤษภาคม 1999 (House of Commons Library, 2003 : 18)

- **องค์ประกอบ**

รัฐสภาสกอตแลนด์ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาจำนวน 129 คน โดยสมาชิก 73 คน มาจาก การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ส่วนสมาชิกอีก 56 คน คือสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดย ระบบเสริมสมาชิก (Additional Member System) แบบสัดส่วน ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งผสม ระหว่างระบบเสียงส่วนใหญ่กับระบบสัดส่วน โดยใช้บัญชีรายชื่อแบบปิด และใช้ภาค (region) ทั้ง 8 ภาคเป็นเขตเลือกตั้ง และแต่ละภาคมีสมาชิกได้ 7 คน (House of Commons Library, 2003 : 18) สำหรับงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาสกอตแลนด์ ได้แก่ เข้าร่วมการประชุมสภา พิจารณากฎหมาย ตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารของรัฐบาลสกอตแลนด์ และดำเนินงานในรูปของ คณะกรรมาธิการชุดต่างๆ

รัฐสภาสกอตแลนด์มีประธานรัฐสภา 1 คน ซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกรัฐสภาสกอตแลนด์ ประธานสภามีหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภา และควบคุมการประชุมให้เป็นไปด้วยความ เรียบร้อย พร้อมกันนี้ประธานสภายังมีหน้าที่ด้านการบริหารของรัฐสภาสกอตแลนด์ โดยมีรอง ประธานรัฐสภา 2 คน ช่วยปฏิบัติหน้าที่ (Holden, 2007 : 21 - 22) ในส่วนของการสนับสนุนงาน รัฐสภานั้น มี The Scottish Parliamentary Corporate Body (SPCB) ทำหน้าที่ในการสรรหา บุคลากร ดูแลงานด้านทรัพย์สิน และให้บริการงานด้านต่างๆ ตามวัตถุประสงค์การดำเนินงานของ รัฐสภา SPCB มีกรรมการ 4 คน ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกรัฐสภา

สกอตแลนด์ และประธานรัฐสภา สกอตแลนด์ (Presiding Officer) ทำหน้าที่เป็นประธานของ SPCB (House of Commons Library, 2008 : 20)

- **อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาสกอตแลนด์**

รัฐสภาสกอตแลนด์มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหลัก (primary legislation) และกฎหมายลำดับรอง (secondary legislation) ในด้านต่างๆ ได้ เว้นแต่เรื่องที่สงวนไว้เป็นอำนาจของ รัฐสภาสหราชอาณาจักร ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ส่วนกิจการที่ได้มีการโอนอำนาจให้แก่รัฐสภา สกอตแลนด์ดำเนินการตรากฎหมาย ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับการศึกษาและการฝึกอบรม สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว การเกษตรและ การประมง เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐสภาสกอตแลนด์ยังมีอำนาจหน้าที่ในงานด้านกฎหมายและ กิจการภายในของสกอตแลนด์ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง ระบบการฟ้องร้อง คดีและศาลอีกด้วย (Holden, 2007 : 7 - 8)

5.3 สภาแห่งเวลส์

เวลส์เป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอังกฤษมากที่สุด โดยความสัมพันธ์ของ ทั้งสองประเทศนี้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ The Act of Union between England and Wales 1536 หากเทียบกับสกอตแลนด์แล้ว เวลส์ถือว่ามีอิสรภาพในการปกครองตนเองน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม เวลส์มีผู้แทนของตนเองในคณะรัฐมนตรีสหราชอาณาจักร คือรัฐมนตรีแห่งเวลส์ (Secretary of State for Wales) ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานเวลส์ในคณะรัฐมนตรี และปฏิบัติหน้าที่เพื่อ ดูแลกิจการและรักษาผลประโยชน์แห่งเวลส์ (House of Commons Information Office, 2009 a. : 6)

ในปี 1997 ได้จัดให้มีการลงประชามติเรื่องการ โอนอำนาจให้แก่เวลส์ ซึ่งได้ดำเนินการ หลังจากที่ได้จัดประชามติเรื่องการ โอนอำนาจให้แก่สกอตแลนด์เพียงหนึ่งสัปดาห์ ในการลง ประชามติครั้งนี้ มีผู้มาลงประชามติเพียงร้อยละ 50 จากจำนวนผู้มีสิทธิ์ทั้งหมด และผลปรากฏว่ามี ผู้เห็นด้วยกับการโอนอำนาจให้เวลส์เพียงร้อยละ 50.3 (House of Commons Library, 2003 : 22) ภายหลังการลงประชามติ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ The Government of Wales Act 1998 ซึ่งมีผลให้มีการจัดตั้งสภาแห่งเวลส์ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายภายใต้กิจการที่ ได้รับโอนมาจากรัฐบาลกลาง กิจการที่โอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของเวลส์นั้นเหมือนกับที่ โอนให้แก่สกอตแลนด์ แต่ต่างกันตรงที่เวลส์ไม่มี อำนาจเกี่ยวกับการตรากฎหมายอาญาและ กฎหมายแพ่ง ไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีเงินได้ และไม่มี อำนาจในการตรากฎหมายหลัก แต่สามารถตรากฎหมายลำดับรองได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เป็นการเฉพาะ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติ The Government of Wales Act 2006 มีผลใช้บังคับ อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งเวลส์ได้ขยายเพิ่มเติมมากขึ้น และได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน Welsh Assembly Government แยก

ต่างหากจากสภาแห่งเวลส์ เพื่อให้ดำเนินงานด้านบริหารภายใต้เขต อำนาจที่ได้รับโอนมาจากรัฐบาลกลาง (House of Commons Information Office, 2009 a. : 6)

- **องค์ประกอบ**

ปัจจุบัน สภาแห่งเวลส์ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 60 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชน ส่วนตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภาอีก 1 ตำแหน่งให้สมาชิกสภาเลือก กันเอง ประธานสภามีหน้าที่หลักคือ เป็นประธานในการประชุมสภา และควบคุมการประชุมให้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย หากประธานสภาไม่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ได้ รองประธานสภาจะทำ หน้าที่แทน ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ The Government of Wales Act 2006 และข้อบังคับสภาแห่งเวลส์ ตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภานั้นจะแบ่งเป็นของฝ่ายรัฐบาล 1 คน และเป็นของฝ่ายค้าน 1 คน

สำหรับหน่วยที่ทำหน้าที่สนับสนุนงานของสภาแห่งเวลส์คือ The National Assembly for Wales Commission ซึ่งคณะกรรมาธิการประกอบด้วย ประธานสภา และสมาชิกสภาอีก 4 คน โดยจะต้องมาจากพรรคการเมืองต่างพรรคกัน และมีความรู้ความเชี่ยวชาญต่างสาขากัน ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการจะดำเนินงาน โดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของสภาแห่งเวลส์ (House of Commons Library, 2003 : 23 - 24)

- **อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งเวลส์**

เมื่อเทียบกับรัฐสภาสกอตแลนด์ ย่อมเห็นได้ชัดว่าสภาแห่งเวลส์มีสถานะเป็นสถาบัญ นิติบัญญัติลำดับรอง คือมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองได้เท่าที่รัฐสภาสหราชอาณาจักร มอบอำนาจให้ทำแทนเท่านั้น แต่ปัจจุบัน พระราชบัญญัติ The Government of Wales Act 2006 ได้ ให้อำนาจแก่สภาแห่งเวลส์ให้มีอำนาจในการตรากฎหมายถึงปฐมภูมิ ในกิจการบางอย่างได้เอง โดยเรียกกฎหมายประเภทนี้ว่า Assembly Measures และมีผลเทียบได้กับพระราชบัญญัติที่ออกโดย รัฐสภาสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ สภาแห่งเวลส์ยังมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล เวลส์เช่นเดียวกับสถาบันนิติบัญญัติแห่งอื่นๆ สำหรับกิจการที่สภาแห่งเวลส์ดำเนินการตรากฎหมาย ถึงปฐมภูมิได้เอง มีทั้งหมด 20 ด้าน ซึ่งได้แก่ การศึกษาและอบรม การบริการสาธารณสุข การพัฒนาการเกษตร ประมง ป่าไม้และชนบท การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การทางและขนส่ง มวลชน การท่องเที่ยว กิจการด้านวัฒนธรรม เป็นต้น (FHolden, 2007 : 8 - 9)

5.4 การกระจายอำนาจนิติบัญญัติในอังกฤษ

นับตั้งแต่ปี 1997 เป็นต้นมา การปฏิรูปการเมืองโดยการโอนอำนาจในสหราชอาณาจักร ปรากฏเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองทั้งในสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น กระบวนการ โอนอำนาจให้แก่สถาบันนิติ บัญญัติลำดับรองไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สภาไอร์แลนด์เหนือ รัฐสภาสกอตแลนด์และสภา แห่งเวลส์ มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกับรัฐสภาสหราชอาณาจักร หากแต่มุ่งหวังให้แต่ละประเทศได้ มีโอกาสดูแลประชาชนและรักษาประโยชน์ส่วนรวมตามแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับ การเมือง วัฒนธรรม และธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศนั้นๆ

ในส่วนของอังกฤษนั้น เป็นประเทศเดียวในสหราชอาณาจักรที่ไม่มีสถาบันนิติบัญญัติ เป็นของตนเอง ซึ่งทำให้ประชาชน นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องมองว่า การที่อังกฤษไม่มี หน่วยงานบริหารและสภานิติบัญญัติเป็นของตนเองเป็นเรื่องที่เสียประโยชน์ คือไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเช่นที่ประเทศอื่นๆ ได้รับ ขาดโอกาสที่จะแข่งขันเพื่อขอรับการลงทุน ทั้งจากหน่วยงานภายในสหราชอาณาจักรและจากโครงการของยุโรป แต่หากมองย้อนกลับไป ในช่วงเวลาที่ผ่านมา แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจของอังกฤษไม่เด่นชัดมากนัก แต่เสียงเรียกร้องใน เรื่องนี้ได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ปี 1999 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ในปี 1997 พรรคแรงงาน ซึ่ง เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลของสหราชอาณาจักรในขณะนั้น ได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะให้มีการจัดตั้งสภา ประจำเขตในอังกฤษ (elected regional assemblies) โดยให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชนในเขตนั้นๆ แต่ทั้งนี้ไม่ได้เสนอให้สภาดังกล่าวมีอำนาจด้านนิติบัญญัติหรือมีอำนาจใน การตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารประจำเขต เพียงแต่กำหนดว่าให้สภาเหล่านั้นมีหน้าที่ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ประจำเขตและกำหนดแนวทางของกิจการที่อาจมีผลได้เสียต่อเขตนั้นๆ (House of Commons Library, 2003 : 30)

อย่างไรก็ตาม โครงการจัดตั้งสภาประจำเขตยังไม่ได้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม เนื่องจากการลง ประชามติว่าด้วยเรื่องการจัดตั้งสภาประจำเขต ซึ่งได้เริ่มครั้งแรกในเขต North East เมื่อปี 2004 นั้น ไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในเขตดังกล่าว เนื่องจากประชาชนยัง ไม่มั่นใจว่าสภาเขตจะมีอำนาจและบทบาทอย่างแท้จริง จึงทำให้การลงประชามติในเขตลำดับ ถัดไปต้องระงับไป และโครงการจัดตั้งสภาประจำเขตจึงต้องเลื่อนออกไปก่อน (BBC News, 2004)

ปัจจุบัน อังกฤษจึงมีสถาบันเพียงแห่งเดียว คือ Greater London Authority (GLA) ที่ได้รับ โอนอำนาจมาจากส่วนกลาง ให้ดำเนินงานด้านบริหารภายในกรุงลอนดอน และมีสภาท้องถิ่นซึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร GLA ประกอบด้วย 2 หน่วยงาน คือสำนักงาน นายกเทศมนตรีกรุงลอนดอน ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหาร มีนายกเทศมนตรีกรุงลอนดอน (The Mayor of London) เป็นผู้บริหารสูงสุดที่มาจากการเลือกตั้ง และสภากรุงลอนดอน (London Assembly) ซึ่งสมาชิกมาจากการ

เลือกตั้งและมีหน้าที่หลักคือ การตรวจสอบการบริหารงานของฝ่าย บริหาร รวมทั้งนำเสนอรายงานและข้อเสนอที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายบริหาร โดยมีสำนักงาน เลขาธิการสภากรุงลอนดอน (London Assembly Secretariat) ทำหน้าที่สนับสนุนงานของสภากรุงลอนดอน (Greater London Authority, 2009)