

## บทที่ 2

### หลักการยุบสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ

หลักการเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือกำเนิดขึ้นในต่างประเทศ ควรที่จะทำการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดเนื้อหาบทบัญญัติของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ เพื่อจะได้ทราบว่าประเทศที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรต่างๆ เหล่านั้นเขามีข้อกำหนดอย่างไรบ้าง จะได้เรียนรู้และนำมาเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาศึกษาการยุบสภาผู้แทนราษฎรใน 3 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส เหตุผลที่ทำให้สนใจศึกษาประเทศเหล่านี้ เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ส่วนประเทศเยอรมันนั้นเป็นประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสาเหตุที่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้มีสาเหตุใดบ้าง และสุดท้ายประเทศฝรั่งเศสแม้ว่าไม่ได้มีการบัญญัติถึงสาเหตุที่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้แต่มีบทบัญญัติว่าห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในเหตุใดบ้างไว้แทนการกำหนดสาเหตุ ซึ่งจากการศึกษาทำความเข้าใจในเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรของทั้งสามประเทศที่มีลักษณะบทบัญญัติแตกต่างกันไปทั้งในแง่การมีบทบัญญัติกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติอาจทำให้เห็นถึงลักษณะที่ควรเป็นของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม การจะกล่าวถึงว่าบทบัญญัติกติกาศึกษาของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ดีควรเป็นเช่นใดนั้น คงไม่สามารถบอกได้อย่างแน่ชัดนัก เพราะแต่ละประเทศก็มีพัฒนาการของตนที่ต่างกันออกไป ความเหมาะสมความควรจึงต่างกันออกไปด้วย

### 2.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ

#### 2.1.1 พัฒนาการของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจากประเทศอังกฤษ โดยถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงยุบสภาสามัญได้ เนื่องจากเป็นสภาผู้แทนของราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน (โดยทั่วไปแล้วในระบบรัฐสภา สภาผู้แทนของประเทศต่างๆ อาจถูกยุบได้โดยฝ่ายบริหารเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่) สภาที่สองหรือสภาสูงไม่อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารได้ แต่ยังมี

บางประเทศที่สภาที่สองถูกยุบได้ ได้แก่ สภาที่สองของประเทศเบลเยียม เป็นต้น ซึ่งอาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารในเวลาใดก็ได้ และอาจยุบสภาที่สองพร้อมกับสภาที่หนึ่ง (สภาผู้แทนราษฎร) หรือจะยุบสภาใดสภาหนึ่งก่อนก็ได้ การที่สภาสูงของประเทศเบลเยียมซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปแต่ด้วยวิธีการที่แตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรอาจถูกยุบได้นั้น เป็นหลักการที่แตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภา ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้ว สภาสูงของประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภาหรือประธานาธิบดีก็ตามมักจะไม่มีถูกยุบ เพียงแต่ว่า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ สภาสูงจะประชุมต่อไปไม่ได้ หลักการที่สภาสูงไม่อาจถูกยุบได้นี้เป็นหลักการของระบบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษ เพราะสภาสูงของประเทศอังกฤษหรือสภาขุนนางนั้นสมาชิกดำรงตำแหน่งอยู่ได้ตลอดชีวิตและยังมีสมาชิกประเภทสืบตระกูลอีกด้วย สภาสูงของประเทศอังกฤษจึงเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่องและมีความเป็นการเมืองน้อยกว่าสภากลางหรือสภาสามัญอย่างมาก การที่สภาสูงของประเทศอังกฤษไม่อาจถูกยุบได้และมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งนานกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อให้เกิดประโยชน์แก่ระบบการเมืองประเทศอังกฤษเป็นอย่างมาก เพราะสภาสูงของประเทศอังกฤษกลายเป็นสภาที่เต็มไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตโดยมิต้องกังวลต่อการหาเสียงเลือกตั้ง สภาสูงของประเทศอังกฤษจึงทำหน้าที่เป็นสภาที่เลี้ยงและทำหน้าที่กลั่นกรองและตรวจสอบความหลงหูหลงตาของสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดี<sup>1</sup>

ประเทศอังกฤษในสมัย Magna Carta นั้น การยุบสภาได้ถือกำเนิดขึ้นแล้ว ซึ่งการยุบสภามีความเชื่อมโยงกับระบบรัฐสภาด้วยระบบตัวแทนของรัฐบาล ต่อมาในศตวรรษที่ 17 และในเวลาต่อมา มาหลังจากนั้น รัฐสภามีการรวมตัวกันโดย Septennial Act 1716 มีการกำหนดให้อายุของสภาอยู่ได้นานที่สุด (มีพระมหากษัตริย์ปกครองแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว โดยได้รับการยอมรับจากรัฐสภา ซึ่งการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไปของรัฐบาลประเทศอังกฤษ สามารถพบได้ในสมัยโรมันเท่านั้น) เหตุการณ์นี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาที่สำคัญมากสำหรับการยุบสภา เพราะรัฐสภาที่ได้รับเลือกอาจสิ้นสุดวาระก่อนเวลาที่กำหนด (โดยผ่านการยุบสภา) ได้ อย่างไรก็ตามวิกฤตการณ์ในประเทศอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 17 ได้นำไปสู่การพัฒนาแนวความคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญภายหลังจากการกระตุ้นเล็กน้อยด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ได้รับการ

<sup>1</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, การยุบสภาในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น. 30-31.

ลงมติจากรัฐบาลในปี ค.ศ.1653 รัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับเดียวของอังกฤษที่ได้ถูกบัญญัติขึ้น มีการผสมผสานกันระหว่างรัฐธรรมนูญแบบผสมกับความจำเป็นของระบบการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งทำยที่สุดแล้วได้นำไปสู่รูปแบบระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมในศตวรรษที่ 19 ในช่วงสงครามจักรพรรดิโนเลียน รูปแบบรัฐบาลของประเทศอังกฤษได้ถูกนำมาใช้เป็นแม่แบบแม้แต่ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมาใช้น้ใช้การแบ่งแยกอำนาจในเรื่องทางศาสนา มิได้ใช้กับการยุบสภาที่ยังนำรูปแบบหลักปฏิบัติของประเทศอังกฤษไปใช้ในปี ค.ศ.1814 และในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1830 หลังจากนั้นในปี ค.ศ.1848 หลักดังกล่าวก็ได้ลดความสำคัญลงไป แต่ก็ได้มีการนำหลักการยุบสภากลับมาใช้อีกโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1875 ซึ่งส่งผลให้สาธารณรัฐที่ 1 ของประเทศฝรั่งเศสได้รับการยอมรับ ระบบรัฐสภาจึงขยายเข้ามาทางยุโรปพร้อมกับหลักการยุบสภาซึ่งช่วยขจัดปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงที่มีการจ่ายส่วยเพื่อให้ได้กุ่มอำนาจสูงสุดในหมู่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ข้อดีของระบบนี้ทำให้ระบบเป็นที่ยอมรับในสมาชิกสภานิติบัญญัติแม้แต่ในช่วงหลังจากที่ระบบสังคมนิยมกำลังเปลี่ยนแปลงจนกระทั่งหายไป การเติบโตของกลุ่มทางการเมืองสมัยใหม่นี้ ได้มีผลกระทบเป็นอย่างมากต่อระบบการยุบสภา แต่เป็นอีกครั้งที่ระบบการยุบสภาได้รอดพ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมโดยรอบ ในช่วงศตวรรษที่ 19 ระบบการยุบสภาได้แยกตัวเป็นอิสระจากส่วนของพระมหากษัตริย์ในอดีต ดังนั้น ในศตวรรษที่ 20 ระบบการยุบสภาจึงได้กลายมาเป็นอาวุธที่ทรงประสิทธิภาพของกลุ่มทางการเมือง<sup>2</sup>

ประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรอยู่เสมอ จนแทบจะหาสภาที่อยู่จนครบวาระได้ยาก<sup>3</sup> การยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นของประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 19 ตั้งแต่ปี ค.ศ.1868 ถึงปี ค.ศ.1970 มีดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> B. S. Markesinis, The theory and practice of dissolution of parliament : a comparative study with special reference to the United Kingdom and Greek experience, (Cambridge : Cambridge University Press, 1972), pp. 4-6.

<sup>3</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), น. 612.

<sup>4</sup> B. S. Markesinis, *supra note 2*, pp. 97-113.

1) วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ.1868 รัฐบาลนายดิสเรลลี่ (Disraeli's Government) แพ้การลงคะแนนร่างพระราชบัญญัติยกเลิกโบสถ์ไอร์แลนด์ (Disestablishment of the Irish Church) ดิสเรลลี่ได้ส่งจดหมายถึงพระราชินีเสนอให้ยุบสภาเพื่อจะได้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนในปัญหาที่สำคัญนี้ และอย่างไม่ต้องสงสัยเลยว่า ดิสเรลลี่ต้องคาดหวังผลจากพระราชบัญญัติปฏิรูปฉบับที่สอง (Second Reform Act) แต่ว่าผลกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะ แกล็ดสโตน (Gladstone) เป็นฝ่ายชนะการเลือกตั้งด้วยที่นั่ง 384 ที่นั่ง ต่อ 274 ที่นั่งของพรรคอนุรักษนิยม

2) เดือนมีนาคมปี ค.ศ.1873 แกล็ดสโตน (Gladstone) แพ้การลงคะแนนเสียงในสภาและได้ยื่นใบลาออก ดิสเรลลี่ (Disraeli) จึงมีทางเลือกระหว่างเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยหรือยุบสภาทันที ดิสเรลลี่ได้ทราบทูลพระราชินีว่า แม้ว่าเขาพร้อมที่จะเป็นรัฐบาลต่อไป แต่มันไม่มีประโยชน์ที่จะพยายามทำเช่นนั้นในรัฐบาลเสียงข้างน้อย การปฏิเสธของดิสเรลลี่เป็นการเดินทางทางการเมืองที่ชาญฉลาด ในขณะที่ Lord Salisbury ให้ข้อสังเกตโดยยกคำพูดของ Hardy ผู้นำฝ่ายอนุรักษนิยมว่า หากยุบสภาในตอนนั้นและถูกโจมตีจะไม่สามารถยุบสภาได้อีกสามหรือสี่ปี หากให้แกล็ดสโตนยุบสภาในเดือนกรกฎาคมอาจให้พลังในการชนะได้ในหนึ่งปีหรือช่วงเวลาใกล้เคียงนั้นและสามารถยุบสภาอีกครั้งโดยได้ผลที่น่าพอใจ ดังนั้น แกล็ดสโตนจึงมีภาวะที่จะถอนการลาออก แต่ในปีต่อมาแกล็ดสโตนประสบปัญหาภายในพรรคและแพ้การเลือกตั้งซ่อมเสมอ จึงได้ยุบสภาในวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1874 เนื่องจากเห็นว่าสภาได้สิ้นสุดความเป็นผู้แทนของประชาชนแล้ว และแกล็ดสโตนก็แพ้การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นตามมา ในเวลาต่อมาแกล็ดสโตนได้แถลงต่อสภาสามัญโดยได้ยอมรับกลายเป็นว่า การยุบสภาเป็นผลจากการที่เขาไม่สามารถลาออกในปี ค.ศ.1873

3) การยุบสภาในปี ค.ศ.1880 นั้นเกิดขึ้นเมื่อใกล้จะสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ก็ได้แสดงให้เห็นลักษณะการเมืองที่มีเล่ห์เหลี่ยมในสมัยนั้น เนื่องจากมีการเลือกตั้งซ่อมสองแห่งที่ Liverpool และ Southwark และพรรคอนุรักษนิยม (ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล) ได้รับคะแนนเสียงท่วมท้น ต่อมา วันที่ 6 มีนาคม ภายหลังจากการปรึกษาวิปรัฐบาลและสำนักงานกลาง (Central Office) คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องการยุบสภาและเห็นว่าควรยุบสภาก่อนกำหนด หลังจากนั้นสองวันรัฐบาลได้ยุบสภาท่ามกลางความประหลาดใจของสมาชิกสภา แต่ผลการเลือกตั้งซ่อมไม่ได้สะท้อนไปยังการเลือกตั้งทั่วไปเพราะในที่สุดพรรคอนุรักษนิยมได้แพ้การเลือกตั้ง

4) วันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ.1885 แกล็ดสโตน (Gladstone) แพ้การลงคะแนนในสภาสามัญด้วยคะแนนเสียง 264 เสียง ต่อ 252 เสียง เกี่ยวกับการผ่าน Representation of the

People Act (1884) และการพิจารณาแก้ไข Redistribution of Seats Act (1885) จึงลาออกจากตำแหน่ง โดย Lord Salisbury ได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทนด้วยความหวังว่าจะได้ความเมตตาเห็นอกเห็นใจจากสภา แต่สภาไม่เอื้ออำนาจ จึงต้องยุบสภาในปี ค.ศ.1885 และแพ้การเลือกตั้ง

5) วันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ.1886 ร่างพระราชบัญญัติ Home Rule ของนาย แกล็ดสโตน (Gladstone) ไม่ผ่านที่ประชุมด้วยคะแนนเสียง 343 เสียง ต่อ 313 เสียง แม้ว่า แกล็ดสโตนจะได้อภิปรายถึง 5 ครั้งด้วยคารมที่คมคายโน้มน้าวจิตใจคนฟังและเต็มไปด้วยพลังอำนาจก็ตาม จึงมีการยกเหตุนี้มาเป็นเหตุผลเพื่อยุบสภาโดยยกเหตุผลมาสิบสองประการ สนับสนุนการยุบสภา ซึ่งเหตุผลที่ยกมานั้นล้วนแล้วแต่น่าเชื่อถือและสามารถโน้มน้าวได้ดี และ แกล็ดสโตนได้สรุปความโดยกล่าวว่า การยุบสภานั้นดูน่ากลัวแต่การลาออกย่อมหมายความว่า เป็นการหนีเหตุไปในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ พระราชินีทรงลงเลในการตัดสินใจตัดสินพระทัย แม้แต่ Lord Salisbury ผู้แจ้งแก่พระองค์ว่าทรงมีสิทธิปฏิเสธการยุบสภา ก็ยังแนะนำให้พระองค์ทำตามที่ รัฐบาลขอร้องโดยกล่าวว่า หากมีการขอให้ยุบสภาควรที่จะให้ตามนั้น เพราะว่ามันเป็นเรื่อง ธรรมดาและปกติและจะเป็นการป้องกันพระราชินีเองจากการถูกกล่าวหาว่าเข้าข้างฝ่ายใดฝ่าย หนึ่ง ดังนั้น พระราชินีจึงเขียนตอบแกล็ดสโตนในวันที่ 9 มิถุนายน ว่า แม้ว่าการเลือกตั้งทั่วไป หลังจากนี้เพียงจะมีการเลือกตั้งไปเมื่อหกเดือนก่อนไม่ใช่สิ่งที่พึงประสงค์นัก แต่ภายใต้สถานการณ์ เช่นนี้ พระราชินีเห็นว่าการล่าช้าใดๆ ย่อมจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนยิ่งขึ้น ไม่เฉพาะแต่ใน ไอร์แลนด์เท่านั้นแต่ยังทั่วราชอาณาจักร แกล็ดสโตนจึงได้ยุบสภาในวันที่ 27 มิถุนายน และแพ้การเลือกตั้ง อันเป็นการยุติข้อพิพาทต่างๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ Home Rule

6) การยุบสภาในปี ค.ศ.1892 เกิดเมื่อใกล้ครบวาระของสภา จึงไม่มีประเด็น ปัญหาที่สำคัญใดๆ ดังเช่นที่บุตรสาวของ Lord Salisbury ได้เขียนถึงเรื่องนี้ว่า ปีที่หกของรัฐบาล ลสิ้นสุดในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1892 และตามกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่อนุญาตให้ รัฐบาลเสี่ยงดำเนินการไปตามสภาพสิ้นสุดตามธรรมชาติภายใต้ Septennial Act สมัยประชุมของ ปีนี้ผ่านภายใต้เงาของการยุบสภาที่ใกล้เข้ามา

7) ในวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ.1895 รัฐบาลพรรคเสรีนิยมแพ้การลงคะแนนเสียง เกี่ยวกับงบประมาณของกองทัพ (Army Estimates) ช่วงนั้นคณะรัฐมนตรีแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรลาออก อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรยุบสภา แต่ Lord Rosebery เห็นว่าควรลาออก มากกว่าเพราะรัฐบาลมีเสียงข้างมากเพียงเล็กน้อยและเห็นว่าเป็นเรื่องน่าอายเสื่อมเสียเกียรติที่ไม่ เข้าใจเร็วรัฐบาลอาจต้องพ่ายแพ้ อีก ซึ่งจะเป็นการส่งผลเสียต่อประเทศชาติ ความเห็นของ Lord Rosebery นี้เป็นข้อสนับสนุนอย่างเด่นชัดของการลาออก รัฐบาลจึงดำเนินการลาออก

8) วันที่ 17 กันยายน ค.ศ.1900 รัฐสภาสุดท้ายในยุควิกตอเรียได้ยุบสภา เป็นการเริ่มต้นศตวรรษใหม่ การยุบสภาครั้งนี้มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวเพราะมิได้เกิดจากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีแต่เกิดจาก Minister of the Crown คือ Joseph Chamberlain อันเนื่องมาจากการได้รับความกดดันจากเหตุการณ์สงครามในอัฟริกาได้ แต่เหตุจูงใจทางการเมืองของการยุบสภาได้ปรากฏในบันทึกที่ Lord Salisbury เสนอต่อพระราชินี ซึ่งมีเหตุผลดังนี้

ก) เป็นปีที่หกของรัฐบาล และแนวปฏิบัติของการยุบสภาคือทำในปีที่หก  
ข) แทบจะเป็นเรื่องไร้ประโยชน์ที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปในสมัยประชุมขณะที่ทุกคนต่างคาดหวังการยุบสภา และหากมีการยุบสภาในฤดูใบไม้ร่วงนี้ พวกเขาสามารถอุทิศตนได้อย่างเต็มที่โดยมิต้องห่วงหน้าพันท้ายในสมัยประชุมปีหน้า

ค) เกิดช่วงวิกฤตการณ์ในสงครามอัฟริกาได้และการรณรงค์ต่อสู้เรื่องชาวจีน ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินนโยบายได้อย่างมั่นใจและมีประสิทธิภาพมากกว่าหากได้รับทราบความคิดเห็นของประชาชนและเสียงสนับสนุนจากประชาชน ยุโรปเองก็อยู่ในสภาพที่วุ่นวาย หากปล่อยเวลาออกไปแล้วมีเหตุยุ่งยากแทรกเข้ามาภายในสองถึงสามเดือนข้างหน้า ย่อมไม่เป็นการดีหากจะมีการเลือกตั้งทั่วไปในระหว่างช่วงเวลานั้น

9) การยุบสภาในปี ค.ศ.1905 เป็นผลโดยตรงจากการลาออกของ Balfour พรรคอนุรักษนิยมเป็นพรรคที่คุมเสียงข้างมากในสภาและ Sir Henry Campbell-Bannerman ซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจาก Balfour ไม่มีทางเลือก เพราะไม่มีแม้แต่โอกาสที่จะจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ จึงเป็นการอธิบายได้ว่าทำไม Sir Henry Campbell-Bannerman จึงไม่พยายามที่จะเปิดประชุมสภา ประกอบกับวาระของสภาใกล้จะหมดลงแล้ว จึงมีการยุบสภา

10) ในปี ค.ศ.1910 มีการยุบสภา 2 ครั้ง การยุบสภาครั้งแรกเกิดจากการที่สภาขุนนางปฏิเสธร่างกฎหมายงบประมาณของลอร์ด จอร์จ (Lloyd George) ในวันที่ 16 พฤศจิกายน Lord Lansdowne ได้กล่าวว่า สภาขุนนางจะยังไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายนี้ แอสควิท (Asquith) ได้โจมตีการตัดสินใจของสภาขุนนางโดยได้เสนอญัตติและแถลงว่า การกระทำของสภาขุนนางในการปฏิเสธการผ่านกฎหมายงบประมาณที่สภาสามัญร่างขึ้นขัดรัฐธรรมนูญและเป็นการช่วงชิงอำนาจของสภาสามัญ ผลของญัตติปรากฏว่ามีคะแนนเสียง 349 เสียง ต่อ 134 เสียง และมีการยุบสภาตามมา

รัฐบาลใหม่ของพรรคเสรีนิยมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ Parliament Act แต่ก็ติดขัดถูกถ่วงให้เนิ่นช้า โดยสภาขุนนางคัดค้านต่อต้านอย่างหนักหน่วง รัฐบาลจึงตัดสินใจถวายนโยบายให้นำให้มีการยุบสภาครั้งใหม่ในปีเดียวกัน (เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ)

สมัยใหม่ที่มีการยุบสภาสองครั้งในปีเดียว) แอสควิทได้กล่าวว่า พระมหากษัตริย์ทรงรู้สึกที่ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากยินยอมตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และในวันที่ 18 พฤศจิกายน นายกรัฐมนตรีได้ประกาศว่าพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมให้ยุบสภา

11) การยุบสภาในปี ค.ศ.1918 สมัยรัฐบาลของลอยด์ จอร์จ (Lloyd George) โดยได้ให้เหตุผลสนับสนุนความเห็นของตัวเองว่า เนื่องจากรัฐสภาได้สิ้นสุดความเป็นผู้แทนของประเทศชาติ เนื่องจากสภาอยู่มานานจนเกินวาระที่กฎหมายกำหนดไว้เพราะมีการต่ออายุของสภาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 และเนื่องจากจะมีการเจรจาสันติภาพ รัฐบาลจึงต้องการอำนาจที่ชัดเจนเพื่อจัดการภารกิจหน้าที่ต่างๆ แต่พระมหากษัตริย์ทรงมีความเห็นต่างออกไป ทรงเตือนนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับอันตรายจากการถูกกล่าวหาเช่นเดียวกับที่ Joseph Chamberlain ประสบในปี ค.ศ.1900 แต่จอร์จไม่เห็นด้วยกับการเปรียบเทียบดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงเตือนความจำนายกรัฐมนตรีอีกว่า เขามีเสียงสนับสนุนในสภาเพียงพอแล้วเช่นเดียวกับที่แอสควิท (Asquith) เคยมี และพระองค์ทรงห่วงเกี่ยวกับองค์ประกอบปัจจัยที่ไม่แน่ชัดของทหาร สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของผู้หญิง และอันตรายของการตัดสิทธิการเลือกตั้งของทหารในสัดส่วนที่กว้างมาก แต่ในที่สุดพระองค์ก็ทรงยอมให้มีการยุบสภาตามความต้องการของจอร์จ ซึ่ง Sir Harold Nicolson ได้ยกย่องความคิดของพระองค์และกล่าวว่า ทางเลือกของพระองค์มีว่าจะยอมให้จอร์จลาออกซึ่งเป็นไปไม่ได้ในทางการเมือง หรือจะทำตามที่จอร์จแนะนำ จอร์จแทบจะไม่สามารถถูกตำหนิในการยื่นกรานให้มีการยุบสภาในฤดูหนาว ปี ค.ศ.1918 ได้เลย เพราะมันไม่ใช่ตัวการเลือกตั้งที่ก่อให้เกิดการวิจารณ์ แต่เป็นวิธีการและลักษณะการกระทำต่างหากที่ก่อให้เกิดการวิจารณ์

12) การยุบสภาของ Bonar Law ในปี ค.ศ.1922 ไม่มีประเด็นปัญหาใดๆ เหตุผลที่ยุบสภาเป็นเพราะรัฐบาลผสมสิ้นสุดความเป็นตัวแทนของชาติ และด้วยเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการเงินของสภาวะเศรษฐกิจทั้งในประเทศและการค้าเสรีนอกประเทศรวมถึงประเทศในเครือจักรภพทำให้เกิดการยุบสภาเลือกตั้งใหม่

13) การยุบสภาในปี ค.ศ.1923 โดยมีการเลือกตั้งที่รู้จักกันในชื่อว่า การเลือกตั้งภาษีศุลกากร (tariff election) ก่อนที่จะมีการยุบสภานั้นพรรคอนุรักษนิยมมีความแตกแยกภายในและนายกรัฐมนตรีเห็นว่าการโจมตีคือการป้องกันที่ดีที่สุดและการยุบสภาคืออาวุธ การจัดให้มีการเลือกตั้งพร้อมกับมีนโยบายร่วมกันใหม่ (นโยบายนี้คือ นโยบายกฎหมายวางอัตราภาษีศุลกากรหรือการตั้งอัตราภาษีศุลกากรสูงเพื่อป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Protectionism)) ย่อมเป็นการสร้างโอกาสกอบกู้พรรคอนุรักษนิยมขึ้นมาได้แม้ว่าอาจแพ้การเลือกตั้งก็ตาม โดยบอลด์วิน

(Baldwin) ได้กล่าวว่า ไม่ว่าจะผิดหรือถูก เขาขอยืนยันว่าไม่มีใครสามารถจัดการกับปัญหาการว่างงานโดยไม่มีเรื่องภาษีได้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าการยุบสภาของบอลดิวินมีแรงจูงใจจากภายในพรรคการเมือง คือเพื่อให้พรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของตนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นโยบายภาษีเป็นสิ่งสำคัญในการบรรลุเป้าหมายพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจยุบสภาแม้ว่าจะค้านกับความคิดของสมาชิกอาวุโสอื่นๆ แต่ในระยะยาวได้แสดงให้เห็นว่าการยุบสภาของบอลดิวินเป็นการกระทำที่ถูกต้อง

14) การยุบสภาในปี ค.ศ.1924 มีความน่าสนใจเนื่องจากการยุบสภาครั้งแรกของนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคแรงงานและเป็นการยุบสภาครั้งเดียวในศตวรรษที่ 20 ที่เป็นการแพ้ในสภา ในวันที่ 8 ตุลาคม ภายหลังจากพ่ายแพ้การลงคะแนนเสียง คณะรัฐมนตรีได้พบกันอีกครั้งและมีความเห็นว่า นายกรัฐมนตรีควรเข้าพบพระมหากษัตริย์ในวันรุ่งขึ้นเพื่อขอให้ทรงยุบสภา

15) การยุบสภาในปี ค.ศ.1929 เป็นกรณีเช่นเดียวกับเหตุการณ์ปี ค.ศ.1892 คือ เป็นการยุบสภาในช่วงท้ายวาระของสภา แต่ได้มีการเตรียมการเพื่อเลือกช่วงเวลาที่เป็นประโยชน์ต่อพรรครัฐบาลในการยุบสภา คณะรัฐมนตรีมีการปรึกษากันว่าควรยุบสภาช่วงเวลาใด ซึ่งมีความเห็นว่า ควรมีการเลือกตั้งโดยเร็ว แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง และสุดท้ายการเลือกตั้งเกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1929 เหตุผลในบันทึกเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียในการพิจารณาการเลือกวันยุบสภานั้นน่าสนใจดังนี้คือ หากมีการเลือกตั้งโดยเร็ว รัฐบาลไม่จำเป็นต้องแถลงนโยบายของตนจนกว่าจะใกล้ช่วงยุบสภาซึ่งเป็นข้อดี แต่หากการเลือกตั้งล่าช้าออกไป ย่อมมีการหยิบเอานโยบายมาโจมตีในช่วงต้นฤดูร้อน และการทำให้ฝ่ายตรงข้ามสามารถโจมตีได้ย่อมเป็นข้อเสียเปรียบ

16) การยุบสภาในปี ค.ศ.1931 เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลผสมในช่วงภาวะเศรษฐกิจที่วิกฤตเนื่องจากต้องการการมอบอำนาจในการตัดสินใจจากประชาชน

17) การยุบสภาในปี ค.ศ.1935 เป็นกรณีที่เหตุการณ์ระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญ เหตุการณ์ตึงเครียดในยุโรปและการชูว่าจะบุก Abyssinia ทำให้บอลดิวิน (Baldwin) พิจารณาเรื่องการยุบสภาในฤดูใบไม้ผลิปี ค.ศ.1935 โดย Neville Chamberlain ได้กล่าวว่า เมื่ออยู่ในช่วงเหตุการณ์ระหว่างประเทศที่น่าวิตกกังวลก็มีความต้องการรัฐบาลที่มั่นคงที่มีอำนาจจากมวลชน อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทุกคนที่มีความเห็นเช่นนั้น ในวันที่ 14 ตุลาคม Malcolm Macdonald ได้ส่งจดหมายยาวสามหน้ากระดาษถึงนายกรัฐมนตรี โดยระบุว่า การเลือกตั้งโดยเร็วจะทำให้รัฐบาลเสียความน่าเชื่อถืออย่างมากจากผู้สนับสนุนข้างนอกพรรคอนุรักษนิยม แต่เมื่อ Abyssinia

ได้ถูกบุก และมีการพิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจัง ในที่สุดแล้วนายกรัฐมนตรีตัดสินใจเขียนจดหมายถึงพระมหากษัตริย์ว่า ในคราวก่อนที่ได้พบกับพระองค์ เห็นว่าการเลือกตั้งอาจระงับไว้จนกระทั่งปีใหม่ แต่เพราะสถานการณ์ระหว่างประเทศ และรัฐบาลนี้ได้ดำรงอยู่ในวาระจนถึงปีสุดท้ายแล้ว ดังนั้น การเลือกตั้งในช่วงฤดูใบไม้ร่วงอาจเป็นทางออกที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และในวันที่ 23 ตุลาคม บอลดิวินได้แถลงต่อสภา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเรื่องเกี่ยวกับนโยบายกำลังทหารเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในใจของบอลดิวิน แต่ว่าในช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ.1935 บอลดิวินได้ปรึกษาไปยังสำนักงานกลาง (Central Office) เพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเร็ว และในวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.1935 Sir Patrick Gower หัวหน้าเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ได้ส่งรายงานลับส่วนตัวต่อนายกรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่ามีการคำนวณการยุบสภาไว้แล้วอย่างรอบคอบ กล่าวคือหากมีการเลือกตั้งหลังจากช่วงเดือนพฤศจิกายน อาจเกิดผลกระทบอย่างเสียหายเนื่องจากการค้าในช่วงคริสต์มาส อีกปัจจัยที่มีอิทธิพลคือ บอลดิวินไม่เชื่อว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีการเตรียมงานได้เพียงพอ ความพยายามอย่างหนักในช่วงระยะเวลาอีกสัปดาห์สามสี่เดือน น่าจะให้ผลที่แตกต่างอย่างมาก ดังนั้น ในช่วงสิ้นเดือนตุลาคม บอลดิวินเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะมีการคืนสิทธิให้ประชาชน จึงได้ยุบสภาในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1935 อีกหนึ่งปีต่อมา คีธ (Keith) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในแง่ของการเมืองการยุบสภานี้พิสูจน์ให้เห็นถึงสิ่งที่สำคัญมากมาย และได้แสดงให้เห็นถึงความคิดของนายกรัฐมนตรี

18) การยุบสภาในปี ค.ศ.1945 เป็นตัวอย่างความพยายามของนักการเมืองที่พยายามรวมผลประโยชน์ของพรรคกับประเทศชาติไว้ด้วยกัน เชอร์ชิล (Churchill) ได้แถลงไว้ต่อสภาว่า หลังจากสงครามกับประเทศเยอรมันสิ้นสุดลงจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ แต่เมื่อถึงเวลานั้นจริงๆ กลับเปลี่ยนใจและอยากจะยึดอายุรัฐบาลผสมนี้ไปจนสิ้นสุดสงครามญี่ปุ่น (Japanese War) เชอร์ชิลได้ปรึกษาเรื่องนี้กับแอทลี (Attlee) และอีเดน (Eden) โดยแอทลียากให้เลือกตั้งในเดือนตุลาคม เพราะว่าจะมีผู้ลงทะเบียนเลือกตั้งครบมากกว่า แต่เชอร์ชิลและอีเดนเห็นว่าเดือนมิถุนายนจะทำให้พรรคอนุรักษนิยมได้เปรียบกว่า ในที่สุดเชอร์ชิลให้ทางเลือกกับแอทลีว่าจะยังอยู่ในรัฐบาลผสมหรือจะเลือกตั้งในเดือนมิถุนายน แต่แอทลีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคแรงงานได้ปรึกษากับผู้แทนมีการตัดสินใจว่าเดือนตุลาคมเหมาะสมกว่าและได้ตอบกลับเชอร์ชิลไปเช่นนั้น อีกสองวันถัดมานายกรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่งและได้รับมอบให้จัดตั้งรัฐบาลรักษาการ และเชอร์ชิลได้ยุบสภาในวันที่ 15 มิถุนายน ตามแผนการที่วางไว้แต่เดิม

19) แอทลี (Attlee) ยุบสภาในปี ค.ศ.1950 ก่อนการสิ้นสุดวาระสี่เดือน เหตุที่ต้องเร่งอายุสภาให้สิ้นสุดเร็วขึ้นเพราะกลัวราคาสินค้าเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีการลดค่าเงิน ไม่มีแรงจูงใจทางการเมืองที่สำคัญแต่ประการใด

20) ตรงกันข้ามกับการยุบสภาในปี ค.ศ.1951 ที่เป็นผลจากการที่พรรคแรงงาน ได้เสียงข้างมากน้อยในการเลือกตั้ง (พรรคแรงงานมี 315 เสียง พรรคอนุรักษนิยมมี 298 เสียง และ พรรคเสรีนิยมมี 9 เสียง) คณะรัฐมนตรีได้แบ่งขั้วในเรื่องเวลาการยุบสภา รัฐมนตรีอาวุโสหลายคน ซึ่งได้แก่ มอริสัน (Morrison) คำนการเลือกตั้งโดยเร็ว ขณะที่แอทลี (Attlee) และ Hugh Dalton เห็นต่างออกไป โดยพิจารณาจากการพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งซ่อมว่า การยุบสภาโดยเร็วแสดงถึงโอกาสในการลดปริมาณความพ่ายแพ้ที่เป็นไปได้ลง

21) อีเดน (Eden) ยุบสภาภายหลังจากเข้ารับตำแหน่งเพียงหนึ่งเดือน เหตุผลหลักน่าจะเป็นเพราะความยุ่งยากภายในประเทศที่อีเดนต้องเผชิญ แม้ว่าอีเดนประกาศทางวิทยุในวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ.1955 ว่ารัฐบาลควรได้รับอำนาจที่ชัดเจนในนโยบายต่างประเทศเมื่อมีสถานการณ์ระหว่างประเทศเกิดขึ้นก็ตาม

22) การประกาศยุบสภาในปี ค.ศ.1959 Macmillan ได้ประกาศว่า การเจรจา ระหว่างประเทศที่สำคัญนั้นประชาชนควรเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครควรจะเป็นผู้แทนในการดำเนินการ นั้น อย่างไรก็ตาม ความมีชื่อเสียงที่ดีของพรรคที่เกิดขึ้นโดยความบังเอิญตั้งแต่ปี ค.ศ.1958 เป็น ตัวเร่งให้ยุบสภาเพื่อมีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากพรรคกำลังได้รับความนิยม เศรษฐกิจกำลังเจริญ รุ่งเรืองเฟื่องฟู และพรรคแรงงานมีปัญหาคความแตกแยกภายในพรรค ซึ่งผ่านการคำนวณแล้วว่าจะ ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพราะเป็นช่วงเวลาที่ได้ประโยชน์มาก

23) การยุบสภาในปี ค.ศ.1964 ไม่ปรากฏเหตุผลของการยุบสภา แต่อายุสภา ใกล้ครบวาระและเป็นที่ยอมรับได้ชัดว่าพรรคอนุรักษนิยมไม่สามารถอยู่ต่อไปได้นานกว่านี้

24) การยุบสภาในปี ค.ศ.1966 วิลสัน (Wilson) ให้เหตุผลผ่านการสัมภาษณ์ ต่อ B.B.C. ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ว่า เขาไม่คิดว่าจะมีบุคคลใดในรัฐสภาคิดว่าเมื่อพรรคแรงงาน ได้รับเลือกตั้งโดยมีเสียงข้างมากเพียง 5 เสียง ต่อมาเหลือเพียง 3 เสียง จะสามารถอยู่มาได้ถึง 500 วัน ข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคแรงงานมีเสียงข้างมากน้อยทำให้การเลือกตั้งก่อนกำหนดนี้ต้อง คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดวันเลือกตั้งบนฐานของการคำนวณวันของพรรคการเมือง ดังที่วิลสันได้ให้สัมภาษณ์ว่าเขาไม่เคยถูกกดดันโดยคำพูดของการสำรวจมาขนาดนี้มาก่อน และ จากผลการสำรวจและผลการเลือกตั้งซ่อมใน Hull แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลกำลังได้รับความนิยม

25) ก่อนการประกาศยุบสภาในปี ค.ศ.1970 ผลสำรวจแสดงว่าพรรคแรงงานมี คะแนนนำเป็นครั้งแรกในช่วงสามปี การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีของรัฐบาลตามมาด้วยการ ประกาศยุบสภาโดยทันที ทำให้หลายคนเชื่อว่าผลประโยชน์ของพรรคเป็นปัจจัยสำคัญในการ ตัดสินใจ แต่นายกรัฐมนตรีได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาในการให้สัมภาษณ์กับ B.B.C. ในวันที่

18 พฤษภาคม และยืนยันว่าการตัดสินใจยุบสภานี้ได้ทำก่อนผลสำรวจและก่อนงบประมาณห้าถึงหกอาทิตย์ วิลสัน (Wilson) ยังได้กล่าวอีกว่า ความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคือไม่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจที่แสดงถึงข้อดีของการเลือกตั้งเร็วหรือช้า ดังนั้น การตัดสินใจอยู่บนเหตุผลประการอื่น แต่เหตุผลประการอื่นคืออะไรนั้นไม่มีใครทราบได้อย่างน้อยก็ในเวลานั้น คำสัมภาษณ์ของวิลสันอาจสันนิษฐานได้ว่า เป็นการตัดสินใจทางการเมือง การเจรจาตลาดร่วม เป็นต้น แต่อาจโต้แย้งได้ว่า เหตุผลประการอื่นสามารถรวมถึงการคำนวณของพรรคการเมืองที่นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าพรรคเสียงข้างมากต้องนำไปพิจารณา บทความใน Britannica Book of the Year และได้ตีพิมพ์อีกครั้งใน Observer วิลสันยอมรับโดยอ้อมว่า แม้ว่าการได้รับความนิยมเพิ่มในผลสำรวจไม่ใช่เป็นปัจจัยที่ใช้ตัดสินใจในปี ค.ศ.1970 การลงคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งเป็นการทดสอบที่ได้ขาดมากกว่า บทความมีความน่าสนใจในแง่ที่ วิลสันปฏิเสธว่าผลการสำรวจไม่ได้มีผลใดๆ กับเขา ความเห็นที่ว่าผลสำรวจนั้นมีอิทธิพลต่อสมาชิกอาวุโสของนายกรัฐมนตรีแต่ไม่ได้มีอิทธิพลต่อตัวนายกรัฐมนตรีเองนั้นอาจถูกมากกว่า เพราะในกรณีของวิลสัน ตัวเขาเองได้กล่าวว่า ก่อนที่จะประกาศวัน แรกกดดันจากพรรคและสื่อมวลชนได้มีมากจนเขาคงถูกคิดว่าบ้าหากตัดสินใจที่จะรอต่อไป

การยุบสภาในแต่ละครั้งดังข้างต้นนั้นเป็นการสรุปความจากงานวิจัยของ B. S. Markesinis ซึ่งได้รับการตีพิมพ์เป็นหนังสือโดยมีรายละเอียดเหตุการณ์การยุบสภาของประเทศอังกฤษตั้งแต่ปี ค.ศ.1868 ถึงปี ค.ศ.1970 ส่วนการยุบสภาหลังจากปี ค.ศ.1970 จนกระทั่งปัจจุบันนี้ (ปี ค.ศ.2010) มีการยุบสภาหลายครั้งแทบจะไม่มีสภาสมัยใดที่อยู่จนครบวาระ การยุบสภาที่เกิดขึ้น ได้แก่

1) การยุบสภาในปี ค.ศ.1974 มี Edward Heath หัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมเป็นนายกรัฐมนตรี สาเหตุของการยุบสภาสืบเนื่องมาจากใน ปี ค.ศ.1973 มีสงครามระหว่างอาหรับกับอิสราเอลซึ่งผลของสงครามนั้นส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่เปราะบางของประเทศอังกฤษ ในขณะนั้น ประกอบกับมีปัญหาเรื่องคนทำเหมืองแร่ในด้านการทำางานและค่าจ้าง ทำยที่สุดมีการยุบสภาเลือกตั้งใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1974<sup>5</sup>

<sup>5</sup> สืบค้นจาก [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/vote\\_2005/basics/](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/vote_2005/basics/)

2) การยุบสภาเลือกตั้งใหม่ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ.1974 โดยมี Harold Wilson หัวหน้าพรรคแรงงานเป็นนายกรัฐมนตรี สืบเนื่องมาจากการที่ผลการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมากลับมาในเดือน กุมภาพันธ์ปีเดียวกัน พรรคแรงงานได้รับชัยชนะและ Wilson ได้เป็นนายกรัฐมนตรีแต่ก็เป็นสภาที่ไม่ได้รับเสียงข้างมาก ตกอยู่ในสภาพ “hung parliament” จึงมีการยุบสภาเลือกตั้งใหม่และผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคแรงงานได้คะแนนเสียงเพิ่มขึ้นครองเสียงข้างมากในที่สุด<sup>6</sup>

3) การยุบสภาในปี ค.ศ.1979 ที่ James Callaghan หัวหน้าพรรคแรงงานเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากสูญเสียคะแนนเสียงความไว้วางใจในสภาและความตกต่ำของรัฐบาลในการประกาศ 2219 BST<sup>7</sup>

4) ในปี ค.ศ. 1983 Margaret Thatcher หัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมประกาศยุบสภาและกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1983 ก่อนที่สภาจะครบวาระ เนื่องจากเกรงว่าจะเสียคะแนนนิยมจากประชาชนอันเป็นผลจากภาวะการว่างงานและภาวะเงินเฟ้อในประเทศอังกฤษที่มีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นอีก<sup>8</sup>

5) ปี ค.ศ.1987 Margaret Thatcher ใช้ความนิยมชมชอบของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมของตนให้เกิดประโยชน์ โดยได้ประกาศยุบสภาและได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งใหม่<sup>9</sup>

6) การยุบสภาในปี ค.ศ.1992 โดย John Major หัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม เป็นการยุบสภาก่อนครบวาระเพียงไม่กี่เดือน

---

<sup>6</sup> สืบค้นจาก [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Kingdom\\_general\\_election,\\_October\\_1974](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_election,_October_1974)

<sup>7</sup> สืบค้นจาก [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/28/newsid\\_2531000/2531007.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/28/newsid_2531000/2531007.stm)

<sup>8</sup> จีระศักดิ์ ไกรเพชร, อำนาจบริหารกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในการเมืองไทย (พ.ศ. 2475 – 2539), วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), น. 43.

<sup>9</sup> ตวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ภุริ, “ปัญหาทางกฎหมายของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ 16, ปีที่ 6, น. 85, (มกราคม-เมษายน 2547).

7) การยุบสภาในปี ค.ศ.2001 และปี ค.ศ.2005 ขณะที่ Tony Blair หัวหน้าพรรคแรงงานเป็นนายกรัฐมนตรี โดยการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งในปี ค.ศ.2001 Blair ยกเรื่องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะมาเป็นประเด็นหลัก

8) การยุบสภาในปี ค.ศ.2010 โดย Gordon Brown หัวหน้าพรรคแรงงานเป็นนายกรัฐมนตรี การยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ครั้งนี้เกิดขึ้นในบริบทของความอ่อนแอของพรรคแรงงานซึ่งเมื่อเทียบคะแนนนิยมของพรรคกับพรรคคู่แข่งที่สำคัญคือพรรคอนุรักษนิยมยังห่างกันอยู่หมายความว่าโอกาสที่พรรคแรงงานจะพ่ายแพ้มีสูง ก่อนหน้านั้น Brown มีความคิดที่จะยุบสภาตั้งแต่ 2 ปีที่แล้วในช่วงที่เขาขึ้นมาแทน Tony Blair ใหม่ ๆ เพราะเวลานั้นเขาได้รับความนิยมสูง แต่ผลจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรงและต่อเนื่องมาจากปี ค.ศ.2008 ส่งผลให้คะแนนนิยมของเขาลดลง ในขณะที่พรรคอนุรักษนิยมมีผู้นำใหม่คือ David Cameron นักการเมืองหนุ่มไฟแรง และมีความสามารถสูงอันเป็นลักษณะที่ใกล้เคียงกันกับ Blair ส่งผลให้คะแนนนิยมของพรรคอนุรักษนิยมเพิ่มสูงขึ้นกว่าพรรคแรงงาน แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยกรอบของเงื่อนไขที่จะถึงกำหนดการเลือกตั้งใหม่ Brown จึงจำเป็นต้องประกาศยุบสภา โดยหวังผลจากการที่เศรษฐกิจของอังกฤษมีแนวโน้มที่จะฟื้นตัวดีขึ้นจะส่งผลให้เขาได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่<sup>10</sup>

## 2.1.2 เงื่อนไขและองค์ประกอบของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

### 2.1.2.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาในทางกฎหมายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่เดิมนั้นพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาและกำหนดวาระของสภาได้ เพราะไม่มีข้อจำกัดกำหนดวาระของสภาไว้ จึงขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ ต่อมาพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาได้แต่ไม่สามารถกำหนดวาระของสภาได้โดยอิสระ ทั้งนี้เนื่องจากมี Triennial Act 1694 บัญญัติให้สภาอยู่ในวาระได้ 3 ปี ต่อมาตาม Septennial Act 1715 สภาอยู่ในวาระได้ 7 ปี และตาม Parliament Act 1911 สภาอยู่ในวาระได้ 5 ปี ในช่วงเวลาก่อนการปฏิวัติปี ค.ศ.1688 สภาต้องถูกยุบเนื่องจากการสิ้นพระชนม์ของพระมหากษัตริย์ด้วย ต่อมาภายหลังตาม Succession to the Crown Act 1707 สภาจะสิ้นสุดลงเมื่อพระมหากษัตริย์สิ้นพระชนม์แล้ว 6 เดือน จนกระทั่งมี Reform Act of 1867 สภาจะไม่ถูกยุบ

<sup>10</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, “การเมืองอังกฤษ: นโยบายและผลกระทบ,” [www.siamrath.co.th](http://www.siamrath.co.th), 12 เมษายน 2553.

หรือสิ้นสุดโดยการสิ้นพระชนม์ของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป และตั้งแต่การยุบสภาโดยพระเจ้าชาลส์ที่ 2 เมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ.1681 พระมหากษัตริย์มิได้ยุบสภาโดยลำพังพระองค์เองอีกเลย จนกระทั่งในวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ.1818 พระเจ้าริชาร์ดที่ 3 ทรงยุบสภาโดยลำพังพระองค์เอง แต่หลังจากนั้นก็ไม่มีปรากฏการยุบสภาโดยพระมหากษัตริย์โดยลำพังพระองค์เองอีกเลย<sup>11</sup>

ตาม Parliament Act 1911 กำหนดว่า “รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสมาชิก) มีอายุ 5 ปี นับจากวันที่มีหมายเรียก. . . รัฐสภาจะถูกกำหนดให้ทำการประชุมกัน นอกจาก. . . รัฐสภานั้น. . . จะถูกยุบโดยกษัตริย์ รัชทายาทหรือผู้สืบสันตติวงศ์” ตามบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่า ตามกฎหมายแล้วเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

การเติบโตของระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรี (doctrine of ministerial responsibility) มีส่วนสำคัญอย่างมากในการลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จุดเริ่มต้นของระบบรัฐสภาส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการควบคุมพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งส่งผลให้มีเพียงไม่กี่สถานการณ์เท่านั้นที่พระราชินีสามารถกระทำโดยไม่มีหรือตรงข้ามกับคำแนะนำของรัฐมนตรี ดังนั้นการยุบสภาจึงเป็นพระราชอำนาจในความหมายที่ว่า เป็นการกระทำที่ฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) แต่อย่างไร<sup>12</sup> กล่าวคือ การยุบสภานั้นทางทฤษฎีเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มขึ้นด้วยการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งจากประวัติศาสตร์การยุบสภาในประเทศอังกฤษก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาโดยจะปรึกษาหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนก็ได้

จากแง่มุมทางรัฐธรรมนูญและการเมืองเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า พระมหากษัตริย์อาจไม่เคยใช้พระราชอำนาจเกี่ยวกับการยุบสภาในลักษณะอำนาจเบ็ดเสร็จโดยเป็นความรับผิดชอบของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว จำเป็นต้องมีรัฐมนตรีที่จัดเตรียมเรื่องและรับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์เสมอเพื่อกันพระมหากษัตริย์จากการถูกโจมตี เช่น ในตอนที่รัฐบาลของ Lord Melbourne ถูกปลดออก เซอร์ โรเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel) เป็นเกราะป้องกันพระเจ้าวิลเลียมที่สี่ (King William IV) โดยแถลงว่า โดยตำแหน่งหน้าที่เขาเป็น

<sup>11</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 31.

<sup>12</sup> B. S. Markesinis, *supra note 2*, p. 55.

ผู้รับผิดชอบต่อการที่รัฐบาลก่อนออกจากตำแหน่ง หรือในปี ค.ศ.1913 เมื่อพระเจ้าจอร์จที่ห้า (King George V) ขอคำปรึกษาจาก Lord Esher ในเรื่องการถวายคำแนะนำ Lord Esher ให้คำตอบว่า ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีคือปกป้องพระมหากษัตริย์ หากไม่มีการปกป้องนี้ ราชบัลลังก์ย่อมไม่สามารถอยู่ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองได้ ดังนั้น หากพระมหากษัตริย์ทรงต้องการคำแนะนำในการยุบสภา แต่รัฐมนตรีปฏิเสธ พระมหากษัตริย์ทรงทำได้เพียงปลดรัฐมนตรีออกและตั้งคนใหม่ที่เห็นด้วยกับพระองค์เท่านั้น<sup>13</sup> แต่อย่างไรก็ดี พระองค์ไม่ทรงควรทำเช่นนั้นเพราะจะขัดกับการที่ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

เมื่อการยุบสภาต้องมีการถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ จึงต้องมีการพิจารณาว่า บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจนั้น จากการศึกษาประวัติศาสตร์การยุบสภาที่ผ่านมาของประเทศอังกฤษ ทำให้ทราบว่าในสมัยแรกๆ ที่มีการยุบสภานั้น เป็นการถวายคำแนะนำที่ส่วนใหญ่แล้ว คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจ แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ.1916 เป็นต้นมา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาโดยจะมีการปรึกษากับคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่ก็ได้ เหตุการณ์เกี่ยวกับการถวายคำแนะนำพอสรุปยกตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้คือ<sup>14</sup>

ในปี ค.ศ.1868 แกลด์สโตน (Gladstone) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกโบสถ์ไอร์แลนด์ (Disestablishment of the Irish Church) ซึ่งทำให้ดิสเรลลี (Disraeli) เขียนหนังสือถึงพระราชินีเพื่อขอคำแนะนำว่าควรจะปรึกษาคณะรัฐมนตรีและสภาหรือไม่ พระราชินีไม่ทรงเห็นด้วย และตอบกลับมาว่า ให้รัฐบาลพิจารณาเรื่องนี้ด้วยตนเองและแจ้งการตัดสินใจที่คิดว่าสมควรต่อพระองค์ ดังนั้น ดิสเรลลีจึงประชุมกับคณะรัฐมนตรีในวันที่ 22 เมษายน ปราบกฏว่า คณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการยุบสภา อีกสองวันต่อมาดิสเรลลีได้เขียนจดหมายไปถึงพระราชินีอีกฉบับ หลังจากที่รัฐบาลแพ้ในสภาดิสเรลลีได้เข้าพบพระราชินีและถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภา โดยไม่ได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อน Monypenny และ Buckle กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า เป็นสิ่งที่แตกต่างจากแนวปฏิบัติที่เคยทำมา ดิสเรลลีไม่แม้แต่จะบอกใครคนใดคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเรื่องแปลกมาก คณะรัฐมนตรีไม่พอใจอย่างมากที่ดิสเรลลีไปพบพระราชินีโดยไม่ได้มีการปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อน

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 72-84.

ส่วนการยุบสภาในปี ค.ศ.1874 แกลด์สโตน (Gladstone) เขียนในบันทึกว่า เมื่อเขาเสนอให้ยุบสภาต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต่างยอมรับโดยไม่คัดค้านและไม่แม้แต่จะอภิปรายใดๆ ตรงกันข้ามกับการยุบสภาในปี ค.ศ.1880 และปี ค.ศ.1895 ที่การปรึกษาหารือกันเป็นไปอย่างดุเดือด กล่าวคือในปี ค.ศ.1880 คณะรัฐมนตรีของ Lord Beaconsfield ใช้เวลากว่าสองชั่วโมงครึ่งกว่าจะยอมตกลงยุบสภา เช่นเดียวกับในปี ค.ศ.1895 คณะรัฐมนตรีมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการยุบสภา แต่ในที่สุดก็เอาตามความเห็นของ Lord Rosebery และ Sir William Harcourt ที่ให้รัฐบาลลาออกแทนการยุบสภา

การเปลี่ยนแปลงจริงๆ เกิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ในปี ค.ศ.1916 หลังจากแอสควิธ (Asquith) ลาออกเนื่องจากแรงกดดันภายในรัฐบาล พระมหากษัตริย์ตัดสินใจให้ Bonar Law ผู้นำฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาล แต่มีเงื่อนไขคือให้ยุบสภาด้วย พระองค์ทรงปรึกษากับ Lord Haldane และ Lord Haldane กราบทูลว่า มีรัฐมนตรีเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะแนะนำให้ยุบสภาได้นั้นก็คือนายกรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์ไม่สามารถใช้อำนาจต่อพระองค์ใดๆ เพื่อให้ยุบสภาต่อตัวผู้ที่มีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนที่ผู้นั้นจะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ คำกล่าวนี้แสดงให้เห็นสถานะที่เหนือกว่ารัฐมนตรีคนอื่นๆ ของนายกรัฐมนตรี

Professor Mackintosh กล่าวว่า การยุบสภาในปี ค.ศ.1918 ไม่มีการปรึกษาคณะรัฐมนตรี และมีแนวโน้มที่จะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจ และ Sir Ivor Jennings กล่าวว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ.1918 ไม่มีการยุบสภาครั้งใดที่ได้นำไปปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนและนายกรัฐมนตรีตั้งแต่สมัย Lloyd George ดูเหมือนว่าจะใช้สิทธิให้คำแนะนำการยุบสภาโดยตนเอง

การยุบสภาในปี ค.ศ.1922 ก็ไม่มีหลักฐานว่าคณะรัฐมนตรีได้มีการปรึกษากัน เหตุผลของการยุบสภาน่าจะเกิดจากที่ Lloyd George ประสบปัญหาในรัฐบาลผสม (coalition government) จึงคิดจะยุบสภาและคณะรัฐมนตรีก็เห็นด้วย แม้ว่าไม่มีหลักฐานเป็นทางการเกี่ยวกับการปรึกษานั้น

สำหรับการยุบสภาในปี ค.ศ.1923 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและขึ้นกับการตัดสินใจของบอลด์วิน (Baldwin) เท่านั้น แม้ว่าจะก่อนหน้าการยุบสภาจะมีกระแสเรื่องนี้อยู่บ้าง แต่เมื่อมีการตัดสินใจยุบสภาจริงๆ คณะรัฐมนตรีต่างประหลาดใจเนื่องจากไม่ทราบมาก่อน แต่บอลด์วินได้ตัดสินใจแล้วและได้แจ้งแก่คณะรัฐมนตรีว่า เขาได้เสนอต่อพระมหากษัตริย์ให้ยุบสภา และจะมีการเลือกตั้งโดยไม่ชักช้า ปฏิกริยาของ Curzon เมื่อรับรู้เรื่องนี้เป็นไปอย่างรุนแรง แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ Curzon เขียนจดหมายถึงภรรยาในวันที่ 13 พฤศจิกายน ว่าสิ่งที่ภรรยาหวาดวิตกได้เกิดขึ้นแล้วคือนายกรัฐมนตรียุบสภาแล้ว โดยนายกรัฐมนตรีนัดประชุมคณะรัฐมนตรี

และแจ้งว่าพระมหากษัตริย์ได้ตกลงให้ยุบสภา คณะรัฐมนตรีต่างตกใจกับการสิ่งที่นายกรัฐมนตรีปฏิบัติต่อพวกเขา แต่ Curzon ก็ยอมรับว่าการยุบสภานั้นเป็นอำนาจเฉพาะของนายกรัฐมนตรี

เดือนตุลาคม ปี ค.ศ.1924 รัฐบาล MacDonald จำต้องแนะนำให้มีการยุบสภาสืบเนื่องจากเหตุการณ์ Campbell Case และพรรคอนุรักษนิยมแพ้ในสภา คณะรัฐมนตรีได้ปรึกษากันและมีความเห็นว่า นายกรัฐมนตรีควรเข้าพบพระมหากษัตริย์ในวันรุ่งขึ้นเพื่อขอให้ทรงยุบสภา

การยุบสภาในปี ค.ศ.1929 นั้น บอลด์วิน (Baldwin) หลีกเลี้ยงที่จะเผชิญหน้ากับคณะรัฐมนตรีในช่วงที่จะมีการยุบสภา แต่คณะรัฐมนตรีก็มีการปรึกษากันว่าควรยุบสภาในเดือนใด เห็นว่าช่วงเวลาที่เหมาะสมอยู่ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม ปี ค.ศ.1929 ในวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ.1928 คณะรัฐมนตรีเห็นว่านายกรัฐมนตรีควรส่งหนังสือเวียนแสดงเหตุผลข้อดีข้อเสียของวันเลือกตั้งทั่วไประหว่างเดือนมิถุนายนกับเดือนตุลาคม ต่อมาวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1928 ได้มีการส่งบันทึกถึงนายกรัฐมนตรีว่าควรเลือกตั้งโดยเร็วที่สุดเพื่อประโยชน์ต่อพรรคอนุรักษนิยม ดังนั้นจึงได้จัดการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ.1929

ปี ค.ศ.1931 นายกรัฐมนตรี MacDonald เสนอเรื่องยุบสภาต่อคณะรัฐมนตรีเนื่องจากกลัวว่าการประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองอาจล้มเหลว ส่วนปี ค.ศ.1935 บอลด์วิน (Baldwin) เสนอให้ยุบสภาโดยลำพังตนเองและมีเพียง Malcolm MacDonald เท่านั้นที่คัดค้านการยุบสภานี้

ในปี ค.ศ.1945 ไม่มีหลักฐานว่า เชอร์ชิล (Churchill) ได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการยุบสภา แต่มีข้อสงสัยเล็กน้อยว่าอาจปรึกษามาชิกอาวูโสอยู่บ้าง เนื่องจากเชอร์ชิลได้เขียนในการประชุมคณะรัฐมนตรีหลักของพรรคอนุรักษนิยมว่า ได้ขอให้ทุกคนเขียนความเห็นลงในกระดาษ อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจยุบสภานั้น เชอร์ชิลเขียนลงในกระดาษว่า สิทธิในการถวายคำแนะนำการยุบสภาต่อพระมหากษัตริย์นั้น เป็นของนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว

แต่มีหลักฐานเพียงเล็กน้อยที่แสดงว่า แอทลี (Attlee) ได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีในปี ค.ศ.1949 และปี ค.ศ.1950 เกี่ยวกับการยุบสภา โดยมีการปรึกษากันว่า ควรจัดการเลือกตั้งให้ช้าออกไปเนื่องจากผลกระทบการลดค่าเงิน และในปี ค.ศ.1951 แอทลีได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีเช่นกัน แต่ในท้ายที่สุด แอทลีก็เป็นผู้ตัดสินใจยุบสภา และไม่มีใครคัดค้าน แต่ Herbert Morrison ที่เข้าประชุม NATO อยู่ที่วอชิงตัน (Washington) ต่อด้านการตัดสินใจนี้อย่างรุนแรง เนื่องจากต้องการให้รัฐบาลอยู่ต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดสงครามเกาหลี (Korean War) อันอาจส่งผลให้รัฐบาลได้เปรียบในการเลือกตั้งมากกว่า

การยุบสภาในระยะหลัง แม้จะมีหลักฐานไม่มากนัก แต่นายกรัฐมนตรีน่าจะได้รับการปรึกษาผู้ใกล้ชิดและผู้อาวุโส แต่อย่างไรก็ตาม ไม่มีความจำเป็นที่นายกรัฐมนตรีจะต้องขอคำปรึกษา เช่น การยุบสภาในปี ค.ศ.1966 เป็นการตัดสินใจของวิลสัน (Wilson) เพียงคนเดียว แต่การยุบสภาในปี ค.ศ.1970 วิลสันมีการปรึกษาก่อนยุบสภา และระหว่างการดำรงตำแหน่งครั้งที่สองของวิลสัน (ในปี ค.ศ.1966 ถึงปี ค.ศ.1970) ได้ใช้การยุบสภามาอยู่หลายครั้ง

ในปี ค.ศ.1969 มีการเขียนถึงการยุบสภาลงใน The Times โดยเป็นการแสดงความเห็นโต้แย้งกัน กล่าวคือ วันที่ 6 พฤษภาคม R. T. Paget สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเมืองนอร์ธแฮมตันแห่งพรรคแรงงาน (Labour M.P. for Northampton) เขียนว่านายกรัฐมนตรีต้องได้รับความยินยอมจากคณะรัฐมนตรีในการยุบสภา ต่อมาวันที่ 7 พฤษภาคม Sir Eric Fletcher สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเมืองอิสลิงตัน นอร์ธ แห่งพรรคแรงงาน (Labour M.P. for Islington North) เขียนคัดค้านแนวคิดของ Paget และยืนยันว่านายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวโดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาคณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา แต่วันต่อมา Lord Shawcross ได้เขียนแย้ง Fletcher เช่นกัน และวันที่ 9 พฤษภาคม Paget ได้แสดงความเห็นอีกครั้งว่า ไม่มีใครโต้แย้งว่านายกรัฐมนตรีอาจขอให้พระราชินีทรงยุบสภาได้ทุกเวลา แต่ได้สรุปว่า อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเห็นด้วยกับการร้องขอให้ยุบสภานั้นหรือไม่ คณะรัฐมนตรีต้องไม่เอาประเด็นการไม่เห็นด้วยนี้เป็นเหตุลาออกจากตำแหน่ง และหากมีใครลาออกจากตำแหน่ง ตำแหน่งนั้นย่อมถูกแทนที่ด้วยการแต่งตั้งรัฐมนตรีใหม่

การโต้เถียงผ่าน The Times นี้มีสองประเด็นที่ยังสับสนปนเปกันอยู่ คือ ประเด็นแรก นายกรัฐมนตรีมีสิทธิและหน้าที่ต้องปรึกษาคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกอาวุโสก่อนยุบสภาหรือไม่ ประเด็นที่สอง ทำยที่สุดแล้วใครคือผู้ตัดสินใจยุบสภา

คำถามที่ว่านายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนการตัดสินใจยุบสภาหรือไม่ นั้น หลักฐานทางประวัติศาสตร์แสดงว่านายกรัฐมนตรีมักจะทำปรึกษากับคนใกล้ชิดหรือผู้มีอาวุโสก่อนการยุบสภา แม้ว่าจะไม่มีหน้าที่นี้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น นายกรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ต้องนำเรื่องนี้มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจอย่างเป็นทางการ Paget ได้กล่าวถึงกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยและลาออกไป และกล่าวต่อไปว่าหากไม่มีใครมาดำรงตำแหน่งแทน ประเทศย่อมขาดฝ่ายบริหาร สันนิษฐานข้อนี้เป็นปัญหาทางทฤษฎี ยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษหรือในประเทศใดในยุโรป อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีย่อมต้องออกจากความเป็นหัวหน้าพรรค และพระราชินีย่อมต้องใช้เกณฑ์อื่นในการตัดสินใจ

ในความเห็นของ Paget นั้น พระราชินีต้องพอพระราชหฤทัยว่านายกรัฐมนตรีที่ขอให้มีการยุบสภานั้น สามารถปกครองต่อไปได้จนกว่ารัฐบาลใหม่จะได้รับเลือก สิ่งที่ Paget ไม่ได้กล่าวคือ พระราชินีจะทรงใช้เกณฑ์อะไรในการตัดสินใจว่านายกรัฐมนตรีจะสามารถปกครองต่อไปได้หรือไม่ ขณะที่ Professor King เขียนไว้ว่า พระราชินีทรงแทบจะไม่สามารถปฏิเสธการขอให้ยุบสภาของนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยเหตุที่ว่าผู้สนับสนุนนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดยุบสภาและไม่สนับสนุนนายกรัฐมนตรี และพระองค์ไม่ทรงสามารถเลื่อนการตัดสินใจให้ยุบสภาเพื่อรอให้พรรคมีการตัดสินใจอย่างเป็นทางการได้เช่นกัน

พอสรุปได้ว่า นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาคนสนิทหรือผู้อาวุโสเกี่ยวกับการยุบสภา แต่ที่อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของนายกรัฐมนตรี และยังไม่มีการปฏิบัติเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปจากนี้ เว้นเสียแต่จะมีการเปลี่ยนระบบรัฐบาลใหม่ทั้งหมด

เมื่อการยุบสภาผู้แทนราษฎรเริ่มต้นจากการถวายนามแนะนำของนายกรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภา ปัญหาจึงมีว่า พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธคำแนะนำได้หรือไม่ มีนักกฎหมายหลายคนได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ เช่น Dr. Evatt เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถปฏิเสธการยุบสภาของคณะรัฐมนตรีที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาได้เพราะว่าการได้รับเสียงสนับสนุนนั้นได้ตัดโอกาสที่จะมีคณะรัฐมนตรีใหม่ไปแล้ว นี้ไม่ได้เพียงแต่หมายความว่าคณะรัฐมนตรีใหม่ต้องเต็มใจรับความรับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่ยังหมายถึงการแน่ใจว่าคณะรัฐมนตรีใหม่จะสามารถทำงานต่อไปได้ในสภาเดิมที่ยังคงอยู่ มิฉะนั้นพระมหากษัตริย์จะถูกผูกพันให้ทรงยอมยุบสภาในครั้งนี้ และพบว่าตนเองอยู่ในสถานะที่ยอมให้ผู้นำคนหนึ่งยุบสภาแต่ปฏิเสธอีกฝ่ายให้ยุบสภา<sup>15</sup> ส่วน Professor Harold Laski มีความเห็นว่า เนื่องจากไม่มีการปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษมาเป็นเวลาหลายร้อยปี พระราชอำนาจที่จะปฏิเสธคำแนะนำจึงไม่เป็นที่ยอมรับอีกต่อไป แต่มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวข้างต้นเป็นจำนวนมาก Edward Short ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาสามัญในปี ค.ศ. 1974 ได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวว่า เป็นที่แน่ชัดแล้วว่านักกฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นนำในประเทศเห็นว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงผูกพันในทุกกรณีในการที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้มีการยุบสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เป็นไปไม่ได้ที่จะมีการระบุดึงเหตุการณ์หรือเงื่อนไขที่ทรงสามารถใช้พระบรมราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีที่ขอให้มีการ

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 86.

ยุบสภาไว้เป็นการล่วงหน้าได้ ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของแอสควิท (Asquith) ซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์ไว้ในปี ค.ศ.1923 กรณีที่ MacDonald นายกรัฐมนตรีในรัฐบาลเสียงข้างน้อย ได้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้มีการยุบสภาว่า ไม่ได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ควรใช้พระราชอำนาจวินิจฉัยส่วนพระองค์ในการใช้พระราชอำนาจโดยปราศจากคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี แต่หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงผูกพันต่อคำแนะนำของรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายและยุ่งยากต่อประชาชนในการที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ้ำอีกหลายครั้ง พระมหากษัตริย์ไม่ทรงผูกพันต่อคำแนะนำดังกล่าวตราบเท่าที่พระองค์ทรงสามารถที่จะหานายกรัฐมนตรีคนที่จะเข้ามาบริหารประเทศแทนนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้

ในกรณีตรงกันข้าม หากรัฐบาลเสียงข้างมากถวายคำแนะนำให้ยุบสภาเพื่อที่จะให้ได้เสียงสนับสนุนรัฐบาลเพิ่มขึ้น พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธคำแนะนำได้หรือไม่ มีข้อถกเถียงกันอย่างมาก แต่กรณีดังกล่าวนี้ได้ชัดเจนขึ้นในปี ค.ศ.1950 เมื่อ Clement Attlee นายกรัฐมนตรีจากพรรคแรงงานต้องการที่จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่เนื่องจากเห็นว่า แม้พรรคของตนจะมีคะแนนเสียงข้างมากในสภาสามัญ แต่ก็มีความมากกว่าฝ่ายค้านเพียง 6 คะแนนเท่านั้น จึงต้องการให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อพรรคของตนจะได้เสียงสนับสนุนเพิ่มมากขึ้นอีก ทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีดังกล่าวนี้พระมหากษัตริย์ควรทำเช่นใด เซอร์ วินสตัน เชอร์ชิล (Sir Winston Churchill) ให้ความเห็นว่า สภาสามัญมีสิทธิที่จะปฏิบัติหน้าที่ของสภาตราบเท่าที่ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และสภาสามัญไม่ควรถูกยุบก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ใดๆ ที่จะต้องอาศัยเสียงของประชาชนให้เป็นผู้ตัดสิน แต่ Alan Lascelles เลขาธิการส่วนพระองค์ของพระเจ้าจอร์จที่ 6 (King George VI) ได้ถวายคำแนะนำในกรณีดังกล่าวต่อพระเจ้าจอร์จที่ 6 ว่า พระมหากษัตริย์ทรงสามารถปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีที่จะให้ยุบสภาได้หากเข้าเงื่อนไขดังนี้ (ก) รัฐสภายังคงอยู่ในสภาพที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไป (ข) การที่จะให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ก่อนให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของชาติ (ค) พระมหากษัตริย์ทรงสามารถหานายกรัฐมนตรีที่สามารถนำพารัฐบาลใหม่ให้ทำหน้าที่ได้ต่อไปได้อีกเป็นระยะเวลาพอสมควร ทั้งนี้ โดยได้รับความสนับสนุนเสียงข้างมากในสภาสามัญ จากข้อแนะนำนี้เองทำให้เห็นเป็นที่ชัดเจนว่า หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถหานายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลใหม่ที่จะปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้ พระองค์ก็

ไม่ทรงสามารถปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันที่ต้องการให้มีการยุบสภาได้<sup>16</sup>

เงื่อนไขทั้งสามประการตามคำแนะนำของ Alan Lascelles นั้นมีความเป็นไปได้น้อยมากที่เงื่อนไขทั้งหมดจะสำเร็จลงได้ และยังมีกรณีโต้แย้งเกิดขึ้นว่าเรื่องเหล่านั้นเป็นอำนาจการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ นอกจากนี้ ยังเป็นการยากที่พระมหากษัตริย์จะมั่นใจได้ว่านายกรัฐมนตรีคนใหม่นั้นจะสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อต้องบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ และพระมหากษัตริย์อาจจะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากหากปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีคนก่อนแต่ต่อมาต้องมาเผชิญหน้ากับคำร้องขอจากนายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้มีการยุบสภาอีกในเวลาที่ไม่ห่างกันนัก<sup>17</sup>

จากความเห็นต่างๆ ข้างต้น พอสรุปได้ว่า โดยทั่วไปแล้วพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี แต่ก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาได้หากมีสถานการณ์หรือเหตุผลที่สมควรปฏิเสธอย่างชัดเจนเหมาะสมเพียงพอ

#### 2.1.2.2 สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศอังกฤษไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงสาเหตุที่ใช้ยุบสภาผู้แทนราษฎรและไม่มีบทบัญญัติว่ากรณีใดบ้างที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจะชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อโน้มน้าวพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยเกิดจากหลายสาเหตุ ดังต่อไปนี้

1) เกิดจากอายุหรือวาระของสภาใกล้สิ้นสุดลง<sup>18</sup> เช่น การยุบสภาในปี ค.ศ. 1892 เมื่อใกล้ครบวาระของสภาโดยไม่มีประเด็นปัญหาอื่นใด การยุบสภาในปี ค.ศ. 1905 เป็นผลโดยตรงจากการลาออกของรัฐบาล Balfour พรรคอนุรักษนิยมขณะนั้นคุมเสียงข้างมากในสภาเซอร์ เฮนรี แคมป์เบลล์แบนเนอร์แมน (Sir Henry Campbell-Bannerman) ซึ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน Balfour ไม่มีทางเลือกอย่างอื่น เพราะไม่มีแม้แต่โอกาสเลื่อนลงที่จะจัดตั้ง

<sup>16</sup> เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 238-240.

<sup>17</sup> A W Bradley and K D Ewing, Constitutional and Administrative law, 13<sup>th</sup> ed., (Harlow : Pearson Education, 2003), pp. 241-242.

<sup>18</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 47.

รัฐบาลชุดใหม่ได้ ด้วยเหตุนี้ เซอร์ เฮนรี จึงมิได้พยายามที่จะเปิดประชุมสภา ประกอบกับวาระของสภาใกล้จะสิ้นสุดลงแล้วจึงยุบสภาผู้แทนราษฎร

2) เกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา<sup>19</sup> (หรือที่บางคนเรียกว่า ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ) ในศตวรรษที่ 19 สาเหตุนี้เป็นสาเหตุที่สำคัญ สาเหตุหนึ่งที่ใช้ยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยมาก สาเหตุนี้รวมไปถึงความขัดแย้งโดยตรงระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาที่มีผลก่อให้เกิดการพ่ายแพ้ในสภา เช่น การยุบสภาในปี ค.ศ.1885 แกล็ดสโตน (Gladstone) แพ้การลงคะแนนในสภาสัมพันธ์เกี่ยวกับการผ่าน Representation of the People Act (1884) และการพิจารณาแก้ไข Redistribution of Seats Act (1885) จึงลาออกจากตำแหน่ง Lord Salisbury ได้เลือกที่จะจัดตั้งรัฐบาลแทนโดยหวังว่าจะได้รับความเมตตาเห็นอกเห็นใจจากสภาแต่สภาไม่เอื้ออำนวยจึงต้องยุบสภา การยุบสภาในปี ค.ศ.1910 ทั้งสองครั้ง โดยการยุบสภาครั้งแรกเกิดจากการที่สภาขุนนางปฏิเสธร่างกฎหมายงบประมาณของลอร์ด จอร์จ (Lloyd George) และในวันที่ 16 พฤศจิกายน Lord Lansdowne ได้กล่าวว่า สภาขุนนางจะยังไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายนี้ แอสควิท (Asquith) ได้โจมตีการตัดสินใจของสภาขุนนางโดยได้เสนอญัตติและแถลงว่า การกระทำของสภาขุนนางในการปฏิเสธการผ่านกฎหมายงบประมาณที่สภาสัมพันธ์ร่างนั้นขัดรัฐธรรมนูญและเป็นการช่วงชิงอำนาจของสภาสัมพันธ์ ผลของญัตติปรากฏว่า มีคะแนนเสียง 349 เสียง ต่อ 134 เสียง และมีการยุบสภาตามมา และการยุบสภาครั้งที่สองในปีเดียวกันเกิดจากรัฐบาลใหม่ของพรรคเสรีนิยมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ Parliament Act แต่ถูกถ่วงให้เนิ่นช้า โดยสภาขุนนางได้คัดค้านต่อต้านอย่างหนักหน่วง รัฐบาลจึงตัดสินใจถวายคำแนะนำให้มีการยุบสภา การยุบสภาในปี ค.ศ.1924 เป็นการยุบสภาที่มาจากนายกรัฐมนตรีพรรคแรงงาน และเป็นการยุบสภาครั้งเดียวในศตวรรษที่ 20 (ถึงปี ค.ศ.1970) ที่เป็นผลมาจากความพ่ายแพ้ในสภาของรัฐบาล

3) รัฐบาลมิได้กระทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชน<sup>20</sup> เช่น การยุบสภาในปี ค.ศ. 1922 สาเหตุที่ยุบสภาเป็นเพราะรัฐบาลผสมสิ้นสุดความเป็นตัวแทนของชาติและมีเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการเงินของสภาวาระเศรษฐกิจทั้งในประเทศและการค้าเสรีนอกประเทศรวมถึงประเทศในเครือจักรภพทำให้เกิดการยุบสภาเลือกตั้งใหม่

<sup>19</sup> เฟิงอ๋าง, น. 47-48.

<sup>20</sup> เฟิงอ๋าง, น. 48.

4) เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือของรัฐบาล<sup>21</sup> เช่น การยุบสภาในปี ค.ศ.1983 และปี ค.ศ.1987 รัฐบาลนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) เป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนอังกฤษ ทำให้นางแธตเชอร์ใช้โอกาสนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อพรรคอนุรักษนิยมที่ตนเป็นหัวหน้าพรรค โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองครั้งปรากฏว่า พรรคอนุรักษนิยมก็ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั้งสองครั้ง

5) เกิดจากปัญหาภายในพรรครัฐบาล<sup>22</sup> เช่น การยุบสภาในปี ค.ศ.1874 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีเกลดสโตน (Gladstone) พ่ายแพ้ในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.1873 และยื่นใบลาออก ต่อมาเปลี่ยนใจถอนใบลาออก หลังจากนั้น 1 ปี เขาต้องประสบกับปัญหาภายในพรรคและพรรครัฐบาลแพ้การเลือกตั้งซ่อมเสมอ จึงได้ตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.1874

6) เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองหรือปัญหาทางการเมือง<sup>23</sup> เช่น การยุบสภาในปี ค.ศ.1955 นายกรัฐมนตรีอีเดน (Eden) ยุบสภาหลังจากเข้ามารับตำแหน่งเพียงเดือนเดียวเท่านั้น เหตุผลสำคัญเนื่องจากความยุ่งยากภายในประเทศ แม้ว่าเขาประกาศทางวิทยุว่า รัฐบาลควรได้รับอำนาจที่ชัดเจนในนโยบายต่างประเทศเมื่อมีสถานการณ์ระหว่างประเทศเกิดขึ้นก็ตาม

### 2.1.2.3 วิธีการและรูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องมี<sup>24</sup>

1) พระราชกฤษฎีกาในสภาองคมนตรี (Order in Council) โดยประธานสภาองคมนตรี (Lord President) เป็นผู้รับผิดชอบ

2) ประกาศพระบรมราชโองการ (Proclamation) และ

3) หมายเรียกสภาซึ่งประทับตราแผ่นดิน โดยประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) เป็นผู้รับผิดชอบ

เป็นการแสดงให้เห็นว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเกิดขึ้นจากพระองค์เพียงฝ่ายเดียวได้ นอกจากนี้ยังต้องมีบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ารับผิดชอบการกระทำของพระองค์

<sup>21</sup> ดวงรัตน์ เล้าหัตถพงษ์ภูริ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น. 85.

<sup>22</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง, น. 86.

<sup>24</sup> B. S. Markesinis, *supra note 2*, p. 56.

ด้วยเหตุนี้เองพระมหากษัตริย์จึงจำเป็นต้องได้รับคำแนะนำจากรัฐมนตรีก่อน หากรัฐมนตรีปฏิเสธที่จะถวายคำแนะนำ ทรงทำได้เพียงปลดออกและตั้งรัฐมนตรีคนใหม่ขึ้นแทน แต่อย่างไรก็ดี ไม่ควรกระทำการดังกล่าวเพราะอาจถูกครหาได้ว่า ไม่ทรงวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

### 2.1.3 ผลในทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ<sup>25</sup>

การยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายดังนี้

- 1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระพร้อมกันทุกคน
- 2) ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่ค้างอยู่ในชั้นพิจารณาของสภาขุนนาง เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งหมด เพราะตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร Standing Orders ปี ค.ศ.1996 กฎหมายต่างๆ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นในสมัยประชุมนั้น จะนำมาพิจารณาใหม่ในอีกสมัยประชุมหนึ่งมิได้ เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ก็ต้องเริ่มต้นเสนอใหม่
- 3) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารและการปกครองประเทศดำเนินต่อไป

## 2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมัน

### 2.2.1 พัฒนาการของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมัน

การยุบสภามีความหมายตามรัฐธรรมนูญว่าเป็นองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงซึ่งมีอยู่ในระบบผู้แทน ในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจได้ว่าประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญใหม่นั้นเป็นการถกเถียงกันว่าหลักการผู้แทนหรือหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการ

<sup>25</sup> ตวงรัตน์ เล่าห์ตพงษ์ภุณี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น. 84-85.

ไหนจะเหนือกว่ากัน ซึ่งการถกเถียงกันในประเด็นเกี่ยวกับประชาธิปไตย ยังรวมไปถึงในเรื่อง ยุบสภาและเห็นว่าประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการยุบสภาก็คือประวัติศาสตร์ของการถกเถียงกันในเรื่องดังกล่าวซึ่งมีอิทธิพลในระบบกฎหมายเยอรมันด้วย และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่าง รัฐธรรมนูญสหพันธ์กับรัฐธรรมนูญมลรัฐจะพบว่ารัฐธรรมนูญมลรัฐ (ยกเว้นมลรัฐ Baden Wuerttemberg ; Bremen) ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า กล่าวคือ สภาสมาารถลงมติยุบตัวเองได้ นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญมลรัฐอยู่ 4 มลรัฐ ที่ได้มีการกำหนดเรื่องการทำประชามติในประเด็นของการยุบสภาไว้ คือ มาตรา 53 VBM (รัฐธรรมนูญมลรัฐบาร์เดน-วัตเทมแบร์ก) มาตรา 18 VFB (มลรัฐบาร์เยิน) มาตรา 29 VH (มลรัฐเฮสเซิน) และมาตรา 109 VRP (มลรัฐไรน์แลนด์ ฟัลท์) เนื่องจากมลรัฐไม่มีประธานาธิบดีจึงให้สภาสามารถยุบตัวเองได้ หรือให้ประชาชนเป็นองค์กรในการยุบสภาโดยการทำประชามติ และในหลายๆ มลรัฐก็ให้อำนาจในการยุบสภาทั้งสองกรณี<sup>26</sup>

ในสมัยก่อนการก่อตั้งอาณาจักรโรมัน มีนักคิดฝ่ายเสรีให้ความเห็นว่า การยุบสภาคือการร้องขอต่อประชาชน แต่ก็มิได้ให้ความเห็นต่อไปว่าหลังจากที่ยุบสภาแล้ว ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะผูกพันพระมหากษัตริย์หรือไม่อย่างไร ในขณะที่ฝ่ายอนุรักษนิยมเห็นว่าไม่มีผลผูกพันและเป็นการปฏิเสธการเรียกร้องจากประชาชน ซึ่งความเห็นของฝ่ายอนุรักษนิยมดูจะสอดคล้องกับความเป็นจริงในขณะนั้นมากกว่า แนวความคิดของฝ่ายเสรีนิยมที่เห็นว่า appel au peuple หรือการเรียกร้องต่อประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยนั้นดูจะเป็นเพียงแนวคิดทางทฤษฎีที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะจากผลของการยุบสภาที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นไปจนถึงสมัยการก่อตั้งอาณาจักรโรมัน กษัตริย์ผู้ปกครองจะปฏิเสธการรับฟังเสียงของมติประชาชนจากการเลือกตั้งและกษัตริย์จะไม่ผูกพันกับการลงคะแนนเสียงดังกล่าวแต่ประการใด การลงคะแนนเลือกตั้งนั้นจึงเป็นเพียงการให้กำเนิดสภาใหม่แทนสภาเก่าเท่านั้น แต่สมัยจักรวรรดิ (Kaiserreich) นั้นกลับแตกต่างไปจากสมัยก่อนหน้า กล่าวคือนายกรัฐมนตรี (Kanzler ; Chancellor) ได้ใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการยุบสภาเข้าต่อรองกับสมาชิกสภาอย่างชาญฉลาด เพราะมิได้ใช้การยุบสภาเป็นเพียงเครื่องมือในการกำจัดสภาที่ไม่พึงประสงค์แต่ยังใช้เป็นเครื่องมือในการได้รับมอบเสียงส่วนใหญ่ในการปกครองด้วย

---

<sup>26</sup> Dieter C. Umbach, Parlamentsauflösung in Deutschland, (Berlin : Walter de Gruyter, 1989), s. 499-511.

ส่วนยุคไวมาร์นั้นแม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการยุบสภาไว้โดยประชาชนอยู่ในฐานะผู้ตัดสินในสถานการณ์ทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขระหว่างรัฐบาลและสภา (Schiedrichter funktion) และการยุบสภาถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐสภา หากรัฐสภาไม่สามารถทำงานได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในรูปแบบการควบคุม (Regulative Funktion) ก็ตาม แต่กลับไม่เห็นผลในทางปฏิบัติเนื่องจากระบบการเมืองในขณะนั้นเป็นระบบหลายพรรคการเมือง (Vielparteisystem) ทำให้ไม่มีตัวเลือกที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนแสดงการตัดสินใจที่แน่ชัด ส่วนในยุคการปกครองของนาซีนั้นการยุบสภาแม้จะมีการกล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นเพียงแค่รูปแบบ ลักษณะของการมีส่วนร่วมจึงถูกปฏิเสธโดยสิ้นเชิง

ในยุคของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น มีการกล่าวถึงองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนน้อยมาก การถกเถียงกันในประเด็นของมาตรา 63 และมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะอยู่ในเรื่องนิยามคำว่า “วิกฤตการณ์” ที่เป็นเงื่อนไขสำหรับการยุบสภา โดยที่ไม่ได้มีการให้รายละเอียดเกี่ยวกับคำนิยามนั้นไว้ เพียงแค่กำหนดไว้ว่า หากมีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นประชาชนจะถูกเรียกให้มาลงคะแนนเสียงแสดงการตัดสินใจ จึงอาจกล่าวได้ว่า การยุบสภาเป็นเครื่องมือเพียงแค่ควบคุมวิกฤต (Kriserregulative Funktion) และอาจจะถือได้ว่าองค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชนพบจุดจบเสียแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การยุบสภาในปี ค.ศ.1982 ได้ทำให้องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากคำประกาศของนายกรัฐมนตรีที่ว่า ไม่เพียงแต่ต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้แทนใหม่เท่านั้น แต่ยังต้องการสร้างรากฐานการมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตยขึ้นมาด้วย<sup>27</sup>

สำหรับเรื่องขององค์กรผู้มีอำนาจหรือมีเอกสิทธิ์ในการยุบสภาในสมัยเริ่มต้นการมีรัฐธรรมนูญ (Frühkonstitutionalismus) เป็นผลสืบเนื่องมาจากในสมัยก่อนมีรัฐธรรมนูญ (Vorkonstitutionalismus) ซึ่งเอกสิทธิ์ทั้งหลายในการยุบสภาโดยปราศจากเงื่อนไขเป็นของกษัตริย์ ซึ่งในสมัยก่อนมีรัฐธรรมนูญยังไม่มี ความแตกต่างระหว่างการยุติอำนาจของสภากับการยุบสภา พอมาถึงสมัยที่มีรัฐธรรมนูญจึงเกิดแนวคิดใหม่ขึ้น กล่าวคือ เมื่อยุบสภาแล้วต้องมีการจัดเลือกตั้งใหม่ การผสมผสานระหว่างการยุบสภากับหน้าที่ในการจัดเลือกตั้งใหม่ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ถือเป็นองค์ประกอบใหม่ในรัฐธรรมนูญ และเนื่องจากการที่รัฐบาลกับกษัตริย์นั้นผสาน

<sup>27</sup> Ibid.

กันทั้งการเมืองและเรื่องรัฐธรรมนูญ การยุบสภาในขณะนั้นจึงถือว่าเป็นการยุบสภาของฝ่ายบริหาร (exekutivisches Auflösungsacht) ต่อมาในศตวรรษที่ 19 อำนาจในการยุบสภาอยู่กับผู้ทรงสิทธิอธิปไตย (Souveranitatsträger) ดังนั้น การยุบสภาในสมัยจักรวรรดิ รัฐธรรมนูญของจักรวรรดิ ค.ศ.1871 จึงให้อำนาจวุฒิสภา (Bundesrat) ในการยุบสภาโดยผูกกับเงื่อนไขการให้ความยินยอมขององค์จักรพรรดิ ทำให้ผลในทางความเป็นจริงจึงคล้ายกับสมัยเริ่มมีรัฐธรรมนูญ คือเป็นการยุบสภาของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การเสนอให้มีการยุบสภามาจากคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี กษัตริย์ก็มีหน้าที่เพียงเห็นด้วยเท่านั้น ส่วนวุฒิสภาก็ทำหน้าที่เพียงรูปแบบเท่านั้น จากเหตุการณ์ในอดีตแสดงให้เห็นว่า หากรัฐบาลเสนอให้ยุบสภาต่อองค์กรที่มีอำนาจ องค์กรที่มีอำนาจนั้นมักทำตามเสมอ จึงเป็นความจริงที่มีอยู่มาตั้งแต่สมัยการยุบสภาสมัยใหม่ตั้งแต่สมัยไวมาร์จนมาถึงสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในปัจจุบันด้วย เห็นได้จากมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตราดังกล่าวเป็นการกระทำการยุบสภาของฝ่ายบริหาร และข้อกำหนดการยุบสภาในรัฐธรรมนูญไม่ได้เปลี่ยนไปจากแนวตั้งเดิมเลย เพียงแต่มีการพัฒนาขึ้นไปเป็นอีกขั้นหนึ่งในการให้การคุ้มครองสภาจากการยุบสภาอันมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างแรงกดดันต่อสภา และในการยุบสภาในวัฒนธรรมรัฐธรรมนูญเยอรมันจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า องค์ประกอบเงื่อนไขอย่างหนึ่ง คือ การเป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก ในกรณีดังกล่าวนี้ นายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีจะเป็นผู้กุมชะตากรรมของสภาไว้<sup>28</sup>

ด้วยการที่ในสมัยศตวรรษที่ 19 เอกสิทธิ์และพระราชอำนาจของกษัตริย์ในการยุบสภาไม่มีข้อจำกัดใดๆ และรัฐบาลกับสถาบันกษัตริย์ก็เป็นองค์กรหนึ่งเดียวกัน ในรัฐธรรมนูญของจักรวรรดิ ค.ศ.1871 ก็ไม่แตกต่างกันแม้ว่าตามตัวบทอักษรแล้ว วุฒิสภาสามารถคัดค้านองค์จักรพรรดิได้ แต่ในความเป็นจริงฝ่ายบริหารหาข้อจำกัดใดๆ ไม่ ด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสมัยไวมาร์จึงได้บัญญัติข้อจำกัดไว้ โดยมีการบัญญัติเงื่อนไขคำว่า “ครั้งเดียว” (Einmaligkeit) และคำว่า “เหตุเดียวกัน” (gleicher Anlaß) แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นก็เป็นกรการยุบสภาที่ไร้ข้อจำกัดเช่นเดิม เพราะเงื่อนไขข้อจำกัดในการยุบสภาไม่ได้ให้รายละเอียดใดไว้จนดูเหมือนว่าจะเป็นกรการไร้รายละเอียดมากเกินไป อีกทั้งไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับการยุบสภา ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้เรียนรู้จากประสบการณ์ดังกล่าว ดังนั้น จึงมิได้มีการบัญญัติข้อบัญญัติดังกล่าวไว้ การยุบสภาสามารถเกิดขึ้นได้หากสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่

<sup>28</sup> *Ibid.*

ได้ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลที่มั่นคงได้ จึงไม่อาจคุ้มครองสภาได้หากสภาสามารถรวบรวมเสียงส่วนมากไว้ได้ สภาก็สามารถกำหนดชะตากรรมของตนเองได้ การเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยจึงไม่เพียงพอต่อการยุบสภา ตามมาตรา 63 จึงเป็นดุลพินิจของประธานาธิบดีในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเสียงข้างน้อยหรือยุบสภานั้นไปเสียโดยมาตรานี้มี 2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกันคือสภาและประธานาธิบดี ส่วนมาตรา 68 จะมีการยุบสภาได้เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำแนะนำไปยังประธานาธิบดี โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องมี 3 องค์กรคือ สภา นายกรัฐมนตรี และประธานาธิบดี ซึ่งต้องไม่มีองค์กรใดมีความเห็นที่ต่างออกไปจึงสามารถยุบสภาได้<sup>29</sup>

ประวัติศาสตร์เหตุการณ์การยุบสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ที่มีรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีดังต่อไปนี้คือ<sup>30</sup>

1) ในปี ค.ศ.1972 ขณะที่ Willy Brandt เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งฝ่ายรัฐบาลผสมของกลุ่มประชาธิปไตยเพื่อสังคมกับกลุ่มเสรีนิยมและฝ่ายตรงข้ามต่างก็ไม่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) การที่ต่างฝ่ายต่างก็คุมเชิงกันอยู่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็พากันย้ายพรรคจากฝ่ายรัฐบาลมาร่วมกับฝ่ายค้านซึ่งเป็นกลุ่มอนุรักษนิยม เมื่อ Brandt ได้ยื่นญัตติเพื่อขออภิปรายไม่ไว้วางใจ เสียงข้างมากในฝ่ายของเขากลับถูกควบคุมอย่างลับๆ ไม่ให้ลงคะแนนเสียงให้ ทำให้ Brandt ต้องพ่ายแพ้ในการออกเสียงนั้นในวันที่ 22 กันยายน ค.ศ.1972 ต่อมาประธานาธิบดีจึงได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

2) ในปี ค.ศ.1982 ขณะที่ Helmut Kohl เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ.1982 เขาได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางของเขาโดยการร้องเรียนว่า กลุ่มรัฐบาลผสมระหว่างเสรีนิยมและอนุรักษนิยมให้การสนับสนุนค่อนข้างจำกัดและเป็นแบบชั่วคราวชั่วคราว หลังจากรัฐบาลของเขาได้ผลักดันงบประมาณสำหรับปีหน้าได้สำเร็จ Kohl ได้พิจารณาผลักดันร่างกฎหมายใหม่โดยกลุ่มบุคคลซึ่งมีความจำเป็นต่อคณะรัฐบาลในภายภาคหน้า ทั้งนี้ฝ่ายตรงข้ามได้ออกมาตอบโต้ว่า ข้อเรียกร้องเพื่อที่จะขออภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นเป็นเพียงเล่ห์เหลี่ยมที่ดูบริสุทธิ์ที่จะทำให้ Kohl สามารถฉวยโอกาสอันดีในระหว่างการเลือกตั้งเพื่อที่จะเพิ่มอำนาจให้กับตนเองจนเมื่อการลงคะแนนเสียงมาถึง Kohl ไม่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Ulrike Heckötter and Christoph Spielmann, "Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved", *European Constitutional Law Review*, (2006), 2: 5-20, pp. 8-9.

ทำให้สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ลงมติไม่ไว้วางใจ Kohl ดังนั้นประธานาธิบดีจึงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1983 การเลือกตั้งต่อมาในภายหลังได้เปิดช่องให้รัฐบาลผสมระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมและเสรีนิยมสามารถขยายเสียงข้างมากของตัวเองได้เพิ่มขึ้น สมาชิกสองคนของรัฐบาลได้คัดค้านคำสั่งยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยวิธีการที่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายที่เรียกว่า Organstreitverfahren หรือที่เรียกว่าการขัดกันขององค์กรของรัฐ ซึ่งคือกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือของคู่กรณีอื่นที่ได้รับมอบสิทธิตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพวกเขาเห็นว่ากรณีนี้เป็นการละเมิดสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ศาลได้ตัดสินในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1983 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญ

3) ในปี ค.ศ.2005 ขณะที่ Gerhard Schröder เป็นนายกรัฐมนตรี การอภิปรายไม่ไว้วางใจในวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ.2005 Schröder ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก แต่ด้วยความที่พรรค SPD ของเขาต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้งในระดับมลรัฐที่รัฐ North Rhine-Westphalia ทำให้ Schröder รู้สึกว่าเขาขาดแคลนเสียงสนับสนุน ดังนั้น Schröder จึงกระตุ้นให้เกิดการเลือกตั้งก่อนระยะเวลาที่กำหนดเพื่อยับยั้งไม่ให้เกิดภาวะซบเซาในช่วงสุดท้ายของการดำรงตำแหน่ง และเป็นไปตามคาดเนื่องจากข้อตกลงระหว่างสมาชิกรัฐสภาของรัฐบาลผสมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.2005 และในวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ.2005 ประธานาธิบดี Kohler ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับในปี ค.ศ.1982 สมาชิกสองคนของรัฐบาลได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในการยุบสภาผู้แทนราษฎร และศาลได้สั่งยกฟ้องด้วยคะแนนเสียง 7 ต่อ 1 ในวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ.2005

## 2.2.2 เงื่อนไขและองค์ประกอบของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมัน

### 2.2.2.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Basic Law for the Federal Republic of Germany) ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

### 2.2.2.2 สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันบัญญัติสาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ 2 กรณีที่ประธานาธิบดีจะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ กล่าวคือ

1) สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์แล้ว แต่ผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีหรือจะยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วัน ก็ได้<sup>31</sup>

2) นายกรัฐมนตรียื่นญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ลงมติไว้วางใจรัฐบาล แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ประธานาธิบดีจะยุบสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ภายใน 21 วัน ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้ แต่สิทธิในการยุบสภาสิ้นสุดลงเมื่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ได้เลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา<sup>32</sup>

### 2.2.2.3 วิธีการและรูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ทำในรูปของกฤษฎีกาของประธานาธิบดี และต้องมีการลงนามรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่ถ้ายุบสภาเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เลือกนายกรัฐมนตรี

---

<sup>31</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany

Article 63 (Election and appointment of the Federal Chancellor)

(4) If no candidate has been elected within this period a new ballot shall be held without delay in which the person gaining most votes is elected. If the elected candidate has obtained the vote of the majority of the Members of the Bundestag the Federal President must make the appointment within seven days of the election. Failing that majority the Federal President shall either make the appointment or dissolve the Bundestag within seven days.

<sup>32</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany

Article 68 (Vote of confidence, Dissolution of the Bundestag)

(1) Where a motion of the Federal Chancellor for a vote of confidence is not carried by the majority of the Members of the Bundestag the Federal President may, upon the proposal of the Federal Chancellor, dissolve the Bundestag within twenty-one days. As soon as the Bundestag elects another Federal Chancellor with the majority of its Members it may no longer be dissolved.

(2) Forty-eight hours must elapse between the motion and the vote.

สหพันธ์แล้ว แต่ผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องมีการลงนามรับรองของนายกรัฐมนตรี<sup>33</sup>

## 2.2.3 ผลในทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมัน

การยุบสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายดังนี้

1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ และให้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ภายใน 60 วันหลังจากการยุบสภา<sup>34</sup>

2) ระยะเวลาในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์หรือรัฐมนตรีสหพันธ์สิ้นสุดลงในวันที่สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ประชุมกันครั้งแรก ระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของรัฐมนตรีสหพันธ์สิ้นสุดลงเมื่อระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์สิ้นสุดลง<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany

Article 58 (Countersignature)

Orders and directives of the Federal President shall require for their validity the countersignature of the Federal Chancellor or the appropriate Federal Minister. This shall not apply to the appointment and dismissal of the Federal Chancellor, the dissolution of the Bundestag under Article 63, or a request made under paragraph (3) of Article 69.

<sup>34</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany

Article 39 (Electoral period and assembly of the Bundestag)

(1) The Bundestag shall be elected for four years. Its electoral period shall end with assembly of a new Bundestag. The new election shall be held forty-five months at the earliest and forty-seven months at the latest after the beginning of the electoral period. Where the Bundestag is dissolved the new election shall be held within sixty days.

<sup>35</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany

Article 69 (The Deputy Federal Chancellor and members of the Federal Government)

## 2.2.4 คำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมัน

การฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นให้ฟ้องคดีด้วยหลักเกณฑ์ในเรื่องของหน่วยงานของรัฐองค์กรของรัฐขัดกัน และจากการศึกษาวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มการเมืองในสภาเท่านั้นที่สามารถเป็นผู้มีสิทธิฟ้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบคำสั่งของประธานาธิบดีที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ และเป็นประเภทคำฟ้องแบบ “การขัดกันขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มการเมืองในสภาต้องฟ้องอย่างช้าที่สุดก่อนที่จะถึงกำหนดวันเลือกตั้ง และสามารถฟ้องเพิกถอนตำแหน่งประธานาธิบดีได้ ซึ่งวิธีการเหล่านี้จะเป็นการขัดขวางการเลือกตั้งใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในส่วนของกระบวนการพิจารณาจะเห็นได้ว่า การเปิดให้ฟ้องการยุบสภาได้เป็นการให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายบุคคลและกลุ่มทางการเมืองสามารถต่อสู้ในทางศาลกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของเสียงข้างมากในสภา ซึ่งกรณีการขัดกันขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้จะเป็นการให้การคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพอย่างมากหากรวมไปถึงความเข้มข้นของการตรวจสอบในเนื้อหาและการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย<sup>36</sup>

แต่อย่างไรก็ดี คำพิพากษาที่เกิดขึ้นก็คือ การยกฟ้อง ตัวอย่างคดีที่เคยฟ้องร้องกันคือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.1982 และปี ค.ศ.2005

1) การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.1982

สถานการณ์ทางการเมืองในปี ค.ศ.1982 กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

ในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ.1980 ได้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 9 โดยผลการเลือกตั้งเป็นดังนี้คือ พรรคCDU/CSU (Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern) ได้ 44.5% พรรคSPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) ได้ 42.9% พรรคFDP (Freie Demokratische Partei) ได้ 10.6% และพรรคอื่นๆ ได้รวมกัน 2 %

---

(2) The tenure of office of the Federal Chancellor or a Federal Minister shall end in any event when a new Bundestag convenes, that of a Federal Minister also where the Federal Chancellor's tenure ceases for any other reason.

<sup>36</sup> Dieter C. Umbach, *supra note 26*, s. 701.

พรรคที่จัดตั้งรัฐบาลคือ พรรค SPD ร่วมกับ FDP โดยได้มีการเลือก Helmut Schmidt จากพรรค SPD เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็มีปัญหาเกิดขึ้นมากมายกับรัฐบาลผสมชุดนี้จนรัฐมนตรีสี่คนของพรรค FDP ได้ลาออกจากตำแหน่ง Schmidt ได้เสนอต่อพรรคฝ่ายค้านว่าให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ถูกพรรคฝ่ายค้านปฏิเสธและมีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี Schmidt และมีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร Helmut Kohl ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทน โดยพรรค CDU/CSU ได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลใหม่กับพรรค FDP มี Kohl ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1982 ในการต่อรองเข้าร่วมรัฐบาลนั้น Kohl แสดงเจตจำนงว่าจะให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยเร็ว และในวันที่ 17 ธันวาคม ปีเดียวกันนั้นได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 68 โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค CDU/CSU กับพรรค FDP ได้งดออกเสียง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค SPD ลงมติว่าไม่ไว้วางใจ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้นลงมติว่าไว้วางใจ 8 คน ซึ่ง Kohl ได้เสนอต่อประธานาธิบดี Carstens ทันทีในวันเดียวกันนั้นว่า ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อมาประธานาธิบดีได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยให้เหตุผลว่า พรรคการเมืองทั้งหลายเห็นพ้องกันให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและความไว้วางใจต่อนโยบายของรัฐบาลหมดสิ้นไปแล้ว หลังจากนั้นจึงได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า สถานการณ์ยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่มีปรากฏ ประธานาธิบดีจึงไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

**คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ เล่มที่ 62 หน้าที่ 1 (BVerfGE 62, 1) คำพิพากษาโดยสรุปมีดังนี้**

กรณีที่มีการขัดกันระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละคนสามารถเรียกร้องว่า ตนเป็นผู้ถูกระทบสิทธิในฐานะของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยการได้รับเลือกตั้งได้ โดยคำสั่งให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือคำสั่งขัดขวางตามมาตรา 68 ถือเป็น การตัดสินใจทางการเมืองซึ่งเป็นดุลพินิจทางการเมืองของประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีจะสามารถใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีองค์ประกอบเงื่อนไขตามกฎหมายครบถ้วน ซึ่งมาตรา 68 ได้บัญญัติเงื่อนไขที่เป็นช่วงระยะเวลาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการก่อนหน้าที่จะมีผลต่อการพิจารณาก่อนที่จะมีคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรีต่อประธานาธิบดีให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 68 นี้ถือเป็นบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่เปิดให้มีการตีความในรายละเอียดและจำเป็นที่ต้องมีการตีความรายละเอียด และหน้าที่ในการกำหนดรายละเอียดไม่ได้เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียว แต่เป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นด้วย โดยต้องคำนึงถึงน้ำหนัก แนวคำพิพากษา หลักการ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ด้วย ในการกำหนดรายละเอียดของรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมีเกณฑ์ในความเห็นพ้องกันในการตีความและการชี้แจงน้ำหนักของข้อเท็จจริงระหว่างองค์กรสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ การต่อสู้ทางการเมืองของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและเสียงข้างมากในรัฐบาลยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ความไว้วางใจตามมาตรา 68 ยังมีความหมายตามประเพณีรัฐธรรมนูญของเยอรมันว่าเป็นการลงคะแนนเสียงและเสียงตอบรับเห็นด้วยในเวลาปัจจุบันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อตัวนายกรัฐมนตรีและนโยบายของเขา

นายกรัฐมนตรีที่ต้องการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 68 ควรจะดำเนินการตามกระบวนการที่ถูกกำหนดไว้เสียก่อน หากพบว่าไม่สามารถดำเนินการบริหารต่อไปได้แล้ว โดยที่สัดส่วนอำนาจทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรนั้นขัดขวางการดำเนินการของนายกรัฐมนตรีจนทำให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายของเสียงข้างมากโดยตลอดได้ นายกรัฐมนตรีจึงจะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ กรณีดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการตีความว่ามาตรา 68 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนสามารถให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจในช่วงเวลาที่เหมาะสมโดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น เป็นการกระทำที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของมาตรา 68 รวมไปถึงปัญหายุ่งยากที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้ทำให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรชอบธรรมขึ้นมาได้

การพิจารณาว่าสถานการณ์ใดที่จะไม่ได้รับความไว้วางใจเป็นอำนาจหน้าที่การตรวจสอบของนายกรัฐมนตรีเมื่อนายกรัฐมนตรีมีความต้องการที่จะยื่นคำร้องขอให้มีการยุบสภาประธานาธิบดีไม่สามารถมีมาตรฐานนอกเหนืออื่นใดในการตรวจสอบว่า คำร้องและคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประธานาธิบดีต้องคำนึงถึงอำนาจในการคาดคะเนและการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีเมื่อไม่มีสถานการณ์อย่างอื่นในทางการเมืองที่เห็นเด่นชัดว่าจะขัดขวางการยุบสภาผู้แทนราษฎร ความเห็นเป็นหนึ่งเดียวกันของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งไม่ส่งผลต่อดุลพินิจของประธานาธิบดี แต่ประธานาธิบดีสามารถพิจารณาในประเด็นนี้ได้ว่าการยุบสภาดูเหมือนจะพ้องกันกับมาตรา 68 มากกว่าการปฏิเสธการยุบสภา

มาตรา 68 ให้อำนาจองค์กรสูงสุดตามรัฐธรรมนูญสามองค์กรคือนายกรัฐมนตรี รัฐสภา และประธานาธิบดีในการใช้ดุลพินิจและมาตรานี้ยังให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบทางการเมืองซึ่งกันและกัน และการสร้างสมดุลระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็มีเพียงแต่มาตรานี้ที่เป็นมาตรวัดว่าพฤติกรรมเหล่านั้นเป็นไปโดยชอบตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถตรวจสอบการยุบสภาได้

ข้อความคิดจากคำพิพากษายุบสภาผู้แทนราษฎรปี ค.ศ.1982 คือ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีของคดีประเภทการขัดกันขององค์กรตามรัฐธรรมนูญคือ การตรวจสอบดุลพินิจของประธานาธิบดี การให้เหตุผลในคำพิพากษาคือการตีความมาตรา 68 และการตีความในกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ประกอบกัน

ประเด็นที่ศาลพิจารณาก็คือ สถานการณ์การยุบสภาผู้แทนราษฎรในแง่เนื้อหา (materielle Auflösungsfrage) ถือเป็นองค์ประกอบของมาตรา 68 หรือไม่ โดยคำที่เป็นประเด็นก็คือ ความไว้วางใจ (Vertrauen) โดยศาลได้วินิจฉัยว่า ความไว้วางใจเปลี่ยนแปลงตามพัฒนาการทางการเมืองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคาดคะเนหรือการพิจารณาสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถตั้งคำถามกับความไว้วางใจได้ ดังนั้น ความไว้วางใจจึงไม่ได้มีอยู่ตลอดเวลา และการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีอิสระในการเลือกระหว่างการโหวตให้ความไว้วางใจและการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกตั้งใหม่

มาตรา 68 มีผลบังคับใช้กับทั้งนายกรัฐมนตรีเสียงข้างมากและนายกรัฐมนตรีเสียงข้างน้อย ศาลยังได้ยอมรับด้วยว่าเงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎรก็คือความไม่มั่นคงทางการเมืองระหว่างนายกรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร และถือเป็นเงื่อนไขที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร อีกทั้ง ดุลพินิจของประธานาธิบดีในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องถือเอาการประมาณการของนายกรัฐมนตรีเป็นที่ตั้งอันดับแรก มีเพียงแต่การประมาณการของสถานการณ์ของประธานาธิบดีที่เห็นเด่นชัดซึ่งจะขัดขวางการยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถปฏิเสธคำแนะนำยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีได้ นอกจากนั้นถือว่าการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีมีเอกสิทธิ์

ในการลงมติโหวตของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นไม่เป็นการลงมติที่เป็นเอกฉันท์ มีผู้พิพากษาเสียงข้างน้อย Dr. Rinck และ Dr. Rottmann เห็นพ้องกันว่าเงื่อนไขการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรีเสียงข้างน้อย และแม้ว่ารองประธานศาลรัฐธรรมนูญ Ziedler จะลงมติเห็นด้วยกับคำพิพากษา แต่ว่าได้แสดงความเห็นส่วนตัวบางส่วนไว้ กล่าวคือ การลงมติไม่ไว้วางใจโดยลวง (unechte Vertrauensfrage) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นมาตรการที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีจะประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เพียงแต่จากคำพูดเท่านั้น แต่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานะและบทบาทของนายกรัฐมนตรีและข้อเท็จจริงที่ไม่อาจจะปฏิเสธได้ก็ตีในการเลือกตั้ง ความสำคัญของผู้สมัครที่จะมีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรีมีความสำคัญมากกว่าพรรคการเมือง และการมี

นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับการตอบรับโดยตรงจากประชาชนอาจจะมีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือได้ หรืออาจจะรู้สึกเช่นนั้นได้ และด้วยผลลัพธ์เช่นนั้นอาจจะก่อให้เกิดการถดถอยของสภาวะผู้นำ และทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหาร ประธานาธิบดีมีตัวเลือกระหว่างนายกรัฐมนตรีที่มีปัญหาในภาพของความไม่น่าเชื่อถือกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกสร้างภาพขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น Ziedler ได้แสดงความเห็นอีกว่า การตรวจสอบดุลพินิจของประธานาธิบดีในการยุบสภาผู้แทนราษฎรมีข้อจำกัด

## 2) การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.2005

สถานการณ์ทางการเมืองในปี ค.ศ.2005 กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

พรรครัฐบาลในขณะนั้นเป็นรัฐบาลของพรรค SPD ร่วมกับพรรค Bündnis 90/die Grünen โดยมีนายกรัฐมนตรีมาจากพรรค SPD ชื่อว่า Gerhard Schröder ขณะนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับคะแนนนิยมของพรรคโดยรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการปฏิรูปครั้งใหญ่ภายใต้ชื่อว่า Agenda 2010 ประกอบกับพรรค SPD แพ้การเลือกตั้งในมลรัฐ NRW (Nordrheinwestfalen) ได้มีการประกาศว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ และในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.2005 ได้มีการขอให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจเพราะต้องการให้ประชาชนกำหนดแนวทางทางการเมืองของตนเอง ผลที่ตามมาก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสิ้น 595 คน ลงมติไว้วางใจ 151 คน งดออกเสียง 148 คน และลงมติไม่ไว้วางใจ 296 คน ในวันเดียวกันนั้นนายกรัฐมนตรีได้เสนอแนะให้ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎร และในวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ.2005 ก็ได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการประชุมนัดสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงมติเห็นชอบในคำร้องกว่า 50 คำร้อง โดยเป็นการลงมติโดยที่มีเสียงข้างมาก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเสียงสนับสนุนที่มั่นคงมาโดยตลอด เหตุใดผลการลงมติไม่ไว้วางใจจึงออกมาเป็นเช่นนั้น หลังจากนั้นต่อมาได้มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองคน ได้ฟ้องคดีการขัดกันขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ

**คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ เล่มที่ 114 หน้าที่ 121 – 170**  
(BVerfGE 114, 121-170) คำพิพากษาโดยสรุปมีดังนี้

การลงมติไม่ไว้วางใจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อไม่เพียงแต่กระทำการครบตามเงื่อนไขตามกระบวนการ แต่ยังคงชอบด้วยวัตถุประสงค์ของมาตรา 68 ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ต้องการรัฐบาลที่สามารถทำงานได้ตามมาตรา 63 มาตรา 67 และมาตรา 68 โดยศาลมีความเห็นว่า การลงมติไม่ไว้วางใจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรจะชอบธรรมก็ต่อเมื่อรัฐบาลไม่สามารถทำงานได้ตาม

กระบวนการของรัฐสภา ความสามารถในการทำงานของรัฐบาลมีความหมายว่า นายกรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดนโยบายโดยมีเสียงส่วนมากสนับสนุน ตามรัฐธรรมนูญนั้น นายกรัฐมนตรีที่อยู่ใน สถานการณ์ที่เสี่ยงในสภาผู้แทนราษฎรไม่มั่นคงไม่มีหน้าที่ที่ต้องลาออกหรือมีการกระทำอื่นใดเพื่อ แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งทางการเมืองของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นว่า ศาลจะเข้าไปตรวจสอบการใช้มาตรา 68 ได้แต่ เพียงจำกัด การพิจารณาว่ารัฐบาลสามารถทำงานได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่า รัฐบาลมีความประสงค์จะ ดำเนินการสิ่งใดและมีการต่อต้านจากสภาผู้แทนราษฎรมากน้อยเพียงใด การประมาณการเรื่อง ความสามารถในการทำงานของรัฐบาลถือเป็นการประมาณการที่ต้องผูกพันกับการรับรู้ส่วนบุคคล และการชี้แจงนำหนักสถานการณ์ต่างๆ การสูญเสียความไว้วางใจนั้นโดยธรรมชาติของมันเอง ไม่สามารถพิสูจน์ได้โดยกระบวนการทางศาล และหากว่าไม่สามารถเปิดเผยบางอย่างโดยชอบ ตามกระบวนการทางการเมืองได้แล้ว ดังนั้นจึงไม่ต้องแสดงออกกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กร อื่นอีก และศาลยังมีมุมมองเรื่องการยุบสภาอีกด้วยว่า องค์กรทั้งสามตามรัฐธรรมนูญซึ่งคือ นายกรัฐมนตรี รัฐสภา และประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะขัดขวางการยุบสภาผู้แทนราษฎรและการ ตัดสินใจทางการเมืองที่เป็นอิสระซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นว่า สามารถเชื่อได้ว่ารัฐบาลไม่สามารถ ทำงานต่อไปได้

ข้อความคิดจากคำพิพากษายุบสภาผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ.2005 คือ

ศาลได้มีคำพิพากษาในวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ.2005 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้ การ ลงมติไม่ไว้วางใจที่ต้องทำให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่เพียงแต่ชอบด้วยกระบวนการ แต่ ยังต้องชอบด้วยวัตถุประสงค์ของมาตรา 68 ด้วย ซึ่งมีวัตถุประสงค์คือ การที่มีรัฐบาลที่บริหาร ประเทศได้โดยที่ศาลได้นิยามความสามารถในการบริหารประเทศ (Handlungsfähigkeit) ไว้ว่า ความสามารถในการบริหารประเทศหมายความว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวทางของการ บริหารโดยที่มีแรงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และศาลได้พิจารณาว่าการตรวจสอบ โดยศาลมีข้อจำกัด สามารถตรวจสอบได้เพียงแต่การใช้มาตรา 68 โดยชอบเท่านั้น การประมาณ การความสามารถในการบริหารประเทศของรัฐบาลถือว่าเป็นลักษณะการคาดคะเน และการไม่ไว้วางใจที่แสดงออกอย่างไม่ชัดเจนนั้นศาลก็ไม่สามารถพิจารณาชี้ชัดได้ ยิ่งไปกว่านั้นศาลยังยอมรับ ในการตัดสินใจขององค์กรสูงสุดตามรัฐธรรมนูญทั้งสามองค์กรที่เป็นอิสระซึ่งกันและกัน เพราะองค์กรทั้งสามสามารถขัดขวางการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ และแม้ว่าประธานาธิบดีต้อง คำนึงถึงการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี แต่ประธานาธิบดีก็มีอิสระในการตัดสินใจ

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นส่วนตัวของผู้พิพากษา Jentsch ที่เห็นว่า เงื่อนไขการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอยู่เพราะไม่มีปรากฏการณ์ที่เสียไปของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นเลยในการผ่านร่างกฎหมาย การที่สมาชิกพรรค SPD งดออกเสียงก็เพราะหัวหน้าพรรคในขณะนั้นคือ Müntefering ได้กำหนดให้การงดออกเสียงคือการแสดงออกว่าไว้วางใจการทำงานของนายกรัฐมนตรี แต่ Jentsch ก็ไม่สามารถอธิบายถึงการไม่มีการลงมติของเสียงข้างมากในการไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยที่เขาบอกว่าการลงมติไม่ไว้วางใจครั้งนี้ดูเหมือนจะเข้าใกล้การยุบสภาที่สภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้ (parlamentarisches Selbstauflösungsrecht) ซึ่งกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เลย ส่วนผู้พิพากษา Lübke-Wolf ได้ลงมติเห็นชอบกับคำพิพากษาส่วนกลางแต่ก็ไม่เห็นด้วยกับการตีความมาตรา 68 เพราะเห็นว่า ศาลไม่มีอำนาจตรวจสอบ

## 2.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศส

### 2.3.1 พัฒนาการของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศส

พัฒนาการของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศสมีมาตั้งแต่ก่อนสมัยสาธารณรัฐที่ 3 แต่ในที่นี้ ขอกล่าวถึงพัฒนาการโดยเริ่มจากสมัยสาธารณรัฐที่ 3

การจัดสมดุลแห่งอำนาจต่างๆ ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา<sup>37</sup> (Le déplacement de l'équilibre des pouvoirs en régime parlementaire) เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น การจัดสมดุลที่ให้อำนาจบริหารเป็นใหญ่ (ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน ประเทศสเปน) หรือการจัดสมดุลให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นใหญ่ (ได้แก่ สมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี เป็นต้น)

กรณีการจัดสมดุลที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นใหญ่นั้น (La preponderance du Législatif) สำหรับประเทศฝรั่งเศสปรากฏอยู่ในสมัยช่วงเวลาของสาธารณรัฐที่ 3 (ปี ค.ศ.1875 ถึงปี ค.ศ.1940) และสาธารณรัฐที่ 4 (ปี ค.ศ.1946 ถึงปี ค.ศ.1958)

---

<sup>37</sup> Louis Favoreu et autres, Droit Constitutionnel, 10<sup>ème</sup> éd., (Paris : Dalloz, 2007), pp. 386-390.

แม้ว่าพัฒนาการของระบอบรัฐสภาจะเอื้อต่อการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร แต่ก็มีได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป การปราศจากซึ่งกลไกทางรัฐธรรมนูญในการจัดสมดุลระหว่างสถาบันการเมือง โดยเฉพาะการปราศจากอำนาจยุบสภาที่ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติเพื่อคานอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ การปราศจากซึ่งเงื่อนไขทางการเมืองที่สามารถสนับสนุนเสถียรภาพรัฐบาลเหล่านี้ทำให้ระบอบรัฐสภามีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การให้อำนาจล้นมือแก่รัฐสภา สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ของประเทศฝรั่งเศสเป็นเวลายาวนานร่วมศตวรรษ การเสื่อมอำนาจของประธานาธิบดีตั้งแต่ปี ค.ศ. 1877 การไร้เสถียรภาพอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลที่ไม่สามารถใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ซึ่งต่างจากรัฐบาลในประเทศอังกฤษ สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การเปลี่ยนสมดุลของอำนาจไปทางฝ่ายรัฐสภาจนถึงปี ค.ศ. 1958

การยุบสภาในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1875 แต่การใช้อำนาจยุบสภาก็ไม่ถูกนำมาใช้อีกเลยหลังจากที่ Mac-Mahon ได้ใช้อำนาจดังกล่าวในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1877 (เกิดวิกฤตทางสถาบันการเมืองในสาธารณรัฐที่ 3 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดี Mac-Mahon ซึ่งเป็นฝ่ายนิยมราชาธิปไตย (monarchist) และฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกมาในปี ค.ศ. 1876 อันมีเสียงส่วนใหญ่ในขณะนั้นเป็นฝ่ายนิยมสาธารณรัฐ (republican) นำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร Léon Gambetta ความขัดแย้งเริ่มรุนแรงขึ้นในวันที่ 16 พฤษภาคม แล้วยืดเยื้อตลอดทั้งปี ค.ศ. 1877 และสิ้นสุดลงในวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1877 เมื่อ Mac-Mahon พ่ายแพ้การเลือกตั้ง ผลอันยิ่งใหญ่ของวิกฤตการณ์ดังกล่าวคือ เป็นเหตุการณ์ที่สร้างรูปแบบสาธารณรัฐขึ้นอย่างจริงจังในประเทศฝรั่งเศส โดยการทำลายความหวังที่จะนำระบอบกษัตริย์มาปกครองประเทศอีกครั้ง โดยเฉพาะเป็นการนำแนวทางการเมืองในระบบสถาบันมาใช้ โดยใช้หลักที่ว่าประธานาธิบดีไม่มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาที่มีอำนาจล้นมือ)<sup>38</sup>

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในสมัยของประธานาธิบดี Mac-Mahon นั้น Mac-Mahon ได้ยุบสภา 2 ครั้งด้วยเหตุเดียวกัน โดยเหตุดังกล่าวคือ ยุบสภาเพื่อต้องการเปลี่ยนคะแนนเสียงในสภาให้คะแนนเสียงฝ่ายของตน (ฝ่ายนิยมราชาธิปไตย) เพิ่มมากขึ้น โดยครั้งแรกเขายุบสภา

---

<sup>38</sup> สืบค้นจาก [http://fr.wikipedia.org/wiki/Dissolution\\_de\\_l%27Assembl%C3%A9e\\_nationale\\_fran%C3%A7aise](http://fr.wikipedia.org/wiki/Dissolution_de_l%27Assembl%C3%A9e_nationale_fran%C3%A7aise), 1 March 2010 ใน Pierre Albertini, *Le Droit de dissolution dans les systemes constitutionnels franais*, (Paris : Universitaires de France, 1978).

ในปี ค.ศ.1876 แต่ผลที่ออกมากลับตรงกันข้ามกับสิ่งที่เหล่านักนิยมระบอบราชาธิปไตยคาดหวัง สาธารณรัฐกลับมีเสถียรภาพ โดยที่การเลือกตั้งในปี ค.ศ.1876 นั้น ได้ทำให้มีนักนิยมระบอบ สาธารณรัฐได้รับเลือกเป็นผู้แทนฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรด้วยที่นั่งจำนวน 295 ที่นั่ง จาก ทั้งหมด 533 ที่นั่ง ในวุฒิสภาเอง แม้ว่าฝ่ายนิยมราชาธิปไตยจะมีเสียงข้างมากแต่ก็เป็นเสียง ข้างมากปริ่มน้ำกล่าวคือมีที่นั่ง 154 ที่นั่ง จากทั้งหมด 300 ที่นั่ง จึงทำให้เกิดความขัดแย้งอย่าง ต่อเนื่องระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดี Mac-Mahon โดย Mac-Mahon เลื่อนแก้ไข ความขัดแย้งด้วยการประกาศยุบสภาในวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ.1877 ด้วยหวังว่าจะได้คะแนน เสียงเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความกดดันอย่างหนักจากฝ่ายรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร ชุดใหม่ก็ยังคงประกอบไปด้วยสมาชิกจากฝ่ายนิยมสาธารณรัฐด้วยจำนวน 315 ที่นั่ง จากที่นั่ง ทั้งหมดจำนวน 514 ที่นั่ง และในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนั้น หัวหน้าฝ่ายนักนิยม ระบอบสาธารณรัฐซึ่งก็คือ Gambetta ได้เรียกร้องถึงประธานาธิบดีเอาไว้ว่า ประธานาธิบดีจำต้อง เลือกที่จะยอมจำนนหรือไม่เช่นนั้นก็ลาออกไปเสีย หลังจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ.1877 เสร็จสิ้นลง ในช่วงแรกๆ นั้น ประธานาธิบดี Mac-Mahon ได้จำกัดตัวเองให้เห็นคล้อยตามสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ทำให้การทำงานของเขารเริ่มมีปัญหามากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น Mac-Mahon จึงได้ตัดสินใจลาออก ในวันที่ 30 มกราคม ค.ศ.1879<sup>39</sup>

ด้วยเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้เองที่เป็นสาเหตุให้ตั้งแต่นั้นมาในสาธารณรัฐที่ 3 ไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นอีกเลย และเมื่อประเทศฝรั่งเศสปกครองด้วยระบบรัฐสภาซึ่งเป็นระบบที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) มีอำนาจ อภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ แต่กลับไม่มีการใช้อำนาจยุบสภาซึ่งเป็นอำนาจของฝ่าย บริหารเนื่องจากไม่กล้าที่จะใช้อำนาจนั้น อำนาจดังกล่าวจึงเสียไปจนกลายเป็นสาเหตุให้ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงส่งผลต่อการปกครองจนกลายเป็นการปกครองระบบรัฐสภาแบบ เด็ดขาด

สำหรับรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐที่ 4 นั้น การยุบสภาถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 51 แต่ ถูกวางกรอบการใช้ไว้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ การตัดสินใจยุบสภาเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้มีการขอ ความเห็นจากประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ต้องผ่านการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมิใช่โดยการ

---

<sup>39</sup> Jacques Godechot, Les Constitutions de la France depuis 1789, mise à jour edition, (Paris : Garnier Flammarion, 1995), pp. 327-328.

ตัดสินใจของประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้ การยุบสภาจะมีได้ก็ต่อเมื่อต้องผ่านพ้นเวลาสิบแปดเดือนแรกของวาระของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องปรากฏวิกฤตภายในคณะรัฐมนตรีสองครั้งหลังระยะเวลาสิบแปดเดือนดังกล่าวหลังจากการลงมติไม่ไว้วางใจหรือหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นผู้ถือฤกษ์แจสำคัญในการใช้อำนาจยุบสภาตามความเป็นจริง กล่าวคือ หากไม่ต้องกรทำให้มีการยุบสภาแล้ว บรรดาสมาชิกรัฐสภาสามารถดูแลมิให้วิกฤตในคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นจากกระบวนการตรวจสอบรัฐบาลโดยตนเองได้ ซึ่งการดูแลในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้งในความเป็นจริง ทั้งนี้เพื่อมุ่งขัดขวางการใช้อำนาจยุบสภานั้นเอง แต่ก็มีกรยุบสภาเกิดขึ้นหนึ่งครั้ง คือ ในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1955 โดยประธานที่ปรึกษา (Le président du Conseil) ที่ชื่อว่า Edgar Faure ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ากับประธานาธิบดีในสมัยปัจจุบัน<sup>40</sup>

เห็นได้ว่ากลไกการใช้อำนาจยุบสภาที่มีในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ไม่อาจนำไปสู่การสร้างสมดุลให้แก่ระบอบการปกครองได้ จนกระทั่งสมัยสาธารณรัฐที่ 5 (ปี ค.ศ. 1958 ถึงปัจจุบัน) ที่ทำให้ความเชื่อมั่นในกลไกการยุบสภากลับคืนมาภายหลังจากสูญเสียไปตั้งแต่ปี ค.ศ.1877

นอกจากจะปลอดภัยจากการใช้อำนาจยุบสภาแล้ว รัฐสภาในยุคสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ยังปลอดภัยจากการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายตนอีกด้วย ดังนั้น การใช้อำนาจออกกฎหมายรวมถึงการออกข้อบังคับภายในของรัฐสภาเองที่เกินเลยไปจากรัฐธรรมนูญจึงไม่ถูกตรวจสอบและเพิกถอน ทั้งยังไม่มีมาตรการใดๆ ไม่ว่าจะอาศัยการลงประชามติหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะสามารถใช้ในการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภาได้ รัฐสภาจึงมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ ลักษณะของการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเป็นใหญ่ภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ดังที่กล่าวมานั้นทำให้ Carré de Malberg นักกฎหมายแนว positivist เรียกระบบนี้ว่าเป็นระบบรัฐสภาแบบเด็ดขาด (le parlementarisme absolu) ปัจจัยอย่างเดียวในการจัดสมดุลซึ่งจะเป็นหลักประกันให้แก่หลักประชาธิปไตย จึงอยู่ที่บทบาทของฝ่ายค้านและการเปลี่ยนชั่วคราวเมืองอย่างต่อเนื่องซึ่งเกิดขึ้นได้ในระบบดังกล่าว

การยุบสภาในสมัยปัจจุบันซึ่งก็คือสาธารณรัฐที่ 5 การยุบสภาอยู่ในอำนาจของประธานาธิบดีอย่างเต็มที่ การยุบสภาไม่อาจถูกคัดค้านได้อีกต่อไปเมื่อถูกนำมาใช้ในยามเกิด

<sup>40</sup> Pierre Albertini, *supra* note 38.

ปัญหาวิกฤตขึ้นในความเป็นจริง (ในปี ค.ศ.1962 และในปี ค.ศ.1968) หรือแม้ในกรณีการคาดการณ์ถึงปัญหาวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นได้ (การเผชิญหน้าระหว่างประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่และฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกันในปี ค.ศ.1981 และในปี ค.ศ.1988) นอกจากกรณีเหล่านี้แล้ว การยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุอื่นๆ ยังคงทิ้งประเด็นให้ถกเถียงกันอยู่ เช่น การยุบสภาในปี ค.ศ.1997 ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกจัดเร็วกว่ากำหนดหนึ่งปี เป็นไปเพื่อการกำหนดให้วาระของประธานาธิบดีและของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบวาระในปีเดียวกันคือปี ค.ศ.2002 แต่ก็ทำให้เกิดผลเสียว่าการยุบสภาจะเกิดได้ยากขึ้นหรือทำให้การยุบสภากลายเป็นเพียงการปรับสมดุลให้วาระของประธานาธิบดีและสภาผู้แทนราษฎรเท่ากันเหมือนเดิมในกรณีที่ปรากฏว่าวาระของประธานาธิบดีจะรับลงด้วยเหตุใดๆ<sup>41</sup>

ตั้งแต่เข้าสู่สาธารณรัฐที่ 5 อำนาจในการยุบสภาได้ถูกใช้ห้าครั้งด้วยเหตุผลต่างๆ กัน กล่าวคือ<sup>42</sup>

1) การยุบสภาเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ.1962 ในสมัยประธานาธิบดีเดอโกลล์ เป็นการยุบสภาแบบคลาสสิกโดยเป็นผลจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งผลจากการเลือกตั้งครั้งใหม่นั้น รัฐบาลเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด

2) การยุบสภาเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ.1968 ซึ่งเกิดขึ้นโดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์ใดๆ ทางรัฐสภาแต่เกิดขึ้นเพื่อหาทางออกโดยใช้หนทางประชาธิปไตยให้กับปัญหาด้านการศึกษา สังคมและการเมือง (เรียกเหตุการณ์ครั้งนั้นว่าวิกฤตการณ์ พฤษภาคม ค.ศ.1968) ซึ่งผลจากการเลือกตั้งครั้งใหม่นั้น รัฐบาลเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดเช่นกัน

3) ประธานาธิบดี François Mitterrand มีการใช้อำนาจยุบสภาสองครั้งด้วยกัน (ในวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ.1981และในวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ.1988) โดยต่างเกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดี ทั้งนี้ ก็เพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงฝ่ายที่มีจำนวนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นฝ่ายเดียวกับประธานาธิบดี ซึ่งในการยุบสภาทั้งสองครั้งดังกล่าว รัฐบาล

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Louis Favoreu et autres, *supra note 37*, pp. 626–627.

เป็นฝ่ายได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งใหม่ ต่างกันก็เพียงว่าในการยุบสภาครั้งหลัง รัฐบาลไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด จึงต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม

4) ครั้งหลังสุดที่เกิดขึ้นคือ ในสมัยประธานาธิบดี Jacques Chirac ได้ยุบสภาเมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นช่วงที่เขามีคะแนนนิยมสูง เขาได้ให้เหตุผลในการยุบสภาว่าเพื่อต้องการเปิดโอกาสให้ชาวฝรั่งเศสได้แสดงออกซึ่งความเห็นของตนเองเกี่ยวกับปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านของโครงสร้างของสหภาพยุโรปและของฝรั่งเศสเองเกี่ยวกับการเปลี่ยนไปใช้เงินสกุลยูโร โดยไม่รอการเลือกตั้งทั่วไปที่จะถึงกำหนดในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1998 ผลจากการเลือกตั้งครั้งใหม่นั้น ปรากฏว่าฝ่ายค้านเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ ทั้งที่ฝ่ายรัฐบาลกุมเสียงข้างมากในสภาเป็นจำนวนกว่า 80% อยู่ก่อนที่จะตัดสินใจยุบสภา ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวว่า การยุบสภาเป็นอาวุธที่ทรงอำนาจแต่ต้องใช้ด้วยความระมัดระวังยิ่ง<sup>43</sup>

## 2.3.2 เงื่อนไขและองค์ประกอบของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศส

### 2.3.2.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งสามารถประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หลังจากที่มีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว<sup>44</sup> กล่าวคือ ประธานาธิบดีมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าสมควรหรือไม่ที่ตนจะใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยการลงคะแนนเสียงทางตรง แต่ก่อนที่จะประกาศยุบสภานั้น ประธานาธิบดีต้องปรึกษานายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความเห็นเสียก่อน อย่างไรก็ตาม อำนาจยุบสภาไม่ได้อยู่ภายใต้การลงนามร่วมโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ (ถ้ามี) ซึ่งหมายความว่าประธานาธิบดีไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากบุคคลทั้งสามแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีรวมถึงประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ให้

<sup>43</sup> Jacques Georgel, "Parlement," *Juris Classeur Administratif*, fasc. n° 102, p. 11, (15 avril 2003).

<sup>44</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์เด็อนตุลา จำกัด, 2548), น. 27.

คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีไปแล้วนั้นสามารถนำความเห็นดังกล่าวของตนออกเผยแพร่สู่สาธารณชนได้<sup>45</sup>

ข้อจำกัดอำนาจในการยุบสภาเมื่ออยู่สามภณที่อำนาจยุบสภาของประธานาธิบดีถูกจำกัด กล่าวคือ ไม่อาจยุบสภาได้ในสามภณดังต่อไปนี้<sup>46</sup>

1) ไม่อาจทำการยุบสภาซ้ำอีกครั้งได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งที่เพิ่งเกิดขึ้นจากการยุบสภาครั้งที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการปรับใช้จากหลักการที่ว่า การยุบสภาซ้อนการยุบสภาไม่อาจเกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุที่จะเป็นการไม่เคารพการตัดสินใจของประชาชนที่เพิ่งเลือกตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ได้ไม่นาน โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีการยุบสภาได้ปีละครั้งก็ถือว่าเพียงพอแล้ว อย่างไรก็ตาม บรรดาประธานาธิบดีในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ที่ใช้อำนาจยุบสภาไม่เคยเสี่ยงที่จะล้มล้างฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าหนึ่งครั้งต่อสมัยวาระประธานาธิบดีของตน

2) ประธานาธิบดีไม่อาจใช้อำนาจยุบสภาเมื่อมีการใช้อำนาจประธานาธิบดีในสถานการณ์พิเศษตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ด้วยเหตุผลที่ว่า ไม่ต้องการให้ส่วนหนึ่งของตัวแทนประชาชนคือสภาผู้แทนราษฎรสูญหายไปในเวลาที่ยังมีอำนาจต่างๆ ในทางบริหารถูกรวมศูนย์อยู่ที่ประธานาธิบดี (ส่วนของวุฒิสภานั้นไม่ถูกยุบอยู่แล้ว)

3) ประธานวุฒิสภา เมื่อทำหน้าที่รักษาการตำแหน่งประธานาธิบดี ไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

### 2.3.2.2 สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้บัญญัติสาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ แต่บัญญัติกรณีที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ 2 กรณี คือ

1) กรณีที่ได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และได้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ยังไม่ครบหนึ่งปี<sup>47</sup> เพราะว่าประชาชนผู้เลือกตั้งได้

<sup>45</sup> Pierre Albertini, *supra note* 38.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Constitution of October 4, 1958

ตัดสินใจมาแล้วและภายในระยะเวลาหนึ่งปีหลังจากเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรยังใกล้ชิดกับเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งอยู่ เหตุผลที่ห้ามไม่ให้ยุบสภาครั้งใหม่ภายในหนึ่งปีนับจากวันเลือกตั้งจากการประกาศยุบสภาครั้งแรก สืบเนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเคยมีประสบการณ์เลวร้ายจากการยุบสภาติดๆ กันถึงสองครั้งสองหนภายในระยะเวลาเพียง 70 วัน อันเป็นผลมาจากการเปิดช่องของบทบัญญัติในพระราชกำหนดลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ.1830<sup>48</sup> ซึ่งเรียกกันว่า Ordonnance de St. Cloud หรือ Ordonnances de Juillet ซึ่งอ้างว่าออกตามความในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1814 (อยู่ในช่วงเวลาของการปฏิวัติปี ค.ศ.1830 อันเป็นการชิงอำนาจระหว่างการรักษาระบบกษัตริย์กับการเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบอบประชาธิปไตย) ทำให้มีการบัญญัติเว้นช่องว่างระหว่างการยุบสภาแต่ละครั้งเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อมิให้เป็นการปฏิเสธไม่ยอมรับการตัดสินใจของประชาชนที่เพิ่งผ่านไปในการเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังมีการยุบสภา

2) กรณีที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>49</sup>

รัฐกฤษฎีกาการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่อาจนำไปฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ ไม่ว่าจะโดยศาลสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด) หรือโดยคณะ

---

The President of the Republic may, after consulting the Prime Minister and the Presidents of the Houses of Parliament, declare the National Assembly dissolved.

A general election shall take place no fewer than twenty days and no more than forty days after the dissolution.

The National Assembly shall sit as of right on the second Thursday following its election. Should this sitting fall outside the period prescribed for the ordinary session, a session shall be convened by right for a fifteen-day period.

No further dissolution shall take place within a year following said election.

<sup>48</sup> Jacques Georget, "Président de la République," *Juris Classeur Administratif*, fasc. n° 100, p.12, (1 mars 2004).

<sup>49</sup> Constitution of October 4, 1958

Article 16 (paragraph five)

The National Assembly shall not be dissolved during the exercise of such emergency powers.

ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (เทียบเท่าศาลรัฐธรรมนูญ) เนื่องจากถือเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของประธานาธิบดี ดังนั้น จึงอาจมีคำถามเกิดขึ้นได้ว่าข้อห้ามยุบสภานั้นจะได้รับการเคารพและปฏิบัติตามจากประธานาธิบดีได้อย่างไร (กล่าวคือ จะตรวจสอบได้อย่างไรว่าการใช้อำนาจของประธานาธิบดีนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขหรือไม่) อย่างไรก็ตาม การที่ประธานาธิบดีจะฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวนั้นเป็นได้แต่เพียงข้อสันนิษฐานในทางทฤษฎีเท่านั้น ในความเป็นจริงแล้วธรรมเนียมปฏิบัติแห่งสาธารณรัฐ (la tradition républicaine) จะบังคับให้ประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ (แม้ว่าอำนาจนั้นของตนจะไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นใดก็ตาม) อย่างไรก็ตาม หากข้อสันนิษฐานดังกล่าวเกิดขึ้นจริงตามที่วิตกกังวล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็อาจเข้าพิจารณาคดีดังกล่าวได้ โดยการตีความที่เอื้อต่อการใช้อำนาจพิจารณาคดีของตน ซึ่งก็เคยมีการตีความในลักษณะดังกล่าวมาแล้วในคำตัดสินกรณีอื่นๆ<sup>50</sup> เช่น คำตัดสินลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ.1981 (การขยายอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติใดๆ ที่อยู่ในขั้นตอนเตรียมตัวจัดการเลือกตั้ง (contrôle de la légalité des actes préparatoires))<sup>51</sup> และคำตัดสินลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 (การขยายอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการลงประชามติ โดยการขยายอำนาจให้ความเห็นของตนในการดังกล่าวครอบคลุมกรณีการให้ความเห็นของตนล่วงหน้าก่อนที่จะมีการดำเนินการลงประชามติด้วย หากเห็นว่ามีผลกระทบใดๆ ที่อาจก่อผลเสียต่อความโปร่งใสในการลงประชามติหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนในการจัดให้มีการลงประชามติ)<sup>52</sup>

### 2.3.2.3 วิธีการและรูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ทำในรูปของรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี และไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบแทน<sup>53</sup> แต่ประธานาธิบดีต้องมีการปรึกษารัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อน แต่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Guy Carcassonne, *La Constitution*, 9<sup>ème</sup> éd., (Paris : du Seuil, 2009), p. 102.

<sup>51</sup> Décision du 11 juin 1981 sur une requête de Monsieur François DELMAS

<sup>52</sup> Guy Carcassonne, *supra note 50*, p. 290.

<sup>53</sup> Constitution of October 4, 1958

### 2.3.3 ผลในทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศส

การยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายดังนี้

1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ 5 ปี เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 20 วัน และไม่เกิน 40 วันนับจากวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>55</sup>

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดประชุมกันในวันพฤหัสบดีที่สองหลังจากการเลือกตั้ง (โดยไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุมสภาโดยประธานาธิบดี ตามมาตรา 30)<sup>56</sup> ซึ่งมีข้อสังเกตว่า คำว่าการเลือกตั้งในวรรคนี้ใช้คำศัพท์ในรูปเอกพจน์ จึงมุ่งหมายความถึงการเลือกตั้งรอบสอง ถ้าหากมี (ซึ่งโดยปกติจะมีการเลือกตั้งสองรอบยกเว้นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนได้รับการเลือกตั้งเสร็จสิ้นไปแล้วตั้งแต่ในรอบแรก ซึ่งเกิดขึ้นยากมาก) ด้วยเหตุนี้เอง ฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่จึงต้องเข้ารับหน้าที่ทันที โดยเฉพาะหน้าที่ตรวจสอบและล้มรัฐบาลซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ เช่น ในกรณีที่การยุบสภาเกิดขึ้นเพื่อคืนสิทธิในการตัดสินใจขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และปรากฏว่าประชาชนได้เลือกสนับสนุนข้างฝ่ายนิติบัญญัติ (กลายเป็นว่ามีการเปลี่ยนฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภา ทำให้สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจล้มรัฐบาลได้) อย่างไรก็ตามหากวันพฤหัสบดีที่สองดังกล่าวอยู่ในช่วงเวลาเปิดสมัยประชุม แต่สมัยประชุมดังกล่าวก็กำลังจะหมดลงเช่นกันในไม่ช้า สมัยประชุมนั้นๆ จะถูกขยายออกไปโดยให้ทำยี่สิบแล้ว สภาผู้แทนราษฎร

---

Instruments of the President of the Republic, other than those provided for under Articles 8 (paragraph one), 11, 12, 16, 18, 54, 56 and 61, shall be countersigned by the Prime Minister and, where required, by the ministers concerned.

<sup>54</sup> Constitution of October 4, 1958 Article 12 (paragraph one)

<sup>55</sup> Constitution of October 4, 1958 Article 12 (paragraph two)

<sup>56</sup> Constitution of October 4, 1958

Article 30

Except where Parliament sits as of right, extraordinary sessions shall be opened and closed by a Decree of the President of the Republic.

ชุดใหม่สามารถปรึกษาหารือกันอีกครั้งแรกได้ครบจำนวน 15 วัน ตามที่มาตรา 12 วรรคสามบัญญัติไว้ กล่าวอีกอย่างก็คือ ระยะเวลาสิบห้าวันดังกล่าวจะยังคงต้องนับต่อเนื่องให้ครบถ้วน แม้ว่าระยะเวลาของสมัยประชุมจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม<sup>57</sup>

3) ร่างรัฐบัญญัติต่างๆ ที่ไม่ได้รับการพิจารณาหรือค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างรัฐบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งหมด จะนำมาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ไม่ได้ เป็นไปตามหลักที่ว่า สิ่งที่ทำไปแล้วให้ถือว่าสิ้นสุดลง (le principe de la lable rase) โดยถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นๆ เข้ามาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่

4) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ในหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารและการปกครองดำเนินต่อไป

---

<sup>57</sup> Guy Carcassonne, *supra note 50*, p. 102-103.