



บทที่ 2

เกณฑ์ในการยุบสภาตามทฤษฎีระบบรัฐสภา  
และในประสบการณ์ของบางประเทศ

ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) คือ ระบบการปกครองซึ่งไม่ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด กล่าวคือ ยินยอมให้ฝ่ายบริหารเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติได้<sup>1</sup> โดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วยการเข้ารับหน้าที่บริหารงานโดยความไว้วางใจของรัฐสภา และรัฐสภาอาจถูกควบคุมได้โดยฝ่ายบริหารซึ่งการควบคุมเช่นนี้แท้จริงแล้วเป็นการควบคุมโดยผ่านทางประมุขของรัฐนั่นเอง โดยคณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภานิติบัญญัติได้ในกรณีเกิดความขัดแย้งกัน จากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่ามีลักษณะของหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด ซึ่งหลักการนี้มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติกำลังสมดุลย์กัน ไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีน้ำหนักมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง<sup>2</sup> ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีแห่งดุลยภาพ

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ<sup>3</sup> กับดุลย์อำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพเป็นทฤษฎีที่ศาสตราจารย์คูกี และศาสตราจารย์เอสแม็งเป็นผู้คิดค้นขึ้นเมื่อประมาณศตวรรษที่ 19 จากข้อสังเกตที่ว่า ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ได้ดุลย์ในการปกครองอย่างดีที่สุด อย่างไรก็ตาม การค้นคว้าเพิ่มเติมและความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระยะต่อมาชี้ให้

<sup>1</sup>วิชณู เกรืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 194-195.

<sup>2</sup>โอบาส ชัยนาม, "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร," รัฐสภาสาร 4 (ธันวาคม 2499) : 10.

<sup>3</sup>โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: แพรวพินทยา, 2518) , หน้า 24.

เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วลักษณะความเป็นจริงในทางปฏิบัติและทฤษฎีในเรื่องนี้ยังแตกต่างห่างไกลกันมาก

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพมีความคิดหลัก 2 ประการคือ

1. ดุลย์แห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
2. ความร่วมมือที่ถ้อยอาศัยกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

ในการวิจัยนี้ จะขอก้าวสิ่งเฉพาะดุลย์แห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และดุลย์แห่งอำนาจในความเป็นจริงเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการผูกสภาโดยตรง

ดุลย์แห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หมายถึง องค์กรทั้งสองฝ่ายมีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนกับอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งอย่างได้ผล กล่าวคือ แต่ละหน่วยอำนาจสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยอำนาจอื่นได้ (Check & Balance) ตามกระบวนการแห่งระบอบประชาธิปไตย และผลที่ตามมาคือ โอกาสที่ประชาชนจะถูกละเมิดอำนาจหรือได้รับการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็จะลดน้อยลง<sup>4</sup>

1. การควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

อาจแยกออกเป็นการควบคุมด้านนโยบาย การควบคุมด้านตัวบุคคล การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล การควบคุมการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไป ของรัฐบาล<sup>5</sup>

- 1.1 การควบคุมนโยบาย กระทำได้โดยวิธีการ 2 ประการคือ

<sup>4</sup> ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร, "ปัญหาการถ่วงและดุลย์ในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515) , หน้า 1-2.

<sup>5</sup> สมชาย เกษมณภา, "รัฐสภาไทย: ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร," รัฐสภาสาร 31 (มีนาคม 2526) : 11.



1.1.1 การควบคุมนโยบายหลักของรัฐบาลโดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภามีสิทธิอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะรับตำแหน่งหรือเริ่มปฏิบัติงาน

1.1.2 การควบคุมนโยบายของรัฐบาลด้วยการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอ

1.2 การควบคุมทางด้านตัวบุคคล ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือเฉพาะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

1.2.1 การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามให้รัฐมนตรีตอบ ซึ่งเป็นการนำความทุกข์ยาก หรือปัญหาของราษฎรมาชี้แจง หรือถามให้ฝ่ายบริหารตอบ

1.2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเปิดอภิปรายลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหลังจากที่บริหารราชการแผ่นดินไปได้ระยะหนึ่ง ซึ่งวิธีนี้เป็น การควบคุมการทำงานหรือการบริหารราชการของฝ่ายบริหารชั้นรุนแรงที่สุด และอาจมีผลกระทบกระเทือนทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภาเอง เพราะอาจทำให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเฉพาะบางส่วน หรือคณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ หรือมีการยุบสภา

1.3 การควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร ด้วยการให้ความยินยอมในการเก็บภาษี และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในประการแรกนั้น โดยกำหนดให้อำนาจการเก็บภาษีของรัฐบาลจะต้องออกในรูปของกฎหมาย ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ในประการที่สอง การควบคุมฝ่ายบริหารโดยพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีนั้นก็ถือเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงอย่างหนึ่ง เพราะรัฐบาลจะบริหารงานได้ก็ต่อเมื่อกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้รับงบประมาณไปใช้จ่ายในโครงการและแผนงานต่าง ๆ รัฐสภาอาจพิจารณาตัดทอนงบประมาณของหน่วยงานบางหน่วยงานเป็นบางส่วน หรือทั้งหมดก็ได้ ถ้าเห็นว่าการบริหารงานของหน่วยงานนั้นไม่ถูกต้องนโยบายหรือหลักการ หรือมีความบกพร่องในการบริหารงาน ถ้ารัฐสภาลงมติไม่รับหลักการหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี อาจมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ เพราะไม่สามารถจะบริหารประเทศได้ หรือทำการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ได้

นอกจากนี้ยังมีวิธีการซึ่งคล้ายกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกประการหนึ่ง หรือการควบคุมตามกฎหมายอื่น คือ การควบคุมโดยอนุมัติตัวบุคคล<sup>6</sup> สมาชิกรัฐสภามีสิทธิอภิปรายและให้ความเห็นชอบการที่ฝ่ายบริหารจะแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งในทางบริหารบางตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งเลขาธิการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เป็นต้น

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้ จึงได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่ฝ่ายบริหารเพื่อเป็นอำนาจถ่วงดุลย์โดยวิธีการต่าง ๆ

## 2. มาตรการถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญบางประเทศได้มีวิธีการถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารดังนี้<sup>7</sup>

2.1 ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่ยากให้มีการยุบสภา เพราะเมื่อยุบสภาที่จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ก็เป็นการเสี่ยงภัยแก่สมาชิก เพราะไม่แน่ว่าสมาชิคนั้นจะได้รับการเลือกตั้งซ้ำอีกหรือไม่ ฉะนั้นการยุบสภาจึงเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารใช้ควบคุมสภาได้ ในประเทศที่มีพรรคการเมืองเจริญเป็นปีกแผ่นและพรรคการเมืองแยกกันออกเป็นพรรคฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลการยุบสภาย่อมเป็นเครื่องมือของ รัฐบาลที่จะให้สมาชิกในพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลสมัครสมานสามัคคีกัน เพราะการแตกแยกความสามัคคีย่อมหมายความว่าสมาชิกผู้แสดงความแตกแยกย่อมจะไม่ได้รับความสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอีก ซึ่งในประเทศที่พรรคการเมืองจัดตั้งเป็นปีกแผ่น ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะเห็นว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เขาเป็นสมาชิกหรือผู้ฝากใจอยู่ การไม่ยอมให้สมัครรับเลือกตั้งในนามของสมาชิกพรรคการเมืองจึงเท่ากับเป็นการตัดอนาคต

<sup>6</sup> วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 197.

<sup>7</sup> หยุค แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 65-69.



ในทางการเมืองของผู้ขึ้น และถ้าสมาชิกพรรครัฐบาลแตกแยกสามัคคีมาก รัฐบาลก็อาจยุบสภาเสีย สำหรับสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลก็ยังเกรงการยุบสภาเพราะการยุบสภาและการเลือกตั้งใหม่ ในจังหวะที่ไม่เหมาะสม ย่อมทำให้สมาชิกฝ่ายค้านต้องเสี่ยงภัยในการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน กล่าวคือ อาจไม่ได้รับการเลือกตั้งซ้ำอีกก็ได้ การยุบสภาจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้สมาชิกทั้งฝ่ายสนับสนุน รัฐบาลและฝ่ายค้านรัฐบาลไม่ปฏิบัติตนอย่างไร้เหตุผล

วิธีการยุบสภาดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจของราษฎรที่จะใช้การเลือกตั้ง เป็นเครื่องมือชี้ขาดว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติกิจการตรงต่อเจตจำนงของราษฎร แต่การยุบสภาอาจใช้เพื่อเหตุอื่นซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

2.2 ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้เข้ากฎหมายแล้ว ไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติได้ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรยืนยันหรือปฏิเสธร่างกฎหมายของฝ่าย นิติบัญญัติ เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะอุทธรณ์ให้ราษฎรชี้ขาดได้ว่า เห็นชอบด้วยกับกฎหมาย นั้นหรือไม่ วิธีการนี้จึงเป็นการถ่วงอำนาจนิติบัญญัติเพราะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออก กฎหมายได้ตามชอบใจ และในกรณีเช่นว่านี้รัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติไว้ด้วยว่า ถ้าราษฎรออก เสียงเป็นประชามติปฏิเสธร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภา นิติบัญญัติไปในตัว เพราะแสดงว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีเจตจำนงตรงกับราษฎร

การลงประชามติตามวิธีการนี้ก็เป็นการให้อำนาจแก่ราษฎรที่จะใช้การลง ประชามติเป็นเครื่องมือชี้ขาดว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารมีความเห็นตรงกับเจตจำนงของราษฎร ในร่างกฎหมายนั้น

2.3 ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อ ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับสมาชิก ของสภาเอง ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีทางร่วมมือในการบัญญัติกฎหมายและสามารถแสดงความ ประสงค์ของตนได้ว่า ฝ่ายบริหารต้องการให้ออกกฎหมายอย่างไร การบัญญัติเช่นนี้ย่อมเป็นการ ถ่วงอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เพราะถ้าร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารชอบด้วยเหตุผล ฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ต้องยอมรับ เพราะการเสนอร่างกฎหมายเป็นการกระทำอันเปิดเผยในสภาผู้แทนฯ สื่อมวลชนนำ เอาคำอภิปรายมาเผยแพร่แก่ประชาชน ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติถือตนว่ามีอำนาจและไม่รับร่างกฎหมาย ของฝ่ายบริหารโดยปราศจากเหตุผล ก็อาจถูกยุบสภาหรือมิฉะนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจเสื่อมความ นิยมจากประชาชน และในการเลือกตั้งคราวหน้าราษฎรอาจไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ ชุดนั้นอีก

2.4 ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารย่อมอยู่ในฐานะที่ทราบข้อเท็จจริงได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายบริหารบังคับบัญชาข้าราชการประจำซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ตลอดเวลาเขตของรัฐ นับว่าใกล้ชิดกับเหตุการณ์ จึงเป็นผู้ทราบข้อเท็จจริงอย่างดี การที่ยอมให้ฝ่ายบริหารสอดเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงในจังหวะอันเหมาะสม ย่อมทำให้รัฐสภาได้ดำเนินการได้อย่างถูกต้อง และตรงต่อความจริง ดีกว่าที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติอภิปรายโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เข้าใจผิดพลาด เนื่องจากไม่ทราบข้อเท็จจริง ที่ถูกต้อง และเมื่อข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องแล้ว การลงมติโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องก็ย่อมจะถูกต้องไม่ได้เช่นเดียวกัน ส่วนการยอมให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสทูลเกล้าฯ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยชี้แจง แสดง เหตุผลได้ จึงเท่ากับเป็นการถ่วงอำนาจในการนิติบัญญัติอย่างหนึ่ง แต่เป็นวิธีการถ่วงอำนาจในการนิติบัญญัติที่เป็นประโยชน์มาก และเพื่อประโยชน์ดังกล่าวนี้ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของ สภาจึงให้รัฐบาลขออภิปรายได้ทุกโอกาส

2.5 ฝ่ายบริหารมีอำนาจชะลอร่างกฎหมาย การชะลอร่างกฎหมายโดยถ่วง เวลาให้ล่าช้าเป็นการทำให้อำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายลดน้อยลง ประโยชน์ของการ ชะลอร่างกฎหมายให้ล่าช้ามี 3 ประการ คือ

2.5.1 ป้องกันการออกกฎหมายด้วยอารมณ์ร้อนแรงหุนหันพลันแล่น โดย ไม่คิดให้รอบคอบ ถ้ามีการชะลอให้ล่าช้าแล้วส่งกลับมาพิจารณาใหม่ ร่างกฎหมายนั้นก็จะได้รับการพิจารณาในบรรยากาศอันสงบ การพิจารณาจะได้เป็นไปโดยรอบคอบถี่ถ้วน

2.5.2 ในระหว่างที่กฎหมายถูกชะลอไว้นั้น ย่อมจะเป็นโอกาสให้ยัง ทราบมติมหาชนเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ๆ และเป็นธรรมดาที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคล้อยตามมติมหาชน เพราะเป็นเสียงของประชาชน

2.5.3 เป็นการให้โอกาสแก่ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดหรือขาด ตกบกพร่องของตนเอง ซึ่งถ้าหากจะไม่มี การชะลอกฎหมาย ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาไปแล้ว รัฐสภาก็จะแก้ไขไม่ได้ ใต้แต่รอให้กฎหมายนั้นประกาศใช้เสียก่อน แล้วออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ภายหลัง ซึ่งในระหว่างนั้น อาจเกิดการเสียหายได้มาก



นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติยังมีวิธีการที่ฝ่ายบริหารใช้ปฏิบัติเพื่อโน้มน้าวปีบบังคับ หรือเพื่อคุลย์อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดังนี้<sup>8</sup>

1. การแทรกแซงในการแต่งตั้งสมาชิกสภา การแทรกแซงของฝ่ายบริหารในรูปนี้ปรากฏว่ามีมากที่สุด ในกรณีที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งสมาชิกสภาโดยตรง เช่น วุฒิสมาชิก สภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลจะเป็นผู้รับใช้รัฐบาล อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของรัฐบาลจะมีมากที่สุดแต่ในกรณีที่การแต่งตั้งมีลักษณะชั่วคราว สถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงไปถ้าการแต่งตั้งเป็นไปตลอดชีวิตหรือเป็นการแต่งตั้งที่มีการสืบทอด ทั้งนี้เพราะว่าสมาชิกของสภาแต่ละคนจะไม่เป็นห่วงว่าตนจะต้องสูญเสียตำแหน่งของตนไป และมักจะล้มบุญคุณผู้ที่ให้ตำแหน่งนี้แก่ตน ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภามักเป็นอิสระยิ่งขึ้น กระนั้นก็ตาม รัฐบาลก็ไม่หมดหนทางเสียเลยทีเดียว กล่าวคือ รัฐบาลจะพูดว่าตนจะแต่งตั้งสมาชิกใหม่อีกพวกหนึ่งที่มีความสวามิภักดิ์ต่อตน การแต่งตั้งสมาชิกใหม่เช่นนี้จะทำให้เสียงข้างมากเปลี่ยนแปลงไป

2. ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงในเรื่องการเลือกตัวสมาชิกสภาผู้แทนฯ วิธีการนี้ได้รับการใช้มากที่สุด ถ้ารัฐบาลเสนอผู้สมัครรับเลือกตั้งของตนในลักษณะผูกขาดได้ วิธีการนี้จะทำให้สิทธิของผู้เลือกตั้งหมดไป ทั้งนี้โดยที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของทางรัฐบาลเป็นผู้สมัครรับเลือกที่ปราศจากคู่แข่ง อัน อิทธิพลของรัฐบาลมีน้อยลง ถ้าในการเลือกตั้งสภามีคู่แข่งที่สามารถรับเลือกตั้งได้อย่างเสรี ในกรณีเช่นนี้แล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งของทางการได้รับแต่เพียงการสนับสนุนจากรัฐบาล เช่นการได้รับทุนอุดหนุนและความช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกของรัฐบาลมีโอกาสรับเลือกมากขึ้น จักรวรรดิที่ 2 ของฝรั่งเศสสมัยนโปเลียนที่ 3 มีชื่อเสียงโด่งดังมากในเรื่องการจัดระบบผู้สมัครรับเลือกตั้งของทางการ

3. วิธีของฝ่ายบริหารอีกวิธีหนึ่งที่ใช้ปีบบังคับสภาได้แก่ การอนุญาตให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณของปีที่แล้วต่อไป ในกรณีที่สภา ไม่ยอมลงมติในร่างงบประมาณใหม่ที่ฝ่ายบริหารเสนอไป

ตามข้อความที่กล่าวข้างต้น ย่อมเห็นได้ว่าคุลย์แห่งอำนาจตามทฤษฎี ในระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารมีหลักปฏิบัติต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาไว้ซึ่งคุลย์อำนาจ

<sup>8</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520) , หน้า 50-53.

นักรัฐศาสตร์เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะศาสตราจารย์คูก็เชื่อว่า การที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิในการยุบสภานั้นเป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องไตร่ตรองให้รอบคอบเสียก่อน ก่อนที่จะดำเนินการรุนแรงใด ๆ ต่อรัฐบาล<sup>9</sup> แนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดที่มองเห็นได้โดยไม่ยากนักว่ามีปรากฏการณ์เกี่ยวกับดุลยภาพ (แห่งอำนาจ) เกิดขึ้น แต่ในปัจจุบันสถานการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไปมาก รัฐสภา (อย่างน้อยก็สภาผู้แทนราษฎร) เป็นสภาที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรง การยุบสภาในบางกรณีจึงไม่เกี่ยวกับดุลย์แห่งอำนาจแต่อย่างไร หากมีเหตุขัดแย้งหรือความลังเลใจในการปกครอง หรือบริหารประเทศเกิดขึ้น รัฐบาลอาจหาคำตอบได้ด้วยการยุบสภาเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศทำหน้าที่เป็นกรรมการตัดสินด้วยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีแนวความคิดสนับสนุนการดำเนินงานหรือนโยบายใดนโยบายหนึ่งเข้ามาในรัฐสภาเป็นการบีบบังคับให้รัฐบาลต้องคำนึงถึงการปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน เป็นต้น ซึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์ต่อประชาชน

#### แนวความคิดเรื่องการอุทธรณ์ต่อประชาชนและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การอุทธรณ์ต่อประชาชน (Appeal to the people) คือ การอุทธรณ์ต่ออำนาจสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ<sup>10</sup> ภายใต้ระบอบรัฐสภาของอังกฤษ การยุบสภาเป็นวิธิต่างแห่งการอุทธรณ์ต่อประชาชนในเรื่องที่มีให้มีการปรึกษาประชาชนมาก่อน ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าเรื่องนั้นสำคัญพอที่จะเสนอต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพราะถ้าไม่มีอำนาจการยุบสภาแล้วประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้เฉพาะภายในเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเลือกตั้งเท่านั้น การยุบสภาจึงทำให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเมื่อใดที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเกิดขึ้น<sup>11</sup> แนวความคิดดังกล่าวนี้พิจารณาได้จากถ้อยคำของอดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ วิลเลียม พิตต์ (William Pitt) ซึ่งกล่าวว่า "มีบางโอกาสที่การอุทธรณ์ต่อประชาชนเป็นวิธีที่ถูกห้อย เพื่อดำเนินการในเรื่องสำคัญ ๆ" และต่อมา แคนนิง (Canning) กล่าวเป็นเชิงยืนยันแนวความคิด

<sup>9</sup> โกลสินทร์ วงศ์สุวรรณวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 24-25.

<sup>10</sup> Ivor Jennings, Cabinet Government 3rd ed. (London: Cambridge University Press, 1961) p. 427.

<sup>11</sup> André Mathiot, The British Political System (California: Stanford University Press, 1968), p. 186.



นี้ว่า "ข้าพเจ้าขอทำในญัตตินี้และทุกญัตติที่ท่านเสนอมา . . . ด้วยการอุทธรณ์ต่อประชาชน" แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้เห็นว่า การอุทธรณ์ต่อประชาชนนั้นเป็นเพียงการเลียนแบบและเป็นสิ่งหลอกลวงเท่านั้น เพราะแท้จริงแล้ว เป็นการอุทธรณ์ต่อกระทรวงการคลังมากกว่า"<sup>12</sup>

เซอร์ไอเวอร์ เจนนิงส์ยอมรับว่า แนวความคิดทั้งสองนี้เป็นสิ่งที่ถูกต้อง<sup>13</sup> เพราะขณะนั้นเป็นช่วงเวลาที่ยุทธธรรมของอังกฤษอยู่ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อ กล่าวคือ ในรอบสิบปีแรกของศตวรรษที่ 19 การเลือกตั้งเป็นทั้งการอุทธรณ์เพื่อขอความสนับสนุนจากประชาชนและเป็นโอกาสที่จะใช้ประโยชน์จากกลไกการหาเสียงเลือกตั้งของศตวรรษที่ 18 ด้วย<sup>14</sup> ในขณะที่พิตต์และแคนนิงอุทธรณ์เพื่อขอความสนับสนุนจากประชาชน โดยเหตุผลแห่งหลักการทางการเมือง แต่ตรงกันข้าม บุคคลในกระทรวงการคลังที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้รัฐบาลได้เสียงข้างมาก โดยการระดมผู้มีอิทธิพลที่จะชนะการเลือกตั้ง ด้วยการอาศัยอิทธิพลของกระทรวงการคลังหรือกระทรวงการทหารเรือ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วฝ่ายนี้ถือว่าหลักการทางการเมืองมิใช่สิ่งสำคัญ<sup>15</sup>

การอุทธรณ์ต่อประชาชนเป็นแนวความคิดที่เริ่มต้นมาจากการเลือกตั้งในอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1784 ซึ่งเป็นความพยายามที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ขณะนั้นพิตต์จำเป็นต้องอุทธรณ์ต่อประชาชนเพื่อให้พระมหากษัตริย์และตัวเขาเองได้รับเสียงข้างมากในสภา มิใช่เพื่อต่อสู้กับการรวมตัวของฝ่ายค้านในสภาแต่อย่างใด

ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 18 การเลือกตั้งในอังกฤษถือเป็นการปรึกษาประชาชน ตลอดระยะเวลา การยุบสภาบ่อยครั้งมีมูลเหตุมาจากความต้องการของ รัฐบาลเพื่อนำปัญหาขัดแย้งให้

<sup>12</sup> Ivor Jennings, Party Politics Vol. I (London: Cambridge University Press, 1960) , p. xiii.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

ประชาชนคัดค้าน หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจหรืออำนาจจากประชาชนใหม่<sup>16</sup> ซึ่งหมายถึง ทฤษฎีการขออำนาจจากประชาชน (The theory of the mandate) ทฤษฎีนี้ไม่มีการกำหนดขอบเขตและให้ความหมายไว้โดยแจ่มชัดแต่ประการใด แต่รัฐบาลอังกฤษบางชุดถือว่า จำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก่อนเริ่มต้นดำเนินนโยบายใหม่ เช่น นายบอลด์วิน (Baldwin) ได้กระทำมาแล้วเมื่อปีค.ศ. 1923 เกี่ยวกับนโยบายการตั้งอัตราภาษีศุลกากรเพื่อป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ รัฐบาลชุดอื่นได้ถูกวิจารณ์ว่าไม่ยอมใช้วิธีการนี้ อาทิเช่น ดิสเรลลี (Disraeli) โจนส์ฟีล (Peel) กรณีไม่ยอมเสนอปัญหา นโยบายการค้าแบบเสรี (Free trade) ต่อประชาชนในปี ค.ศ. 1841 และลอร์ดฮาร์ติงตัน (Lord Hartington) วิจารณ์แกลดสโตน (Gladstone) กรณีดำเนินนโยบายให้สิทธิไอร์แลนด์ปกครองตนเอง (Home Rule) โดยปราศจากการแจ้งให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้รับทราบ แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องผูกพันตามรัฐธรรมนูญที่ว่า รัฐบาลไม่อาจดำเนินกิจการใดได้ ถ้าไม่ได้รับอำนาจจากประชาชนเสียก่อน<sup>17</sup>

ทฤษฎีการขออำนาจจากประชาชน มี 2 ความหมาย ได้แก่

1. คณะรัฐมนตรีต้องผูกพันต่ออำนาจที่ได้รับมอบหมายมา โดยจะต้องดำเนินนโยบายตามที่เสนอ และได้รับอนุมัติจากประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง
2. รัฐบาลได้รับอำนาจจากชัยชนะ ซึ่งเป็นผลจากนโยบายที่เสนอต่อประชาชน และถือว่าเป็นสัญญาาระหว่างประชาชนและพรรครัฐบาล ที่อนุญาตให้รัฐบาลดำเนินนโยบายได้ตามควรแก่สถานการณ์<sup>18</sup>

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบบ 2 พรรค (Two-Party System) เช่น การปกครองของประเทศอังกฤษ ประชาชนสามารถที่จะเลือกรัฐบาลของตนเองและกำหนดนโยบายได้ แต่ในระบบรัฐสภาแบบอื่นแล้ว มักไม่ปรากฏกรณีดังกล่าวนี้

<sup>16</sup> André Mathiot, The British Political System, pp. 179-180.

<sup>17</sup> Ibid., p. 180.

<sup>18</sup> Ibid., p. 181.



ข้อความดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการยุบสภา กับ ทฤษฎีแห่งอำนาจที่ได้รับมอบ กล่าวคือ ในระบบรัฐสภา ถ้าเมื่อใดมีปัญหาทางการเมืองการปกครอง ที่สำคัญเกิดขึ้น และฝ่ายบริหารเห็นว่าจำเป็นต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน ก็จะใช้วิธีการยุบสภา เพื่อให้ได้รับอำนาจสำหรับดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหานั้น ๆ จากประชาชน ดังถ้อยคำที่ว่า "ทฤษฎี การขออำนาจจากประชาชน (The theory of the mandate) ไม่อาจดำเนินการได้ถ้า ปราศจากอำนาจในการยุบสภา"<sup>19</sup>

#### วัตถุประสงค์ของการยุบสภา

การยุบสภาเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งในระบบรัฐสภา เพราะในระบบประธานาธิบดี มีการแบ่งแยกอำนาจกันในลักษณะเกือบเด็ดขาด ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจควบคุมการทำงานของ ฝ่ายบริหารได้ และฝ่ายบริหารก็ไม่อาจยุบฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน<sup>20</sup> และลักษณะที่น่าสนใจของ การยุบสภาก็คือ การยุบสภาแสดงให้เห็นถึงการเข้าแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ซึ่ง ความสัมพันธ์นี้เชื่อมโยงกับวิวัฒนาการของหลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>21</sup> โดยมีเหตุผลทางทฤษฎี สนับสนุน คือ เพื่อรักษาคุณภาพแห่งอำนาจและหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร<sup>22</sup> ด้วยเหตุนี้ วัตถุประสงค์ของการยุบสภาจึงมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับทฤษฎีแห่งคุณภาพในข้อ ที่เกี่ยวกับดุลย์แห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารดังได้กล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารอาจจำเป็นต้องใช้กลไกการยุบสภาเพื่ออุทธรณ์ต่อประชาชนในปัญหาสำคัญบางประการ ได้อีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดเรื่องการอุทธรณ์ต่อประชาชนและทฤษฎีการขออำนาจจากประชาชน นักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการยุบสภาไว้ดังต่อไปนี้

<sup>19</sup> Ibid., p. 189.

<sup>20</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 284-285.

<sup>21</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 21.

<sup>22</sup> Ibid., p. 27.

ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม ระบุว่า "วัตถุประสงค์ของการยุบสภาก็คือ เป็นการหาทางออกตามวิถีทางประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้ง ระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง หรือระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ"<sup>23</sup>

นายคณิน บุญสุวรรณ ระบุว่า "การยุบสภามีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งตัดสินใจว่า ที่แล้วมารัฐบาลทำผิดหรือทำถูกต้องแล้ว หากทำผิดก็ไม่เลือกตั้งเข้ามาใหม่ ในกรณีที่รัฐบาลแพ้คดีในเรื่องสำคัญ เช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น รัฐบาลจะลาออกหรือไม่ก็ยุบสภาเสียเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ"<sup>24</sup>

อังเดร มาติออต (André Mathiot) กล่าวว่า ภายใต้ระบบรัฐสภา ในทางทฤษฎีแล้ว การยุบสภามีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ ประการแรก เพื่อเป็นการตรวจสอบหรือทักท้วงฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจอย่างกว้างขวาง โดยให้ฝ่ายบริหารยืนยันความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และตรวจดูว่าที่ชนะหรือความต้องการของประชาชนได้รับการแสดงออกอย่างถูกต้อง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาหรือไม่ วัตถุประสงค์ข้อนี้เป็นการทดแทนข้อบกพร่องของระบบรัฐสภา โดยผู้แทนฯ และเป็นสิ่งทดแทนการแสดงประชามติ (referendum) และประการที่สอง คือ เพื่อบรรลุน้ำที่ของการแสดงประชามติ หรือการให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในปัญหาใด ๆ <sup>25</sup>(ในระบบรัฐสภาย่อมหมายถึงการเลือกตั้งทั่วไปนั่นเอง)

ถ้าพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการยุบสภาตามความเห็นของนักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ คิงกล่าวข้างต้นนั้น อาจสรุปสาระสำคัญได้เป็น 2 ประการ คือ

<sup>23</sup>วิชณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 285.

<sup>24</sup>คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา (กรุงเทพมหานคร.บพิชการพิมพ์, 2520) , หน้า 82.

<sup>25</sup>André Mathiot, The British Political System, pp. 186-188.





1. การถ่วงดุลย์หรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร
2. การอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน โดยจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

1. การถ่วงดุลย์หรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

วัตถุประสงค์ข้อนี้จะเห็นได้ว่ามีที่มาจากทฤษฎีแห่งดุลยภาพซึ่งนักรัฐศาสตร์ได้แบ่งประเภทไว้ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเองมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามวิถีทางระบบรัฐสภา

อำนาจในการยุบสภาเป็นเครื่องมือหรืออาวุธที่สำคัญที่ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลมีเพื่ออุทธรณ์ต่อประชาชน<sup>26</sup> (Appeal to the Country) ตามความต้องการหรือความจำเป็นทางการเมือง และเพื่อประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลเองก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ กรณีที่คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ไม่ยอมลาออก เนื่องจากเพิ่มติปัญหาสำคัญในสภาสามัญ ก็อาจอุทธรณ์ต่อประชาชนในการกระทำของฝ่ายค้านได้ ลอร์ดเมลเบอร์น (Lord Melbourne) ปฏิบัติเช่นนี้ในปี ค.ศ. 1841 ลอร์ดพาล์มเมอร์สตัน (Lord Palmerston) ในปี ค.ศ. 1857 ลอร์ดคาร์บี้ (Lord Derby) ในปี ค.ศ. 1859 คิสเรลลีในปี ค.ศ. 1868 แกลดสโตนในปี ค.ศ. 1886 และ แรมเซย์ แมคโดนัลด์ (Ramsay MacDonald) ในปี ค.ศ. 1924 เป็นต้น คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องลาออกนอกจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่เลือกพรรคฝ่ายรัฐบาลเข้ามา เพื่อเป็นการยืนยันความพ่ายแพ้ในสภา กล่าวคือ ฝ่ายรัฐบาลแพ้การเลือกตั้งทั่วไปหลังจากการยุบสภาแล้ว ถ้าฝ่ายรัฐบาลชนะการเลือกตั้งก็สามารถจะอยู่ในตำแหน่งต่อไป และจะมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น เพราะได้รับอำนาจมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง<sup>27</sup> (Fresh Mandate) นอกจากนั้น แม้รัฐบาลตัดสินใจที่จะลาออกหลังจากแพ้ในสภาสามัญแล้ว ก็อาจจำเป็นต้องมีการยุบสภาได้ โดยคณะรัฐมนตรีที่เข้ามารับตำแหน่งแทนจำเป็นต้องขอให้มีการยุบสภา ดังที่เคยปรากฏมาแล้วในปี ค.ศ. 1847, 1852, 1885, 1895, 1906 และ ปี ค.ศ. 1922 เป็นต้น ดังนั้นเป็นความจริงที่อาจกล่าวได้ว่า แม้ในทางทฤษฎี คณะรัฐมนตรีจะต้อง

<sup>26</sup> การอุทธรณ์ต่อประชาชนมีความหมายเช่นเดียวกับการให้ประชาชนตัดสินปัญหา ข้อขัดแย้งโดยใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือซึ่งขาดว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงต่อเจตจำนงของประชาชน

<sup>27</sup> André Mathiot, The British Political System, p. 187.

รับผิดชอบต่อสภาสามัญก็ตาม แต่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนก่อน เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับตำแหน่งแทนชุดเดิมนั้นไม่มีอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้ปกครอง ประเทศ นอกจากได้รับความสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้นจึงต้องขอให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง เลือกตั้งตัดสินว่าฝ่ายค้านสมควรล้มรัฐบาลหรือไม่ เพื่อเป็นการยืนยันการที่ฝ่ายรัฐบาลแพ้นั้น เนื่องจากมีสาเหตุอันควร ในกรณีที่รัฐบาลเสี่ยงข้างน้อยหรือรัฐบาลที่มีเสี่ยงข้างมากเพียงเล็กน้อยก็ สามารถใช้วิธีการยุบสภาเพื่อหาเสียงสนับสนุนเพิ่มได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นเหตุผลที่ชอบ ด้วยกฎหมายของการยุบสภา ยกเว้นการยุบสภาทันทีหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป

ในอังกฤษ คณะรัฐมนตรีมักใช้วิธีการยุบสภาเสมอ โดยไม่ปล่อยให้รัฐสภาครบวาระ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในศตวรรษที่ 19 มีรัฐสภาเพียงชุดเดียวเท่านั้นที่อยู่ในวาระจนครบ 7 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1911 เป็นต้นมา Parliament Act 1911 กำหนดให้สภาสามัญมีวาระ 5 ปี ยกเว้นช่วงระหว่างสงครามโลกทั้ง 2 ครั้งที่มีการต่ออายุสภาออกไปในกรณีพิเศษ<sup>28</sup>

## 2. การอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชนโดยจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

เซอร์ไอวอร์ เจนนิ่งส์ กล่าวว่า "ในความเป็นจริงแล้ว ความมั่นคงของรัฐบาลขึ้นอยู่กับประชาชน กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลแพ้ในสภาสามัญก็สามารถอุทธรณ์ต่อประชาชนโดยการแนะนำให้ ยุบสภาได้"<sup>29</sup> หลังจากมีการยุบสภาแล้วจะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ และเรียกประชุมสภาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการหน่วงเหนี่ยวการเลือกตั้ง โดยไม่มีกำหนด มิฉะนั้นแล้วระบอบประชาธิปไตยก็จะขาดตอน ดังนั้นหัวใจของการยุบสภาอยู่ที่ว่า ยุบเพื่อจะได้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งวิธีนี้เท่ากับทำให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่า ข้อขัดแย้งที่มีอยู่นั้นใครถูกใครผิด ควรจะแก้ไข รูปใด<sup>30</sup> ถ้าประชาชนเห็นด้วยกับรัฐบาลก็เลือกพรรครัฐบาลเข้ามาในสภา ถ้าไม่เห็นด้วยก็เลือก พรรคฝ่ายค้าน สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศอังกฤษประชาชนจะได้ออกเสียงเลือกพรรคการเมืองที่ควรได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญอย่างน้อยทุก ๆ 5 ปี และจะบ่อนล้มถ้ามีการยุบสภา

<sup>28</sup> Ibid., p. 188.

<sup>29</sup> Ivor Jennings, Cabinet Government 3rd.ed. (London: Cambridge University Press, 1961), p. 492.

<sup>30</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 285.



ประชาชนมีอิสระในการเลือกระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ในต้นศตวรรษที่ 18 การเลือกตั้งทั่วไปถือเป็นการปรึกษาต่อประชาชน ตลอดช่วงเวลานี้การยุบสภามักเกิดจากการที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาข้อขัดแย้ง หรือต้องการอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนใหม่ คณะรัฐมนตรีส่วนมากเลือกช่วงจังหวะเวลาที่เหมาะสมซึ่งเป็นขณะที่รัฐบาลอยู่ในฐานะได้เปรียบมากที่สุด และถือว่าผลของการเลือกตั้งเป็นคำตัดสินชี้ขาดของประชาชนในปัญหาข้อขัดแย้ง และการยุบสภามักจะมีขึ้นในช่วงเวลาที่รัฐสภาใกล้ครบกำหนดวาระ<sup>31</sup>

เกี่ยวกับข้อขัดแย้งนั้นอาจเป็นข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง กล่าวคือในประเทศที่มีการจัดโครงสร้างรัฐสภาเป็นแบบ 2 สภา ประกอบด้วยสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง และทั้งสองสภามีความคิดเห็นขัดแย้งกันก็อาจยุบสภาได้ เช่น ประเทศอังกฤษ สภาขุนนางขัดกับสภาสามัญ<sup>32</sup> ในปี ค.ศ. 1831 สภาสามัญได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปการเลือกตั้งให้ดียิ่งขึ้น กับเมื่อปี ค.ศ. 1839 ร่างพระราชบัญญัติให้ไอร์แลนด์เริ่มปกครองตนเองได้บ้าง ซึ่งสภา ขุนนางไม่ยอมผ่าน จนถึงรัฐบาลต้องถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาสามัญ เพื่อเป็นการอุทธรณ์ต่อประชาชน ในที่สุดคนเก่าได้กลับเข้ามาอีก สภาขุนนางจึงยอมผ่านพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่การขัดกันครั้งที่สำคัญที่สุด คือ เมื่อปี ค.ศ. 1909 ในปีนั้นลอร์ด ยอร์จ เป็นรัฐมนตรีว่าการคลังในคณะรัฐบาลลิเบอรัล ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเงินโดยมีหลักการเพิ่มภาษีใหม่จากที่ดิน เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้จะกระทบพวกเจ้าของที่ดินเป็นอันมาก สภาขุนนางจึงไม่ยอมผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้สมาชิกสภาสามัญเป็นเค็ดเป็นแค้นมาก ถึงกับมีการลงมติว่า การที่สภาขุนนางทำเช่นนั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และช่วงชิงเอกลิทธิของสภาสามัญ แต่สภาขุนนางก็ยังคงยืนกราน นายกรัฐมนตรีจึงกราบบังคมทูลถวายคำแนะนำให้ยุบสภา ผลแห่งการเลือกตั้งใหม่คณะลิเบอรัลได้เข้ามาอีก สภาสามัญชุดใหม่ได้ลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเดิมขึ้นไปอีกครั้งหนึ่ง คราวนี้สภาขุนนางจึงยอมเนื่องจากเหตุการณ์ครั้งนี้ คณะพรรคการเมืองลิเบอรัลจึงเห็นจำเป็นจะต้องวางสิทธิและหน้าที่ระหว่างสภานิติบัญญัติทั้งสองให้ชัดเจน จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจสภาขุนนางต่อสภาสามัญโดยมีหลักการดังนี้

<sup>31</sup> André Mathiot, The British Political System, pp. 178-188.

<sup>32</sup> คีเรก ชัยนาม, "รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอังกฤษ," ใน อนุสรณ์งานประชุมเพลิงศพ เชย สุวรรณपाल (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2482) , หน้า 5-7.

1. ถ้าสภาสามัญผ่านร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเงินแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายไว้ภายหลัง 1 เดือน แม้สภาขุนนางจะไม่เห็นชอบด้วย
2. วางบทวิเคราะห์ศัพท์ว่า ร่างพระราชบัญญัติการเงินนั้นคืออะไร และถ้ามีข้อโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภาสามัญเป็นผู้วินิจฉัย
3. ร่างพระราชบัญญัติมหาชน<sup>33</sup> (Public bill) ใด ถ้าสภาสามัญผ่านแล้วในการประชุมสามครั้งติดกัน โดยมีระยะเวลาอย่างน้อยสองปี นับตั้งแต่ผ่านครั้งที่หนึ่งกับครั้งสุดท้าย ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมโดยไม่ต้องคำนึงว่าสภาขุนนางจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ และ
4. อายุของสภาสามัญให้มีเพียง 5 ปี แทนที่จะเป็น 7 ปี

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ สภาขุนนางรู้สึกไม่ชอบ แต่ก็ไม่กล้าปฏิเสธจึงขอแก้ไข แต่สภาสามัญคงยืนยันกราน ในที่สุดก็มีการยุบสภาอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลคณะลิเบอรัลชนะเข้ามาอีก และสภาสามัญก็ผ่านร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง เมื่อร่างไปสู่สภาขุนนางปรากฏว่าในวันนั้นสภาขุนนางที่ไม่เห็นด้วย ไม่มาประชุมเป็นจำนวนมาก ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็ไต่ผ่านสภาขุนนางและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

นอกจากข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเองแล้ว โดยทั่วไปจะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หรือรัฐสภากับรัฐบาล ซึ่งในศตวรรษที่ 19 ถือว่าเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุด สาเหตุหนึ่งของการยุบสภาอันเป็นผลมาจากการพ่ายแพ้ของรัฐบาลในสภา ตัวอย่างเช่นกรณีเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งมักเกิดขึ้นในประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และขาดระเบียบวินัย ประกอบเป็นรัฐบาล หรือรัฐบาลผสม (Coalition Government) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4<sup>34</sup>

<sup>33</sup>หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องและกระทบถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และเมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านสภาออกเป็นกฎหมายแล้วจะมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคน โดยไม่มีข้อยกเว้น

<sup>34</sup>B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 38.



อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวปฏิบัติของการยุบสภาได้เปลี่ยนแปลงไปจากทฤษฎีดั้งเดิม กล่าวคือ การยุบสภาไม่จำเป็นต้องมีข้อขัดแย้งใด ๆ เกิดขึ้นก็สามารถยุบสภาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเศอังกฤษปัจจุบันถือว่ารัฐบาลยุบสภาเพื่อผลในการเลือกตั้ง ครั้งต่อไปของพรรคฝ่ายรัฐบาล<sup>35</sup>

กล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์ของการยุบสภาทั้ง 2 ประการนี้ สืบเนื่องมาจากอำนาจการยุบสภาเป็นกลไกของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ด้วยเหตุที่ต้องการให้โอกาสแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองเพิ่มขึ้น โดยแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองการปกครองประเทศด้วยวิธีการออกเสียงเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันก็ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจโต้ตอบฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน แม้ว่าบางครั้ง ในทางทฤษฎีปรากฏว่าลัทธิประชาธิปไตยโจมตีสิทธิของฝ่ายบริหารในเรื่องการยุบสภา โดยถือว่าเป็นการขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยของประชาชน การยุบสภาได้รับความเห็นจากบุคคลเหล่านี้ว่าเป็นการบั่นทอนอำนาจสูงสุดของประชาชน ทั้งนี้โดยที่การยุบสภาอาจยังผลให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือสภา อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นดังกล่าวต้องจัดว่าเป็นความคิดที่ไร้คุณค่า ตามความจริงแล้ว การยุบสภาเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนไม่ใช่ลบล้างอำนาจประชาชน ทั้งนี้โดยที่การยุบสภาเป็นการให้ประชาชนเองเป็นผู้ตัดสินใจความยุ่งยากระหว่างองค์กรการเมือง<sup>36</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับดุลย์แห่งอำนาจในระบบรัฐสภา กล่าวคือ แม้จะมีความพยายามเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติหรือความเป็นจริงแล้ว ดุลย์อำนาจเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจใช้อำนาจยุบสภาของฝ่ายบริหารได้

<sup>35</sup> บวรศักดิ์ สุวรรณโณ ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน , เอกสารสรุปผลการสัมมนาวิชาการระดับประเทศในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: มิตรนภาการพิมพ์ , 2527) , หน้า 99.

<sup>36</sup> พงศ์เพ็ญ ศุภนดาภัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า 53.

### คุลย์แห่งอำนาจในความเป็นจริง

ในการปกครองระบบใด ๆ ก็ตาม คุลย์แห่งอำนาจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ รัฐที่จะมีคุลย์แห่งอำนาจโดยสมบูรณ์นั้น ก็เห็นจะมีเพียง Ideal State (รัฐในอุดมคติ) ในความนึกคิดของนักรัฐศาสตร์เท่านั้น<sup>37</sup> ทั้งนี้เป็นไปตามความจริงที่ว่า ในการปกครองประเทศนั้น โดยทั่วไปแล้วมักจะมีหน่วยอำนาจหนึ่งมีอิทธิพลเหนือหน่วยอำนาจอื่นไม่มากก็น้อย ไม่มีระบบการปกครองใดที่จะสามารถกำหนดให้หน่วยอำนาจของรัฐแต่ละหน่วยมีอำนาจเท่า ๆ กันหรือใกล้เคียงกันเลย ไม่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร คือขณะใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็ง รัฐสภามีบทบาทครอบงำฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ ซึ่งมักจะได้แก่การที่เป็นรัฐบาลผสมก็จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งสามารถใช้อิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติได้ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำในการปกครอง สภาพการณ์จะเป็นเช่นนี้ตลอดไปจนเป็นปรากฏการณ์ปกติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการปกครองประเทศนั้น การสร้างคุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เกิดขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยากที่สุดแทบจะกล่าวได้ว่าไม่เคยปรากฏว่ามีคุลย์อำนาจจริง ๆ ในการปกครองประเทศเลย เพราะจะมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้นำในการปกครองประเทศและใช้อำนาจครอบงำหน่วยอำนาจอื่นอยู่เสมอ หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเช่นนี้ตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัยหลายประการ รวมทั้งชนบประเพณีในการปกครองประเทศนั้น ๆ และบุคลิกส่วนตัวของผู้นำในหน่วยอำนาจแต่ละหน่วยด้วย

ตัวอย่างการขาดคุลย์อำนาจในการปกครอง ระบบรัฐสภาที่ปรากฏชัดได้แก่ ประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐบาลมีฐานะสูงกว่ารัฐสภา<sup>38</sup> โดยทั่วไปถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด แต่ในทางปฏิบัตินั้น คณะรัฐมนตรีย่อมจะเป็นผู้นำและชี้ทางให้แก่รัฐสภาตลอดมา รูปการปกครองของอังกฤษเช่นนี้จึงเรียกได้ว่าเป็นการปกครองโดยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) ทั้งนี้เพราะว่าพรรคการเมืองของอังกฤษมีอยู่ไม่กี่พรรคที่ผลัดกันเข้าจัดตั้งรัฐบาล ในรัฐสภาของอังกฤษสมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองพรรคใดย่อมเห็นได้อย่างชัดแจ้ง การออกเสียงลงคะแนนของพรรคการเมือง

<sup>37</sup> ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร, "ปัญหาการถ่วงและคุลย์ในการปกครอง ระบบรัฐสภาของประเทศไทย," หน้า 2.

<sup>38</sup> โอลาส ชัยนาม, "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร," : 12-13.



ก็เป็นไปอย่างมีระเบียบวินัย ในสภาของอังกฤษนั้น ทุกพรรคการเมืองย่อมจะมีหัวหน้า (Leader) หัวหน้ามีอำนาจในพรรคเมื่อพรรคของตนเข้าจัดตั้งรัฐบาล เมื่อพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภา หัวหน้าพรรคก็จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคฝ่ายข้างน้อยก็จะมีหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านซึ่งได้รับการรับรองให้กินเงินเดือนของรัฐ ในสภาผู้แทนอังกฤษ มีผู้แทนของพรรคควบคุมสมาชิกของพรรคไปลงคะแนนอย่างเคร่งครัด เพราะฉะนั้น เมื่อพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในรัฐสภาแล้วรัฐบาลย่อมจะได้รับเสียงสนับสนุนอยู่เสมอ เพราะฉะนั้นในประเทศอังกฤษการที่สภาสามัญจะล้มรัฐบาลนั้นจึงพูดได้ว่าเกือบไม่มี การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีในอังกฤษส่วนมากจึงมาจากการเลือกตั้งใหญ่ หรือการเลือกตั้งทั่วไป

การขาดดุลย์อำนาจอีกลักษณะหนึ่งที่แตกต่างจากกรณีประเทศอังกฤษ คือ การปกครองระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1870-1958) ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีฐานะต่ำกว่าสภา กล่าวคือ สาธารณรัฐที่ 3 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 กำหนดให้ระบอบการปกครองเป็นไปในรูประบบรัฐสภาที่รัฐบาลและรัฐสภาเสมอภาคกัน แต่ในทางปฏิบัติดุลย์ อำนาจดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลขาดเสถียรภาพและอ่อนแอ เพราะรัฐบาลไม่ใช้สิทธิในการยุบสภา ประกอบกับพรรคการเมืองมีมาก กล่าวกันว่าการไม่ใช้สิทธิในการยุบสภาเป็นผลเนื่องมาจากความล้มเหลวของประธานาธิบดี Mac-Mahon ในการยุบสภาปี ค.ศ. 1877 แต่สาเหตุที่สำคัญมาจากการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขึ้นก่อน และโดยเฉพาะความไม่กล้าของบรรดานายกรัฐมนตรีในช่วงระยะ 65 ปี คณะรัฐมนตรีมี 100 กว่าชุดด้วยกัน โดยเฉลี่ยคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศได้ชุดละประมาณ 8 เดือน<sup>39</sup> และในช่วงสาธารณรัฐที่ 4 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 รัฐบาลก็ยังขาดเสถียรภาพอยู่ โดยเฉพาะการยุบสภากระทำได้ยากเนื่องจากจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ 2 ประการ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการที่จะรอให้เกิดวิกฤตการณ์ 2 ประการดังกล่าว นั้น รัฐบาลจึงมักจะต้องชิงลาออกก่อน โดยไม่ทันได้มีโอกาสขอให้มีการยุบสภา<sup>40</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้สภาไม่เกรงกลัวรัฐบาลประกอบการหย่อนสมรรถภาพของรัฐสภา เนื่องจากมีพรรคการเมืองหลายพรรคและขาดระเบียบวินัยภายในพรรคทำให้เป็นการยากที่รัฐสภาจะปฏิบัติหน้าที่ที่บัญญัติให้ลุล่วงไปด้วยดี ทั้งนี้เนื่องจากขาดเสียงข้างมากที่สามารถตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาแอลจีเรีย และความอ่อนแอของพรรคการเมือง<sup>41</sup>

<sup>39</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, การเมืองการปกครองยุโรป (ฝรั่งเศส), หน้า 69.

<sup>40</sup> สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองยุโรป (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 32.

<sup>41</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, การเมืองการปกครองยุโรป, หน้า 70.

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากที่นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 หรือที่ 4 จะยุบสภานิติบัญญัติ และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่<sup>42</sup> ซึ่งก่อให้เกิดการขาดดุลย์อำนาจชั้น ในทางปฏิบัติ

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีผู้วิเคราะห์ถึงปัญหาของดุลย์อำนาจในการปกครอง ระบบรัฐสภา ว่า มีลักษณะขาดดุลย์อำนาจเช่นเดียวกัน กล่าวคือ<sup>43</sup> การปกครองของไทยมีลักษณะที่คณะ รัฐมนตรีในฐานะหน่วยอำนาจฝ่ายบริหาร จะมีอิทธิพลครอบงำหน่วยอำนาจนิติบัญญัติตลอดมาเกือบทุก ยุค จึงทำให้การปกครองของไทยมีลักษณะของการขาดดุลย์อำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่าย บริหารตลอดมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติต้อง ตกอยู่ใต้การชักนำ ของฝ่ายบริหาร

การขาดดุลย์อำนาจของไทยมีสาเหตุมาจากการที่ การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชให้เป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 นั้น มาจากการริเริ่มของ บุคคลชั้นนำในสังคมเพียงกลุ่มเดียว ประชาชนส่วนใหญ่มิได้เข้าร่วมด้วย กล่าวได้ว่ายังขาดขบวนการ เมืองที่จะเป็นรากฐานให้การปฏิวัติดังกล่าวนั้นพัฒนา ไปสู่การปกครองที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของ ไทยได้ในเวลาต่อมา และเนื่องจากผู้ปกครองประเทศในเวลาต่อมา ก็ได้ประสบความสำเร็จในการ ที่จะสร้างระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในการเมืองการปกครองของประเทศไทย ดังนั้นจึงปรากฏว่า ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ที่ขาดการพัฒนาทางการเมือง อันเป็นผลมาจากการขาดประสบการณ์ ในทางการปกครองตนเอง ประกอบกับวัฒนธรรมของสังคมไทย ก็ไม่ช่วยสนับสนุนให้การเมืองใน ระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปได้ด้วยดี คนไทยส่วนใหญ่ยังมีค่านิยมในการที่จะยอมเชื่อฟังผู้มีอำนาจ อยู่ สังคมไทยยังขาดพลังทางการเมืองซึ่งได้แก่ ชนชั้นกลาง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และ พรรคการเมืองที่จะสนับสนุนให้การเมือง ระบอบประชาธิปไตยของไทยดำเนินไปได้ด้วยดี ที่สำคัญอีก ประการหนึ่งก็คือ การที่ชนชั้นนำในสังคมไทย ซึ่งได้แก่บรรดานักศึกษาและปัญญาชนทั่ว ๆ ไป ยังให้ความสนใจในการเมืองน้อยกว่าที่ควร จึงทำให้การเมืองของไทยมีลักษณะของการขาดเสถียรภาพ

<sup>42</sup>โรเบิร์ต อี. วอร์ด และรอย ซี. แมคริซ, ระบบการเมืองปัจจุบันยุโรป, แปลโดย เสน่ห์ จามริกและคนอื่น ๆ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 332

<sup>43</sup>ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร, "ปัญหาการถ่วงและดุลย์ในการปกครองระบบรัฐสภาของ ประเทศไทย," หน้า 79-88.



การเปลี่ยนรัฐบาลโดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจกลายเป็นปรากฏการณ์ปกติ การปกครองโดยทั่วไปไม่มีนโยบายสำคัญเป็นหลัก กลับยึดตัวบุคคลเหนือหลักการ จากเหตุการณ์ในอดีตดังกล่าวนี้ เราจึงควรยอมรับความจริงว่าการขาดดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารถือเป็นปรากฏการณ์ปกติและในการปกครองที่ขาดดุลย์อำนาจนั้น ก็อาจสร้างการปกครองที่มีเสถียรภาพเหมาะสมกับสภาพสังคมของแต่ละประเทศได้ ตรงข้าม การมุ่งสร้างดุลย์อำนาจให้เกิดขึ้นแต่เพียงประการเดียวโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ก็อาจไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมก็ได้ ดังนั้นเราจึงควรพิจารณาถึงปัญหาสำคัญที่กำลังเผชิญหน้าประเทศไทยในปัจจุบัน นั่นก็คือ การสร้างการปกครองในระบบรัฐสภาโดยมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

#### การยุบสภาในประเทศ อังกฤษและประเทศระบบรัฐสภาอื่นบางประเทศ

การยุบสภามีที่มาจากประเทศอังกฤษ โดยถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงยุบสภาสามัญได้ เนื่องจากเป็นสภาผู้แทนของราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน (โดยทั่วไปในระบบรัฐสภา สภาผู้แทนของประเทศต่าง ๆ อาจถูกยุบได้โดยฝ่ายบริหารเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่) สภาที่สองหรือสภาสูงไม่อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารได้ ยกเว้นสภาที่สองของเบลเยียม เป็นต้น อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารเมื่อใดก็ได้ โดยอาจยุบสภาสูงพร้อมกับสภาที่หนึ่งหรือสภาผู้แทนฯ หรือจะยุบสภาใดสภาหนึ่งก่อนก็ได้ การที่สภาสูงของเบลเยียม (ได้รับการเลือกตั้งทั่วไป แต่โดยวิธีการที่แตกต่างไปจากสภาที่หนึ่ง) อาจถูกยุบได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนฯ นั้น นับได้ว่าเป็นหลักการที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภา ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้ว สภาสูงของประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีก็ตาม มักจะไม่ถูกยุบ เพียงแต่ว่าในระบบการปกครองแบบรัฐสภา ถ้าสภาผู้แทนถูกยุบ สภาสูงจะประชุมต่อไปไม่ได้ หลักการที่สภาสูงไม่อาจถูกยุบได้เป็นหลักการของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ทั้งนี้เพราะสภาสูงของอังกฤษหรือสภาขุนนางสมาชิกสภาสูงดำรงตำแหน่งอยู่ได้ตลอดชีวิตและยังมีสมาชิกประเภทสืบตระกูลอีกด้วย สภาสูงของอังกฤษจึงเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่อง และมีความเป็นการเมืองน้อยกว่าสภาล่างหรือสภาสามัญอย่างมาก การที่สภาสูงของอังกฤษไม่อาจถูกยุบได้และมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งนานกว่าสมาชิกสภาผู้แทนฯ ก่อประโยชน์ให้แก่ระบบการเมืองอังกฤษเป็นอย่างมาก เพราะสภาสูงของอังกฤษกลายเป็นสภาที่เต็มไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตโดยไม่ต้องกังวลต่อการหาเสียงเลือกตั้ง สภาสูงของอังกฤษจึงทำหน้าที่เป็นสภาที่เสียงและทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบความหลงหูหลงตาของ

สภาผู้แทนฯได้เป็นอย่างดี<sup>44</sup>

ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษมีการยุบสภากันเสมอ จนแทบจะหาสภาที่อยู่จนครบวาระได้ยาก<sup>45</sup> เช่น จากปี ค.ศ. 1829 ถึงปี ค.ศ. 1929 มีการยุบสภาสามัญของอังกฤษถึง 27 ครั้ง และจาก ค.ศ. 1929 ถึง ค.ศ. 1935 มีการยุบสภาสามัญถึง 5 ครั้ง และได้วิวัฒนาการในเรื่องนี้ตลอดมา ด้วยเหตุนี้จึงสามารถพบทฤษฎีและแนวปฏิบัติของการยุบสภาได้จากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษ

#### 1. การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

การยุบสภาในทางกฎหมายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่เดิมนั้นพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาและกำหนดวาระของสภาได้ เพราะไม่มีข้อจำกัดกำหนดวาระของสภาไว้ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ ต่อมาพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาได้แต่ไม่สามารถกำหนดวาระของสภาได้โดยอิสระ ทั้งนี้เนื่องจากมีพระราชบัญญัติ Triennial Act 1694 บัญญัติให้สภาอยู่ในวาระได้ 3 ปี ต่อมาตาม Septennial Act 1715 สภาอยู่ในวาระได้ 7 ปี และตาม Parliament Act 1911 สภาอยู่ในวาระได้ 5 ปี ก่อนการปฏิวัติปี ค.ศ. 1688 สภาต้องถูกยุบเนื่องจากการสิ้นพระชนม์ของกษัตริย์ด้วย ต่อมาภายหลังตาม Succession to the Crown Act 1707 สภาจะสิ้นสุดลงเมื่อกษัตริย์สิ้นพระชนม์แล้ว 6 เดือน จนกระทั่งมี Reform Act of 1867 สภาจะไม่ถูกยุบหรือสิ้นสุดโดยการสิ้นพระชนม์ของกษัตริย์อีกต่อไป และตั้งแต่การยุบสภาโดยพระเจ้าชาลส์ที่ 2 เมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1681 ประมุขมิได้ยุบสภาโดยพระองค์เอง จนกระทั่งวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1818 พระเจ้าริเอนท์ทรงยุบสภาโดยพระองค์เองอีก และหลังจากนั้นก็ไม่มีปรากฏการยุบสภาโดยพระมหากษัตริย์โดยลำพังพระองค์เองอีกเลย<sup>46</sup>

<sup>44</sup> ประเสริฐ โยธพิทักษ์, "แนวคิดบางประการเกี่ยวกับระบบรัฐสภา," วารสารสังคมศาสตร์ 11 (มกราคม 2517) : 65.

<sup>45</sup> วิษณุ เกรืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 286.

<sup>46</sup> Thomas Erskine May, Power and Jurisdiction of Parliament 13th. ed. (London: Butterworth & co., 1924), pp. 59-60.



ตาม Parliament Act 1911 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ในอังกฤษปัจจุบันกำหนดว่า "รัฐสภา (สภาผู้แทนหรือสภาสามัญ) มีอายุ 5 ปีนับจากวันที่มีหมายเรียก. . . รัฐสภาจะถูกกำหนดให้ทำการประชุมกัน นอกจาก. . . รัฐสภานั้น . . . จะถูกยุบโดยกษัตริย์ รัชทายาทหรือผู้สืบสันตติวงศ์"<sup>47</sup> ตามบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่าตามกฎหมายแล้วเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ในการยุบสภา เช่นเดียวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับที่กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ . . ."

วิวัฒนาการของรัฐบาลในระบบรัฐสภาและระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) ประกอบกับทฤษฎีความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเป็นเหตุให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษในปัจจุบันลดน้อยลง ผลที่ตามมาก็คือ โอกาสที่พระมุขจะใช้อำนาจโดยปราศจากหรือค้านคำแนะนำของรัฐมนตรีมีค่อนข้างน้อยมาก ดังนั้น การยุบสภาจึงเป็นพระราชอำนาจในความหมายที่ว่า เป็นการกระทำที่ฝ่ายบริหารทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยปราศจากอำนาจจากพระราชบัญญัติใด ๆ <sup>48</sup> กล่าวคือ ในการยุบสภาทางทฤษฎีเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มขึ้นด้วยการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์

การยุบสภาในอังกฤษจะต้องประกอบด้วย 1. Order in Council โดยความรับผิดชอบของ Lord President 2. ประกาศพระบรมราชโองการ (Proclamation) และ 3. หมายเรียกสภาซึ่งประทับตราแผ่นดินเป็นสำคัญ โดยมี Lord Chancellor เป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการยุบสภาไม่อาจเริ่มมาจากพระมหากษัตริย์ได้โดยพระองค์เอง<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Ivor Jennings, Cabinet Government, p. 412.

<sup>48</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 55.

<sup>49</sup> Ibid, p. 56.

และต้องมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เข้ารับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์จำเป็นต้องได้รับคำแนะนำจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก่อนจึงจะทรงยุบสภาได้ และถ้ารัฐมนตรีปฏิเสธที่จะถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภา พระมหากษัตริย์ทรงทำได้เพียงเพิกถอนหรือยุบรัฐบาลเท่านั้น และต้องหาผู้ที่เหมาะสมด้วยกับพระองค์เข้ารับตำแหน่งแทน

การยุบสภาของอังกฤษทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการ (Royal Proclamation) สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบการยุบสภาให้ทำโดยพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) กล่าวคือ เป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตราโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ<sup>50</sup> กรณีนี้จึงเป็นที่สังเกตได้ว่ารูปแบบตามกฎหมายของการยุบสภาในอังกฤษแตกต่างกับของประเทศไทย โดยที่อังกฤษต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ แต่ของไทยต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับคำแนะนำให้ยุบสภา

ในทางรัฐธรรมนูญและทางการเมืองการปกครองเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจเกี่ยวกับการยุบสภาโดยพลการด้วยความรับผิดชอบของพระองค์เองโดยตรง เนื่องจากจะต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์<sup>51</sup> หรือผู้รับสนองพระบรมราชโองการตามหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้<sup>52</sup> (The King can do no wrong) ด้วยเหตุนี้การยุบสภาจะต้องมีคำแนะนำจากฝ่ายบริหารเสมอ เกี่ยวกับคำแนะนำให้ยุบสภานี้มีปัญหาคือต้องพิจารณาว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์สามารถปฏิเสธคำแนะนำดังกล่าวได้หรือไม่ หรือพระมหากษัตริย์จำเป็นต้องผูกพันตามคำแนะนำหรือไม่

<sup>50</sup> อุทัย หิรัญโต, "พระราชกฤษฎีกา," สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์ 1 (2524)  
: 155-158.

<sup>51</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 56.

<sup>52</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 84.



2.1 ผู้มีอำนาจแนะนำให้ยุบสภา การยุบสภาในอังกฤษจากปี ค.ศ. 1841 ถึงปี ค.ศ. 1910 เป็นการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ในปี ค.ศ. 1841 ลอร์ดเมลเบอร์น ต้องการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีมีมติพลเห็นอกว่าต้องการให้ยุบสภา ปี ค.ศ. 1895 หลังจากรัฐบาลของลอร์ดโรสเบอรี (Lord Rosebery) พ่ายแพ้เนื่องมาจาก Cordiet vote นายกรัฐมนตรีจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีเลือกที่จะลาออกหรือยุบสภา ในที่สุด คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจลาออก ปี ค.ศ. 1905 นายบาลฟูร์ (Balfour) ต้องการให้ยุบสภา แต่ผู้ร่วมงานในคณะรัฐมนตรีต้องการให้ลาออก และการยุบสภาในปี ค.ศ. 1906 และปี ค.ศ. 1910 ทั้งสองครั้ง นายกรัฐมนตรีได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนเช่นกัน<sup>53</sup> ตรงข้ามกับในปี ค.ศ. 1868 นายคิสเรลลี นายกรัฐมนตรีขณะนั้นแนะนำให้ยุบสภาโดยมิได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อน เป็นเหตุให้รัฐมนตรีบางคนโกรธแค้น แต่ต่อมา คณะรัฐมนตรีก็ให้ความยินยอมต่อการยุบสภานั้น การยุบสภาในปี ค.ศ. 1874 โดยนายแกลดสโตน นายกรัฐมนตรีก็มิได้ปรึกษา คณะรัฐมนตรีก่อนเช่นกัน ผู้ร่วมงานในคณะรัฐมนตรีทราบข่าวการเลือกตั้งที่กำลังจะมีขึ้นในขณะนั้นจากหนังสือพิมพ์

เซอร์ไอวอร์ เจนนิ่งส์ ระบุว่า ทฤษฎีที่ว่านายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวสามารถแนะนำให้ ยุบสภา (Prime Ministerial Dissolution) เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1916 เมื่อแอสควิธ (Asquith) นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง พระเจ้ายอร์จที่ 5 จึงทรงเรียกให้นายโบนาร์ ลอร์ จัดตั้งรัฐบาล โดยพระองค์ทรงคาดว่า ถ้านายโบนาร์ ลอร์ รับตำแหน่งอาจขอให้ยุบสภาได้ เนื่องจากไม่ต้องการ ให้มีการเลือกตั้งในช่วงภาวะสงครามพระองค์จึงทรงปรึกษากับลอร์ดฮาลเดน (Lord Haldane) และลอร์ดฮาลเดนถวายคำปรึกษาว่า "รัฐมนตรีเพียงผู้เดียวที่สามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับการยุบสภา อย่างถูกต้องคือ นายกรัฐมนตรี" เซอร์ไอวอร์ เจนนิ่งส์เห็นว่าคำแนะนำของลอร์ดฮาลเดน เช่นนี้ มิได้คำนึงถึงความจริงที่ประจักษ์กันมาจนถึงปี ค.ศ. 1910 ที่ว่าการยุบสภาจะต้องได้รับคำแนะนำจาก คณะรัฐมนตรี และเซอร์ไอวอร์ เจนนิ่งส์ ได้กล่าวว่า แต่แนวปฏิบัติได้เปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1918 เมื่อนายลอร์ด ยอร์จส่งข้อความถึงนายโบนาร์ ลอร์ แนะนำว่าถึงเวลาอันสมควรที่จะได้มีการยุบสภา แล้ว แต่ข่าวนี้ได้รั่วไหลออกไป จึงได้มีการถกเถียงปัญหาขึ้นในสภาสามัญ<sup>54</sup> และในสภาสามัญ

<sup>53</sup> Ivor Jennings, Cabinet Government, p. 417.

<sup>54</sup> Ibid., p. 418.

นั่นเองนายโบนาร์ ลอว์ได้กล่าวถ้อยคำที่น่าสังเกตอันเป็นจุดเริ่มต้นความเชื่อในปัจจุบันโดยกล่าวว่า "หัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ตัดสินกำหนดการเลือกตั้งทั่วไป มิใช่คณะรัฐมนตรี" และนายลอยด์ ยอร์จ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็เห็นด้วยกับเขา โดยอ้างแนวปฏิบัติการยุบสภาในปี ค.ศ. 1874 โดยนาย แกลดสโตน นายกรัฐมนตรี<sup>55</sup> และก่อนหน้านี้นักเขียนนิตยสารเขียนจดหมายถึงโบนาร์ ลอว์เกี่ยวกับการกำหนดให้มีการเลือกตั้ง โดยระบุว่า "ความจริงแล้ว ความรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับ นายกรัฐมนตรี และในบางครั้งบางคราวก่อนหน้านายกรัฐมนตรีก็ได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด" ถ้อยคำของโบนาร์ ลอว์ดังกล่าวนี้มีปัญหาถกเถียงได้ กล่าวคือ การยุบสภาในปี ค.ศ. 1874 นั้น นายแกลดสโตน นายกรัฐมนตรีได้แจ้งต่อพระราชินีว่า เขาจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ให้ทรงยุบสภา และคณะรัฐมนตรีก็เห็นด้วยเป็นเอกฉันท์ต่อเหตุผลของเขา และการยุบสภา 3 ครั้งเมื่อ ปี ค.ศ. 1906 และปี ค.ศ. 1910 (2 ครั้ง) ก็มาจากการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนี้ นายแอสควิธระบุว่า การยุบสภาจะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเสมอ และจากการสำรวจของเขาใน หนังสือ Fifty Years of Parliament ปรากฏว่า การยุบสภา 11 ครั้งระหว่างปี ค.ศ. 1868 ถึงปี ค.ศ. 1910 ไม่พบข้อยกเว้นในเรื่องนี้เลย ทำไมนายโบนาร์ ลอว์และนายบาลฟูร์จึงอ้างสิ่งที่ ชัดแย้งกันขึ้นในปี ค.ศ. 1918 ซึ่ง มีผู้วิเคราะห์ว่า ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากเหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1916 เกี่ยวกับคำปรึกษาของลอร์ดฮาลเดนต่อพระเจ้าจอร์จที่ 5 ซึ่งดูเหมือนว่าลอร์ดฮาลเดนไม่มี เจตนาที่จะให้เกิดความเข้าใจผิดเช่นนี้ ทั้งนี้ถ้อยคำของเขาในครั้งนั้นต้องการกล่าวถึงสิทธิของผู้ที่กำลัง จะเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอนาคต (ว่าที่นายกรัฐมนตรี) ที่จะยุบสภาก่อนเข้ารับตำแหน่ง<sup>56</sup> (ผู้ที่ยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่มีสิทธิในการยุบสภา ยกเว้นนายกรัฐมนตรีในตำแหน่ง เท่านั้น)

ดังนั้นทฤษฎีที่ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแนะนำประมุขให้ยุบสภาได้ จึงเกิดมาจากความเข้าใจผิด และได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติสืบทอดกันมา<sup>57</sup> เซอร์ไอวอร์ เจนนิ่งส์ กล่าวว่า

<sup>55</sup> Geoffrey Marshall, Constitutional Conventions (London: Oxford University Press, 1985), p. 48.

<sup>56</sup> Ibid., pp. 49-50.

<sup>57</sup> Sir Ivor Jennings กล่าวว่า "Nevertheless, the error has become the rule." Ivor Jennings, Cabinet Government, p. 419.





"ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1918 เป็นต้นมา การยุบสภามิได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกเลย และนายกรัฐมนตรีทุกคนตั้งแต่สมัยนายลอยด์ จอร์จได้รับสิทธิที่จะถวายคำแนะนำต่อประมุขให้ยุบสภา"<sup>58</sup> คำกล่าวนี้มีผู้เห็นว่า เฉพาะส่วนที่สองของประโยคเท่านั้นที่ถูกต้อง เนื่องจากในคราวที่เซอร์ไอวอร์เขียนหนังสือเรื่อง Cabinet Government นั้นยังไม่มี การเปิดเผยเอกสารของคณะรัฐมนตรี (Cabinet papers) ดังนั้น จึงเป็นข้อความที่ผิดจากความจริงซึ่งจำเป็นต้องศึกษาเหตุการณ์การยุบสภาตั้งแต่ ปีค.ศ. 1918 เป็นต้นไปเพื่อประกอบการพิจารณา ดังต่อไปนี้<sup>59</sup>

2.1.1 การยุบสภาในปี ค.ศ. 1922 ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีโดยเจนนิงส์อ้างถึงลอร์ดเบลค (Lord Blake) ที่กล่าวว่าคณะรัฐมนตรีตัดสินใจการยุบสภาครั้งนี้ แต่เจนนิงส์ไม่เห็นด้วย ในปี ค.ศ. 1922 นายลอยด์ จอร์จ นายกรัฐมนตรีประสบปัญหาอย่างหนักกับรัฐบาลผสมและวิกฤตการณ์ Chanak เป็นเหตุให้เกิดความแตกแยกขึ้น ครั้งแรกมีการเสนอให้ยุบสภาโดยคณะรัฐมนตรีเห็นด้วย แต่มิได้มีการบันทึกเป็นทางการในการปรึกษาครั้งนั้น ต่อมา นายกรัฐมนตรีตัดสินใจลาออกโดยมิได้แนะนำให้ยุบสภา และนายโบนาร์ ลอว์ก็สาบานตนเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน และได้ยุบสภาในเวลาต่อมา

2.1.2 การยุบสภาในปี ค.ศ. 1923 โดยการตัดสินใจของนายบอลด์วินนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการตั้งอัตราภาษีศุลกากร (Protectionist policies) โดยผู้ร่วมงานไม่เห็นด้วยอย่างแรง

2.1.3 การยุบสภาในปี ค.ศ. 1924 โดยรัฐบาลนายแมคโดนัลด์ (MacDonald) จำเป็นต้องทำเช่นนั้น เนื่องจากเหตุการณ์ Campbell Case และรัฐบาลเป็นฝ่ายแพ้ในสภา คณะรัฐมนตรีจึง ยินยอมให้นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา

2.1.4 การยุบสภาในปี ค.ศ. 1929 นายบอลด์วิน นายกรัฐมนตรีพยายามหลีกเลี่ยงที่จะเผชิญหน้ากับคณะรัฐมนตรีในช่วง เวลาที่จะยุบสภา แต่อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ได้ปรึกษากันถึงปัญหาการยุบสภาที่จะมีขึ้น

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, pp. 75-83.

2.1.5 การยุบสภาในปี ค.ศ. 1931 นายกรัฐมนตรีแมคโดนัลด์ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทั้งนี้เนื่องจากเกรงว่าการประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองอาจล้มเหลว

2.1.6 การยุบสภาในปี ค.ศ. 1935 เป็นการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีบอลลด์วิน โดยลำพัง เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานว่าการยุบสภาอยู่ในระเบียบวาระการประชุมอย่างเป็นทางการ

2.1.7 การยุบสภาในปี ค.ศ. 1945 ไม่ปรากฏหลักฐานว่านายเซอร์ซิลนายกรัฐมนตรีได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ แต่เขาได้ติดต่อกับผู้ร่วมงานอาวุโสบางคนเกี่ยวกับความตั้งใจที่จะยุบสภา โดยที่เขาไม่เห็นความจำเป็นต้องปรึกษาคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคิดว่าเป็นสิทธิของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวที่จะแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภา

2.1.8 มีหลักฐานเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับการที่นายแอทลี นายกรัฐมนตรีปรึกษาคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1949-1950 โดยมีการปรึกษากันว่า การเลือกตั้งควรกำหนดให้ช้าลงเนื่องจากผลกระทบของการลดค่าเงิน

2.1.9 การเลือกตั้งปี ค.ศ. 1951 กำหนดให้มีขึ้นโดยนายกรัฐมนตรีแอทลี ซึ่งสร้างความไม่พอใจต่อนายเซอร์เบิร์ต มอร์ริสัน (Herbert Morrison) ที่กำลังประชุม NATO อยู่ที่กรุงวอชิงตัน เนื่องจากเขาต้องการให้รัฐบาลอยู่ต่อไปจนสิ้นสุดสงครามเกาหลี ซึ่งในความคิดของเขาจะทำให้พรรครัฐบาลได้เปรียบในทางการเมืองมาก

อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์ดังกล่าวจนถึงปัจจุบันก็ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์โดยสมบูรณ์ว่า นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาผู้ร่วมงานอาวุโสเกี่ยวกับการยุบสภาได้ แต่ในท้ายที่สุดก็ยังคงเป็นสิทธิของนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวที่เป็นผู้ตัดสินใจ และยังไม่ปรากฏเหตุการณ์ที่แตกต่างไปจากนี้เลย<sup>60</sup> ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีมีอำนาจแนะนำให้ประชุมยุบสภาได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก็ได้ ดังที่ เซอร์ฮาโรลด์ (Sir Harold) กล่าวไว้ว่า "ไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ ที่นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาคณะรัฐมนตรี"<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Ibid., p. 84.

<sup>61</sup> Geoffrey Marshall, Constitutional Conventions, p. 52.



สำหรับประเทศไทยนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงยุบสภาได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>62</sup> ส่วนจะต้องผ่านมติของคณะรัฐมนตรีหรือไม่นั้น ได้มีปัญหาเกิดขึ้นในคราวที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 โดยมีได้มาจากมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งนักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านพิจารณาเห็นว่า โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องการให้การยุบสภาเป็นทางออกสุดท้ายในปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนในการดำเนินการก่อนนำความขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องผ่านมติของคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ซึ่งให้ความเห็นว่า การยุบสภาครั้งนี้ถูกต้อง<sup>63</sup> จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าก่อนการยุบสภาครั้งนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้จัดให้มีการประชุมบุคคลสำคัญของพรรคกิจสังคมและชาติไทยขึ้นที่บ้านนายกรัฐมนตรี ขอยสวณพลในตอนเช้าของวันที่ 11 มกราคม 2519 ในที่ประชุมได้มีการพิจารณาในประเด็นปัญหา 3 ประการ คือ

1. จะยินยอมให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในรัฐสภาจนรัฐบาลถูกลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่
2. รัฐบาลจะลาออกก่อนการอภิปรายหรือไม่ และ
3. รัฐบาลจะยุบสภาหรือไม่

ต่อมาวันที่ 12 มกราคม 2519 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างบุคคลสำคัญของพรรคกิจสังคมและชาติไทย คือ นายบุญแท้ง ทองสวัสดิ์ นายบุญชู โรจนเสถียร พล. ต. ชาติชาย ชุณหะวัณ และพล. ต. ศิริ สิริโยธินอีกครั้งหนึ่ง ที่ประชุมได้ปรึกษาถึงสถานการณ์ของ บ้านเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล มีความเห็นพ้องกันว่าไม่มีทางใดจะดีกว่าการยุบสภา เพราะแต่ละพรรคการเมืองในขณะนั้นไม่มีพรรคใดที่มีเสียงสนับสนุนอย่างเด็ดขาด แม้ว่ารัฐบาลจะลาออก การจัดตั้งรัฐบาลใหม่ก็จะประสบความวุ่นวายดังที่เป็นอยู่ ดังนั้น จึงมีมติให้ยุบสภา<sup>64</sup>

<sup>62</sup> สัมภาษณ์ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, ไทยรัฐ (2 พฤษภาคม 2529) : 20.

<sup>63</sup> เสน่ห์ จันทน์กระจ่าง, "การยุบสภาผู้แทนราษฎรไทย," : 14-16.

<sup>64</sup> สมาน ทองศรี, "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต แผนกวิชาปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517) , หน้า 125-126.

จากการประชุมดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามิใช่เป็นการประชุมคณะรัฐมนตรี เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีชุดปรับปรุงใหม่มี 30 คน ดำรงตำแหน่งรวมทั้งสิ้น 35 ตำแหน่ง คือตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ 31 ตำแหน่ง จากทั้งหมด 30 คนนี้มีผู้ดำรงตำแหน่งครบ 2 ตำแหน่ง 5 คน โดยมาจากพรรคต่าง ๆ รวม 8 พรรค ดังรายละเอียดดังนี้<sup>65</sup>

1. พรรคกิจสังคม มีสมาชิก 18 คน ได้ตำแหน่งรัฐมนตรี 3 คน (ไม่นับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี)
2. พรรคธรรมสังคม มีสมาชิก 45 คน ได้ตำแหน่ง 9 คน เป็นรัฐมนตรี 5 คน (ดำรงตำแหน่ง 6 ตำแหน่ง) และรัฐมนตรีช่วย 4 คน (ไม่รวมตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี)
3. พรรคชาติไทย มีสมาชิก 28 คน ได้ตำแหน่ง 7 คน เป็นรัฐมนตรี 3 คนและ รัฐมนตรีช่วย 4 คน (ไม่นับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี)
4. พรรคเกษตรสังคม มีสมาชิก 19 คน ได้ตำแหน่ง 4 คน เป็นรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีช่วย 3 คน
5. พรรคสังคมนิยม มีสมาชิก 16 คน ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วย 3 คน
6. พรรคสันติชนมีสมาชิก 8 คน ได้ตำแหน่ง 2 คน เป็นรัฐมนตรี 1 คน และ รัฐมนตรีช่วย 1 คน
7. พรรคไท มีสมาชิก 4 คนได้เป็นรัฐมนตรีช่วย 1 คน
8. พรรคประชาธิปไตยมีสมาชิก 6 คนได้เป็นรัฐมนตรีช่วย 1 คน

นอกจากนี้ การยุบสภาโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 ก็เป็นจุดพลิกและการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีโดยลำพังเช่นกัน และไม่มีปัญหาโต้เถียงเกิดขึ้นในหมู่นักกฎหมายแต่ประการใด และแม้จะเคยมีความรู้สึกกันทั่วไปว่า การยุบสภาน่าจะเป็นความตกลงใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มิใช่ของนายกรัฐมนตรีเพียงลำพังก็ตาม<sup>66</sup> โดยเฉพาะ ภายหลังการวิพากษ์วิจารณ์ต่อการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยมิได้มีการหารือในคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-121.

<sup>66</sup> สุรพล สันติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," : 159.



ในสมัยที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ทว่าโดยสภาพการณ์ทางการเมือง ในระบบรัฐสภาแล้ว อำนาจในการกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรย่อมมี ลักษณะเป็นอำนาจที่หัวหน้ารัฐบาลจะพึงมีและใช้เป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในคณะรัฐบาลเอง หรือระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาโดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาเรื่องนี้ในที่ประชุม คณะรัฐมนตรีก่อน

กล่าวโดยสรุป ในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบ สภาคือ นายกรัฐมนตรี โดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อน

2.2 การปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภา จากข้อสรุปที่ว่า ประมุขจะยุบสภาได้ต้อง มีคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี ก็จะมีปัญหาต่อไปว่า ประมุขผู้ที่จะต้องยุบสภาตามคำแนะนำหรือ คำร้องขอเช่นนั้นหรือไม่

มีผู้กล่าวว่า "เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่ามีบางครั้งที่พระราชินีสละสิทธิปฏิเสธที่จะ ปฏิบัติตามคำแนะนำให้ยุบสภาของรัฐมนตรี"<sup>67</sup> และ ในความเป็นจริง ไม่มีพระมหากษัตริย์อังกฤษ พระองค์ใดในปัจจุบันล้มรัฐบาลหรือปฏิเสธให้ความยินยอมในร่างกฎหมาย หรือปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบ สภาเลย<sup>68</sup> แต่ได้มีตัวอย่างการปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาปรากฏขึ้นแล้วในประเทศเครือจักรภพ อังกฤษ (Commonwealth) ได้แก่ ประเทศแคนาดาและอัฟริกาใต้ โดยผู้ว่าการ (Governor General) ของทั้งสองประเทศได้ใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ปฏิเสธการยุบสภาต่อนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ แคนาดาในปี ค.ศ. 1926 และอัฟริกาใต้ในปี ค.ศ. 1939 ดังนั้น นายกรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศจึงไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากลาออกจากตำแหน่งและรัฐบาลชุดใหม่เข้ารับ หน้าที่แทน เหตุการณ์เช่นนี้ไม่อาจสรุปได้ว่าสามารถนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องในประเทศอังกฤษ หรือประเทศเครือจักรภพอังกฤษอื่น ๆ ได้<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Geoffrey Marshall, Constitutional Conventions, p. 35.

<sup>68</sup> Ibid., p. 36. และ Geoffrey Marshall, Some Problems of the Constitution (London: Hutchinson & Co.Ltd., 1971) , p. 40.

<sup>69</sup> Geoffrey Marshall, Some Problems of the Constitution, pp.

ดังนั้น อาจมีปัญหาว่าจะมีโอกาสใดบ้าง ที่สามารถใช้พระราชอำนาจ ปฏิเสธการยุบสภาในอังกฤษ บางความเห็นกล่าวว่า อำนาจดังกล่าวนี้ได้สูญสิ้นไปแล้ว ศาสตราจารย์ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski) กล่าวในหนังสือ Parliamentary Government in England ว่า "หลังจากไม่มีการใช้อำนาจปฏิเสธการยุบสภามาเป็น เวลากว่า 100 ปีแล้ว ก็ไม่สามารถรื้อฟื้นอำนาจดังกล่าวขึ้นมาอีกได้"<sup>70</sup> อย่างไรก็ตาม ได้เคยมีเหตุการณ์ที่น่าสังเกตเกิดขึ้นครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1910 พระเจ้าจอร์จที่ 5 ได้ปฏิเสธคำร้อง ขอให้ยุบสภาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลพรรคลิเบอรัลตัดสินใจที่จะลาออกจากตำแหน่ง แต่ครั้นเมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จกรุงลอนดอน พระองค์ทรงเรียกพบนายแอสควิธและ ลอร์ดครู (Lord Crewe) และเปลี่ยนพระทัยโดยทรงยินยอมให้ยุบสภาได้ เนื่องจากพระองค์ต้องการให้แน่พระทัยว่า รัฐบาลไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้โดยปราศจากการยุบสภา<sup>71</sup> ในปี ค.ศ. 1982 นายแอนโทนี เวดจ์วูด เบนน์ (Anthony Wedgwood Benn) เสนอว่ารัฐสภาควรวินิจฉัย พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งและยุบสภาไปยังประธานสภาสามัญ (Speaker of the House of Commons) แทน ปี ค.ศ. 1974 สมาชิกสภาพรรค Labour กล่าวว่า "นายกรัฐมนตรีมีสิทธิเด็ดขาดที่จะกำหนดวันเลือกตั้งและพระราชินีต้องทรงให้ความยินยอม การยุบสภานั้น" นักกฎหมายรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นว่า ประมุขไม่จำเป็นต้องยินยอมตาม คำร้องขอให้ยุบสภาของนายกรัฐมนตรีในทุกสถานการณ์<sup>72</sup> โดยอ้างถ้อยคำของแอสควิธในปี ค.ศ. 1923 ในการสนทนาถึงสิทธิของ รัฐบาลเสียงข้างน้อยของนายแมคโดนัลด์ที่จะทำการยุบสภา ซึ่งเขากล่าวว่า การยุบสภาเป็นส่วนที่มีประโยชน์ของรัฐธรรมนูญและมีได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ ทรงกระทำได้โดยผลการโดยปราศจากคำแนะนำของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ แต่หมายถึงพระมหากษัตริย์ มิได้ทรงถูกผูกมัดที่จะต้องยอมรับคำแนะนำเช่นนั้น ทราบไคที่ยังสามารถหารัฐมนตรีที่พร้อมเพื่อเข้ารับตำแหน่งแทน ถ้อยคำของนายแอสควิธนี้กล่าวถึง รัฐบาลเสียงข้างน้อยที่จะอุทธรณ์ต่อประชาชน นักกฎหมายรัฐธรรมนูญส่วนมากสนับสนุนความคิดที่ว่า ในสภาที่มีการแตกแยกกัน โดยเฉพาะเป็น ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค (Multi-party system) รัฐบาลเสียงข้างน้อย (ไม่ว่าจะแพ้

<sup>70</sup> Geoffrey Marshall, Constitutional Conventions, pp. 36-37.

<sup>71</sup> Ivor Jennings, Cabinet Government, p. 424.

<sup>72</sup> Geoffrey Marshall, Constitutional Conventions, pp. 37-38.



หรือไม่แพ้ในสภา) ไม่มีสิทธิยุบสภา ถ้ายังสามารถมีรัฐบาลชุดใหม่เข้ารับตำแหน่งแทนที่ และสามารถ  
ดำเนินงานร่วมกับสภาที่มีอยู่เดิมได้ต่อไป<sup>73</sup>

มีข้อจำกัดประการหนึ่ง ซึ่งอาจใช้ได้กับรัฐบาลเสียงข้างมากด้วย กล่าวคือ  
การยุบสภาที่มุ่งรักษาเสียงข้างมากที่เพิ่มขึ้นสมควรได้รับการปฏิเสธ การร้องขอให้ยุบสภาเข้าย้อมเป็น  
สิ่งที่ไม่ถูกต้องอย่างแน่นอน เนื่องจากนำความยุ่งยากจากการเลือกตั้งมาสู่ประชาชน<sup>74</sup> ในปี ค.ศ.  
1950 รัฐบาลพรรคเลเบอร์ของนายแอสลีย์ได้ที่นั่ง 315 ที่นั่งในสภาสามัญซึ่งทำให้พรรคของเขาได้  
รับเสียงข้างมากอย่างท่วมท้น แต่ก็ไม่เป็นที่พอใจของพรรคเลเบอร์ เนื่องจากเสียงข้างมากนี้ยังไม่  
เพียงพอที่จะดำเนินนโยบายได้สำเร็จผล ปัญหาจึงเกิดขึ้นกับพระมหากษัตริย์ว่า ถ้านายแอสลีย์ร้องขอ  
ให้ยุบสภาทันทีจะทำอย่างไร นายวินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) ยืนยันว่า สภาสามัญ  
ชุดใหม่มีสิทธิที่จะอยู่ในวาระถ้าสามารถดำเนินงานได้ และไม่สมควรถูกลยุบ นอกจากจะมีปัญหาหรือ  
สถานการณ์ใหม่เกิดขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องเสนอให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสิน กรณี  
เช่นนี้ทำให้เกิดถึงการยุบสภาในตอนต้นศตวรรษที่ 19 ที่การยุบสภาจะต้องมีปัญหาหรือประเด็นทาง  
การเมืองที่สำคัญ ๆ เพื่อแสดงเหตุผล ในการอุทธรณ์ต่อประชาชน แต่เซอร์อาแลน ลาสเซลเลส  
(Sir Alan Lascelles) ได้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ด้วยเหตุผลที่ดีกว่าว่า จะต้องไม่  
อาจจัดตั้ง รัฐบาลชุดใหม่เข้าแทนที่ได้ในสถานการณ์ขณะนั้น และต่อมาเซอร์อาแลนได้ส่งข้อความ  
ถึงหนังสือพิมพ์ The Times (โดยใช้นามแฝงว่า "Senex") เสนอแนะว่า ประมุขอาจปฏิเสธการ  
ยุบสภาได้ถ้า

1. รัฐบาลที่มีอยู่ยังมีความสำคัญและสามารถที่จะดำเนินงานได้
2. การเลือกตั้งทั่วไปอาจเป็นเครื่องทำลายเศรษฐกิจของประเทศ และ
3. พระมหากษัตริย์ทรงเชื่อมั่นว่าจะหานายกรัฐมนตรีใหม่ซึ่งสามารถดำเนิน  
งานบริหารประเทศได้ภายในระยะเวลาอันควร โดยได้รับเสียงข้างมากสนับสนุนในสภาสามัญ<sup>75</sup>

<sup>73</sup>B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 87.

<sup>74</sup>Geoffrey Marshall, Constitutional Conventions, p. 38.

<sup>75</sup>ibid., p. 39.

เงื่อนไขตามข้อ 3 นี้เป็นสิ่งสำคัญ เพราะในกรณีที่ไม่มีรัฐบาลชุดใหม่ที่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ เข้ารับตำแหน่งแทน พระมหากษัตริย์ก็ไม่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะปฏิเสธการยุบสภา กรณีนี้ เซอร์อาแลนอ้างถึงการปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาของนายกรัฐมนตรีในแคนาดาในปี ค.ศ. 1926 กล่าวคือ นายแมคเคนซี คิง (Mackenzie King) ถูกปฏิเสธโดยผู้ว่าการ แต่สถานการณ์ในขณะนั้นไม่มีเงื่อนไขตามข้อ 3 ที่ว่าจะต้องมีรัฐบาลชุดใหม่เข้ารับหน้าที่แทนได้ ศาสตราจารย์ เบอรรี่เดิล คีท (Berriedale Keith) เห็นว่าการปฏิเสธการยุบสภาคราวนี้ถือว่าไม่ถูกต้อง ตรงกันข้ามกับการปฏิเสธการยุบสภาของรัฐบาล Hertzog แห่งอัฟริกาใต้ในปี ค.ศ. 1939 ซึ่งหลังจากได้ปฏิเสธการยุบสภาแล้ว ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่แทน ภายใต้การนำของนายพลสมัท (Smut) 76

เกี่ยวกับการปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภานั้นนายสมิท (S.A. de Smith) กล่าวว่า การที่จะระบอย่างมั่นใจว่าสถานการณ์ใดบ้างที่สามารถปฏิเสธการยุบสภาได้นั้นไม่ใช่สิ่งที่ย่าง เนื่องจากประการแรก ในอังกฤษยังไม่มีตัวอย่างที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาโดยเด็ดขาด ในปัจจุบัน แม้ว่าในหลายครั้งคำแนะนำนั้นจะได้รับอนุญาตโดยไม่สู้เต็มใจนัก ประการที่สอง เนื่องจากการที่ไม่มีแนวบรรทัดฐาน (Precedents) ดังกล่าวย่อมแสดงว่าขอบเขตอำนาจที่จะยุบสภาต้องเป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ประการที่สาม นักเขียนบางคนในปัจจุบันโต้แย้งว่าการที่ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำให้ยุบสภาอันเรื่อยมานั้น ทำให้เป็นการยากที่จะปฏิเสธคำแนะนำนั้นได้ หรืออำนาจที่จะปฏิเสธมีอยู่แต่ในทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ไม่มีการใช้ในทางปฏิบัติ<sup>77</sup> นอกจากนี้นายสมิทได้เสนอมาตรการเพื่อสนับสนุนการปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาว่า พระราชินีอาจทรงปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาของนายกรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง ถ้าพระองค์มีเหตุผลสำคัญที่เชื่อได้ว่า 1. อาจมีรัฐบาลชุดใหม่จัดตั้งขึ้นโดยได้รับความไว้วางใจจากเสียงข้างมากในสภาสามัญและไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งทั่วไป และ 2. การเลือกตั้งทั่วไปที่จะจัดให้มีขึ้นในช่วงเวลานั้นอาจเป็นผลร้ายต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างชัดเจน<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Ibid., p. 40.

<sup>77</sup> S.A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, pp. 103-104.

<sup>78</sup> Ibid., p. 104.



กล่าวโดยสรุป โดยทั่วไปแล้วประมุขจะยุบสภาตามคำแนะนำหรือคำร้องขอของ นายกรัฐมนตรีเสมอ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปทางทฤษฎีว่า มีสถานการณ์บางประการที่ประมุขมี สิทธิพิเศษที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำร้องขอเช่นนั้น แต่ในอังกฤษยังไม่มีการใช้สิทธิหรืออำนาจ ดังกล่าวนี้เลย

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงพระราชอำนาจที่จะปฏิเสธการยุบสภา ไว้ เพียงแต่กำหนดไว้กว้างๆ ว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยยังไม่เคยมีเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธการยุบสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ดังที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชกล่าวว่า

การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทำได้เสมอ นอกเสียจากว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ยอมลงพระปรมาภิไธย. . . แต่ก็ไม่เคยปรากฏลักษณะเช่นนี้ มาก่อน<sup>79</sup>

จากข้อความนี้ อาจกล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงสามารถที่จะปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภา ได้ แต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่ทรงปฏิบัติเช่นนั้นเลย

### 3. เหตุผลที่ใช้อ้างในการยุบสภา

นักเขียนส่วนมากทั้งในอังกฤษและภาคพื้นทวีปยุโรป (Continent) ปัจจุบันยอมรับว่า คุลยพินิจในการยุบสภาของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวางมาก และมีได้มีการจำกัดเหตุผลเบื้องต้น ไว้แต่ประการใด แต่ความพยายามที่จะแยกประเภทของการยุบสภาในอดีตเกี่ยวกับเหตุผลต่างๆ ย่อมเป็นสิ่งที่น่าสนใจ และมีประโยชน์ เพราะเหตุผลที่ใช้อ้างในการยุบสภามีแตกต่างกันออกไปและ โดยที่เหตุผลได้มีการเปลี่ยนแปลง และมีวิวัฒนาการไปจากเดิม จึงนำศึกษาเพื่อเป็นแนวปฏิบัติที่เหมาะสมสืบไปได้<sup>80</sup>

<sup>79</sup> "สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, ไทยรัฐ (2 พฤษภาคม 2529). : 20.

<sup>80</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 35.

แม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ส่วนมากมิได้บัญญัติจำกัดเหตุผลเบื้องต้นในการยุบสภาไว้ ก็ไม่อาจสรุปได้ว่าเหตุผลในการยุบสภาเป็นสิ่งไม่จำเป็นหรือสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอคำแนะนำหรือคำร้องขอต่อประมุขให้ยุบสภา จึงสมควรอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจยุบสภา เพื่อโน้มน้าวประมุขให้เห็นพ้องด้วย มิเช่นนั้นแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางทฤษฎี ประมุขย่อมมีสิทธิที่จะปฏิเสธคำแนะนำหรือคำร้องขอเช่นนั้นได้

ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติ การยุบสภาทุกครั้งจำเป็นจะต้องมีเหตุผลประกอบเสมอ เพื่อโน้มน้าวประมุขให้เห็นพ้องและยินยอมให้ยุบสภาได้โดยไม่ลังเลใจแต่ประการใด เหตุผลที่ใช้อ้างในการยุบสภาคมักปรากฏหรือทราบได้จากแหล่งหรือที่มาต่างๆ ดังนี้

1. ในคำปรารภของกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกายุบสภา เป็นต้น
2. คำแถลงการณ์ของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยมากมักจะเผยแพร่ภายหลังหรือพร้อมกับการประกาศยุบสภา
3. บรรยายกาตทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงก่อนประกาศยุบสภา

เกี่ยวกับการอ้างเหตุผลในการยุบสภานี้ ประสบการณ์ของประเทศอังกฤษย่อมน่าสนใจศึกษาอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจาก อังกฤษมีวิวัฒนาการของการยุบสภาสูงและมีเหตุผลที่ใช้อ้างแตกต่างกันออกไปตามพัฒนาการทางการเมือง

ในระหว่างศตวรรษที่ 19 ได้มีความพยายามที่จะกำหนดแนวเหตุผลของการยุบสภาเป็นดังนี้ กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1846 เซอร์โรเบิร์ต พิลประกาศในรัฐสภาว่าเขาไม่คิดว่าการยุบสภาจะมีเหตุผลสมควร ถ้ามีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้พรรคการเมืองมั่นคงขึ้น อำนาจในการยุบสภาเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารและถ้าใช้เครื่องมือนี้โดยปราศจากความจำเป็นอย่างแท้จริง ย่อมเป็นเหตุให้เครื่องมือดังกล่าวไร้ประสิทธิภาพ<sup>81</sup> ปี ค.ศ. 1852 ลอร์ดจอห์น รัสเซล (Lord John Russel) เห็นด้วยกับความเห็นของพิลโดยเพิ่มเติมว่า "การยุบสภาเพื่อเหตุผลที่

<sup>81</sup> Ibid., p. 37.



ทำให้นายกรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองใดอยู่ในตำแหน่งต่อไป เป็นสิ่งที่ผิดวัตถุประสงค์ของการ  
 อุตสาหกรรมต่อประชาชนในประเทศอังกฤษ" ในปี ค.ศ. 1858 ลอร์ดอเบอร์ดีน (Lord Aberdeen)  
 ได้ยืนยันว่า "นายกรัฐมนตรีจะไม่ถวายคำแนะนำต่อพระราชินี นอกจากเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีต่อประเทศ  
 ชาติ" และในปี ค.ศ. 1868 นายแกลดสโตนก็กล่าวยืนยันในสภาว่า มีเงื่อนไข 2 ประการที่จำเป็น  
 เพื่ออุตสาหกรรมต่อประชาชน คือ ประการแรกต้องมีสาเหตุพอเพียงเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและประการ  
 ที่สอง จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเสียงข้างมากในสภาสามัญ มิใช่เพื่อตัดสินใจการคงอยู่ของรัฐบาลเอง  
 นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายในประเทศอื่นๆ ช่วงศตวรรษที่ 19 ก็ให้เหตุผลเช่นเดียวกันนี้ จึงก่อให้เกิด  
 เกิดผลที่ตามมาว่า ในกรณีที่รัฐบาลแพ้ในสภา รัฐบาลมักจะลาออกมากกว่าที่จะเลือกยุบสภาและใน  
 ช่วงเวลานี้เหตุผลของการยุบสภาประการหนึ่งที่ว่ากันบ่อยมากที่สุด ในอังกฤษ เบลเยียมและกรีซ คือ  
 ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา กล่าวคือการยุบสภา 11 ครั้งใน 25 ครั้งเป็นผลมาจาก  
 ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>82</sup>

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1900 แนวความคิดของแกลดสโตนได้ถูกละเมิดอย่าง  
 ชัดแจ้งโดยผู้ร่วมงานเก่าของเขา นั่นคือโจเซฟ แชมเบอร์เลน (Joseph Chamberlain)  
 การยุบสภาของนายแชมเบอร์เลนเป็นที่รู้จักกันในนาม "Khaki election"  
 การยุบสภาครั้งนี้เป็นเหตุให้การยุบสภากลายเป็นเครื่องมือหรืออาวุธทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ  
 เพื่อใช้ต่อสู้กับฝ่ายค้าน เช่นเดียวกับการยุบสภาในปี ค.ศ. 1918 โดยนายลอร์ด ยอร์จ

เนื่องจากความเจริญเติบโตของ พรรคการเมืองในเวลาต่อมา จึงเป็นการยากที่  
 รัฐบาลจะเป็นฝ่ายแพ้และการยุบสภาสามัญก็มีขึ้นบ่อยครั้ง ด้วยวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง  
 หรือเพื่อประโยชน์ของพรรคฝ่ายรัฐบาล แนวโน้มในศตวรรษที่ 20 ของการยุบสภาในอังกฤษ กรีซ  
 และเบลเยียม 30 ครั้งใน 62 ครั้งมีสาเหตุมาจากนโยบายของพรรคการเมืองหรือเพื่อประโยชน์  
 ของพรรคฝ่ายรัฐบาล (Party politics) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ระบบพรรคการเมืองทำให้  
 แนวความคิดของ ฟิล รัสเซล อเบอร์ดีนและแกลดสโตน ลดความสำคัญลง การยุบสภาในช่วง

82  
 Ibid.

100 ปีกว่าในอังกฤษ เบลเยียม กรีซและประเทศยุโรปอื่นๆ ได้มีการอ้างเหตุผลต่างๆ มากมาย บ้างก็เป็นไปตามสถานการณ์ในศตวรรษที่ 19 บ้างก็เกิดขึ้นในระหว่างศตวรรษที่ 20 ซึ่งอาจแยกเป็นหัวข้อต่างๆ ได้ดังนี้<sup>83</sup>

### 3.1 การยุบสภาโดยอัตโนมัติ (Automatic dissolution)

มีลักษณะสำคัญคือ เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ตามเหตุการณ์ที่แน่นอนและปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร เช่น การตัดสินใจที่จะแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่การเลือกตั้งสภาแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ (Revisional Parliament) โดยอัตโนมัติ (รัฐธรรมนูญเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 131 และรัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1864 มาตรา 107 และรัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1911 มาตรา 108) ไม่เคยมีแนวบรรทัดฐานเช่นนี้ในอังกฤษมาก่อน แต่มีในเบลเยียม 5 ครั้ง (ค.ศ. 1892, 1919, 1954, 1958, และ 1965) และครั้งเดียวในกรีซ (ค.ศ. 1910)

### 3.2 ความขัดแย้งระหว่างสภาสูงและสภาล่าง หรือสภาที่ 1 และสภาที่ 2

(Conflict between the two Houses) กล่าวคือ เป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง ในปัจจุบันแม้จะไม่อาจเกิดขึ้นได้ง่ายนัก แต่ถ้ามีความขัดแย้งระหว่างสภาทั้งสองเกิดขึ้น ย่อมหวังได้ว่าสภาสูง (Upper House) จำต้องยอมตามความคิดเห็นของสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Representative House)

### 3.3 อายุหรือวาระของสภาใกล้จะสิ้นสุดลง (End of life of

Parliament approaching) รัฐสภามีจำนวนไม่มากนักที่อยู่ในวาระได้จนครบกำหนด ในช่วงท้ายของระยะเวลา ปกติถือว่าสภามีหน้าที่เป็นผู้แทนความคิดเห็นของประชาชนดังเช่นเมื่อเริ่มสมัยประชุมครั้งแรก การยุบสภาในกรณีนี้จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีกฎหมายสำคัญใกล้มาสู่การพิจารณาในสภา ในอังกฤษการยุบสภา 7 ครั้งระหว่างปี ค.ศ. 1867 ถึง ปี ค.ศ. 1900 มีเพียงครั้งเดียวในปี ค.ศ. 1892 ที่เกิดจากเหตุผลนี้

### 3.4 ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา (Conflict between

Government and Parliament) ระหว่างศตวรรษที่ 19 เหตุผลนี้เป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดประการ

<sup>83</sup> Ibid., pp. 37-40.



หนึ่ง และเป็นสาเหตุที่ใช้ในการยุบสภาบ่อยมาก ซึ่งรวมถึงความขัดแย้งโดยตรงระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาที่ก่อให้เกิดมีการแพ้ในสภาเช่นเดียวกับกรณีเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลนี้เกิดบ่อยมากในประเทศที่มีระบบหลายพรรคอันเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งรัฐบาลที่เข้มแข็งหรือมีเสถียรภาพ (ตัวอย่างเช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลีและกรีซ เป็นต้น)

3.5 ความขัดแย้งระหว่างประมุขของรัฐกับรัฐบาลโดยการสนับสนุนของรัฐสภา (Conflict between the head of state and his Government, supported by Parliament) ปัจจุบันเหตุผลนี้จำกัดเฉพาะประเทศประชาธิปไตยแบบฝรั่งเศสภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 กล่าวคือระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภา (Semi-presidential or semi-parliamentary system) : ตัวอย่างเช่น การยุบสภาโดยประธานาธิบดีเดอโกล (de Gaulle) เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1962 ซึ่งแตกต่างกับระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในต้นศตวรรษที่ 19 ตรงที่ว่า การยุบสภาเช่นนี้กระทำโดยปราศจากผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสถานะของประมุข ในอังกฤษมีเหตุการณ์เช่นนี้ครั้งสุดท้ายในปี ค.ศ. 1834 สกอตแลนด์ในปี ค.ศ. 1853 เบลเยียมในปี ค.ศ. 1857 และในเดนมาร์ก ปี ค.ศ. 1920 ในศตวรรษที่ 20 กรีซเป็นประเทศเดียวในยุโรปที่เปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงโดยพระมหากษัตริย์ได้

3.6 รัฐสภามีได้กระทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชน (Parliament does not represent the electorate) การยุบสภากรณีนี้ปกติเกิดจากความริเริ่มของประมุขฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์) ด้วยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการได้มาซึ่งอาณาเขตหรือดินแดนใหม่และจำเป็นต้องมีผู้แทนในสภา (เช่นในกรีซปี ค.ศ. 1882) หรือเนื่องจากการขยายสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เบลเยียมมีเหตุการณ์เช่นนี้ 3 ครั้ง (ในปี ค.ศ. 1848, 1894, 1900) ผลการเลือกตั้งซ่อม (by-election) ก็อาจแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐสภามีได้สะท้อนมติมหาชน (Public opinion) อีกต่อไป เบลเยียมมีตัวอย่างเช่นนี้ 2 ครั้ง (ปี ค.ศ. 1870, 1884) ในกรีซ 2 ครั้ง (ปี ค.ศ. 1936, 1963) และ 2 ครั้งในอังกฤษ (ปี ค.ศ. 1885 และ 1922) จากแนวปฏิบัติในอังกฤษแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีจะไม่แนะนำให้ยุบสภาเนื่องจากผลการเลือกตั้งซ่อมที่ไม่น่าพอใจ แต่ผลการเลือกตั้งที่น่าพอใจจะนำไปสู่การยุบสภา ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นว่าผลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อรัฐบาล



3.7 นโยบายพรรคการเมืองหรือเพื่อประโยชน์พรรคฝ่ายรัฐบาล (Party politics) ในศตวรรษที่ 19 ถือได้ว่าเหตุผลที่นำไปสู่การยุบสภาในชั้นยังไม่เป็นที่รู้จักในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามจากปรากฏการณ์ของพรรคการเมืองสมัยใหม่ เป็นเหตุให้เหตุผลนี้เพิ่มความสำคัญขึ้น จนปัจจุบันเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดเพียงประการเดียวในการยุบสภา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1900 ถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 1972) มีการยุบสภา 62 ครั้งในอังกฤษ กรีซและเบลเยียม ซึ่ง 30 ครั้งมีเหตุผลมาจากหัวข้อนี้

นโยบายของพรรคการเมืองหรือประโยชน์ของพรรคฝ่ายรัฐบาล (Party politics) คือเหตุผลที่มีความหมายกว้าง ในเบื้องต้นมีความหมายได้ 2 ประการ คือประการแรก การยุบสภาใช้เป็นอาวุธสำหรับต่อสู้กับฝ่ายค้าน โดยรัฐบาลมีสิทธิที่จะเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่ออุทธรณ์ต่อประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงได้รับประโยชน์เหนือฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นสาเหตุเฉพาะของประเทศอังกฤษ ประการที่สอง การยุบสภาซึ่งเป็นผลมาจากการแตกแยกของรัฐบาลผสมที่ไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลดำเนินงานต่อไปได้และจำเป็นต้องอุทธรณ์ต่อประชาชน ตัวอย่างนี้ได้แก่ เบลเยียมโดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1916 ปกครองโดยรัฐบาลผสม

3.8 มีปัญหายุ่งยากทางการเมืองที่สำคัญ (Major political issue at stake) ในกรณีถ้ามีปัญหายากทางการเมืองใหม่ ๆ หรือไม่เคยคาดคิดมาก่อนเกิดขึ้น หรือถ้ารัฐบาลตัดสินใจที่จะลงมือปฏิบัติตามนโยบายใหม่และสำคัญเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศหรือภายในประเทศ แต่มีมติมหาชนในเรื่องดังกล่าวไม่เป็นที่ชัดเจนพอ ก็ถือได้ว่ารัฐบาลมีเหตุผลอันควรที่จะอุทธรณ์ต่อประชาชน และขออำนาจที่จำเป็นต้องได้รับมอบหมายจากประชาชนเพื่อดำเนินกิจการนั้นๆ การยุบสภาในความหมายนี้เป็นการทดแทนวิธีแสดงประชามติซึ่งมิได้รับการยอมรับในระบบรัฐสภา นี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่นายแอสควิธฉายคำแนะนำไปสู่การยุบสภาเป็นครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1910 และ ค.ศ. 1913 พรรคอนุรักษนิยม (Conservative) ได้กดดันให้พรรคเสรีนิยม (Liberal) ฉายคำแนะนำไปสู่การยุบสภาเพื่อให้ประชาชนตัดสินปัญหากรณี Home Rule แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เหตุผลข้อนี้นำไปสู่การยุบสภาในอังกฤษหลายครั้ง ในกรีซประชาชนต้องตัดสินปัญหาสำคัญในนโยบายต่างประเทศเมื่อปี ค.ศ. 1915



3.9 การยุบสภาโดยการบังคับหรือการข่มขู่ว่าจะใช้กำลังบังคับ (Dissolution by force or threat of force) ตัวอย่างเช่น ในกรีซเกิดขึ้น 4 ครั้ง ในช่วงที่มีวิกฤตการณ์ทางการเมือง

3.10 เหตุผลอื่นๆ (Other reasons) เหตุผลประการหนึ่งได้แก่ การสิ้นสุดหน้าที่ของสภาแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

การพิจารณาเหตุการณ์การยุบสภาในอังกฤษย่อมเป็นสิ่งจำเป็นในการศึกษาถึงสาเหตุหรือเหตุผลที่อ้างของรัฐบาล โดยจะศึกษาในช่วงเหตุการณ์ ระหว่างศตวรรษที่ 19 ถึงศตวรรษที่ 20 (ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1867 ถึง ค.ศ. 1970 เท่านั้น ตามผลงานของคอกเตอร์มาร์คีซินิส) เพื่อชี้ให้เห็นว่า การยุบสภาในอังกฤษในช่วงเวลาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากปัจจัยอะไรบ้าง และรัฐบาลอ้างเหตุผลประการใดสนับสนุนการกระทำของตน

ระหว่างปี ค.ศ. 1867 ถึงปี ค.ศ. 1900 ปรากฏเหตุการณ์การยุบสภา 7 ครั้ง แต่แต่ละครั้งมีเหตุผลพอสรุปได้ดังนี้<sup>84</sup>

1. รัฐบาลนายคิสเรลลี่พ่ายแพ้ในสภาสามัญเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1868 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติล้มเลิกโบสถ์ชาวไอร์แลนด์ (Disestablishment of the Irish Church) นายกรัฐมนตรีคิสเรลลี่จึงถวายคำแนะนำต่อพระราชินีให้ทรงยุบสภา เพื่อทราบความคิดเห็นของประชาชนในปัญหาสำคัญนี้และไม่ต้องสงสัยเลยว่านายคิสเรลลี่ต้องหวังผลจาก Second Reform Act โดยเขาคาดว่าจากผลงานชิ้นนี้เขาจะต้องได้รับเลือกตั้งให้จัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง แต่ผลกลับตรงกันข้าม เขาแพ้และนายเกลคสโตนชนะการเลือกตั้ง
2. รัฐบาลนายกรัฐมนตรีเกลคสโตนแพ้ในสภาสามัญเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1873 และยื่นใบลาออก ต่อมาเปลี่ยนใจโดยถอนใบลาออก หลังจากนั้นอีก 1 ปีเขาต้องประสบปัญหาภายในพรรค และพรรครัฐบาลแพ้การเลือกตั้งซ่อมเสมอ จึงได้ตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1874 เนื่องจากเห็นว่าสภาได้สิ้นสุดความเป็นผู้แทนของประชาชนแล้ว และแพ้การเลือกตั้งในครั้งนั้น

<sup>84</sup> Ibid., pp. 97-113.

3. การยุบสภาปี ค.ศ. 1880 เมื่อใกล้สิ้นสุดวาระตามกฎหมายของสภา แต่การยุบสภาครั้งนี้แสดงให้เห็นตัวอย่างเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมืองหรือเพื่อประโยชน์ของพรรคฝ่ายรัฐบาล (Party politics) ในตอนปลายศตวรรษที่ 19 ทั้งนี้เนื่องจากการเลือกตั้งซ่อม 2 ครั้ง ที่ Liverpool และ Southwark พรรคอนุรักษนิยม (พรรครัฐบาล) ได้รับความช่วยเหลืออย่างไม่คาดหมาย นายกรัฐมนตรีจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะเร่งให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น เนื่องจากคาดว่ารัฐบาลกำลังได้รับความนิยมจากประชาชน แต่ผลการเลือกตั้งซ่อมนั้นปรากฏว่าเป็นคำตัดสินที่ส่งผลร้ายต่อพรรครัฐบาล พรรครัฐบาลจึงแพ้การเลือกตั้งทั่วไป

4. รัฐบาลนายกรัฐมนตรีเกลคสโตนแพ้นในสภาสามัญเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1885 ด้วยคะแนนเสียง 264 ต่อ 252 เกี่ยวกับการผ่าน Representation of the People Act (1884) และการแก้ไข Redistribution of Seats Act (1885) จึงได้ลาออกจากตำแหน่ง ลอร์ดซอลสเบอรี (Lord Salisbury) ตกลงจัดตั้งรัฐบาลโดยหวังความกรุณาจากสภา แต่สภาไม่เอื้ออำนวยเขาจึงจำเป็นต้องยุบสภาในปี ค.ศ. 1885 และแพ้การเลือกตั้งต่อมา

5. นายกรัฐมนตรีเกลคสโตนแพ้นในสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ Home Rule ครั้งแรกเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1886 ด้วยคะแนนเสียง 343 ต่อ 313 ทั้งๆ ที่เขาได้อภิปรายถึง 5 ครั้งเพื่อโน้มน้าวสภาให้คล้อยตาม ด้วยเหตุนี้เขาจึงเสนอเหตุผลถึง 12 ประการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบสภา และปัญหาเกี่ยวกับไอร์แลนด์นั้นเขาได้กล่าวโดยสรุปว่า "การยุบสภาเป็นสิ่งที่น่าเกรงขาม แต่การลาออกย่อมหมายถึงการละทิ้งหน้าที่ในขณะหัวเลี้ยวหัวต่อ"<sup>85</sup> พระราชินีทรงลงเลพระทัย แต่ลอร์ดซอลสเบอรีกราบทูลว่าพระองค์มีสิทธิที่จะปฏิเสธการยุบสภาได้ แต่เขาถวายคำแนะนำว่าควรยอมตามคำร้องขอของรัฐบาล เพราะเป็นวิธปฏิบัติโดยทั่วไปและจะเป็นการปกป้องพระราชินีจากข้อกล่าวหาว่าทรงลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ด้วยเหตุนี้จึงมีการยุบสภาเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน และรัฐบาลแพ้การเลือกตั้ง

6. การยุบสภาปี ค.ศ. 1892 เนื่องจากใกล้สิ้นสุดอายุสภา

<sup>85</sup>A dissolution is formidable, but resignation would mean for the present juncture abandonment of the cause" Ibid., p. 100.



7. รัฐบาลพรรคเสรีนิยมแพ้ในสภาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1895 เกี่ยวกับงบประมาณของกองทัพ (Army Estimates) คณะรัฐมนตรีแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือลาออกหรือยุบสภา แต่ลอร์ดโรสเบอรีเห็นว่ารัฐบาลควรลาออกมากกว่า เพราะถ้ารัฐบาลยังคงอยู่ต่อไปก็จะต้องพ่ายแพ้อีกไม่ช้าก็เร็ว เนื่องจากมีเสียงข้างมากเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และจะส่งผลเสียต่อประเทศชาติ เช่นในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงลาออก

แนวปฏิบัติการยุบสภาในช่วงศตวรรษที่ 20 ในประเทศอังกฤษมีเหตุผลพอสรุปได้ดังนี้

1. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1900 มีลักษณะพิเศษคือ มิได้เริ่มจากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี แต่มาจากรัฐมนตรีคนหนึ่งเท่านั้น นั่นคือนายโจเซฟ แชมเบอร์เลน เนื่องจากได้รับความกดดันจากเหตุการณ์สงครามในอัฟริกาใต้ ซึ่งควรได้รับความสนับสนุนจากประชาชนชาวอังกฤษ แต่มูลเหตุจูงใจทางการเมืองในการยุบสภาครั้งนี้ปรากฏในบันทึกของลอร์ดชอลลิสมูร์ที่เสนอต่อพระราชินีโดยมีเหตุผลดังนี้

1.1 รัฐสภาอยู่ในวาระเป็นปีที่ 6 แล้ว และแนวปฏิบัติโดยทั่วไปนิยมยุบสภาในปีที่ 6 ของอายุสภา (ขณะนั้นอายุสภาสามัญของอังกฤษมีกำหนด 7 ปีตาม Septennial Act)

1.2 ไม่มีประโยชน์ที่จะให้สภาดำเนินงานต่อไปจนครบวาระ เนื่องจากสมาชิกสภามักใช้เวลาในช่วงนี้หาเสียงตามเขตเลือกตั้งในท้องถิ่นของตน จึงไม่อาจร่วมกันดำเนินงานของสภาได้

1.3 ได้เกิดช่วงวิกฤตการณ์ในสงครามอัฟริกาใต้ (South African war) และการรณรงค์ต่อต้านชาวจีน (Chinese Campaign) ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินนโยบายได้อย่างมั่นใจและมีประสิทธิภาพมากกว่าถ้าได้รับทราบความคิดเห็นจากประชาชน และมั่นใจในเสียงสนับสนุนจากประชาชน ถ้าปล่อยให้มีการเลือกตั้งหลังจากสภาครบกำหนดตามวาระแล้วและถ้าเกิดเหตุการณ์สำคัญแทรกเข้ามาในช่วงอีก 2-3 เดือนข้างหน้า ย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกต่อการเลือกตั้งได้

2. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1905 เป็นผลโดยตรงจากการลาออกของรัฐบาลนายบาลฟูร์ พรรคอนุรักษนิยมขณะนั้นคุมเสียงข้างมากในสภา เซอร์เฮนรี แคมพ์เบลล์แบนเนอร์แมน

(Sir Henry Campbell-Bannerman) ซึ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบแทนนายบาลฟูร์ ไม่มีทางเลือกอย่างอื่น เพราะไม่มีแม้แต่โอกาสเลื่อนลงที่จะจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ได้ ด้วยเหตุนี้ เซอร์เฮนรีจึงมิได้พยายามที่จะเปิดประชุมสภา ประกอบกับวาระสภาใกล้จะสิ้นสุดลงแล้ว จึงยุบสภา

3. และ 4. การยุบสภา 2 ครั้งในปี ค.ศ. 1910 ครั้งแรกมีสาเหตุมาจาก สภาขุนนางไม่ยอมผ่านงบประมาณของนายลอยด์ ยอร์จ เป็นเหตุให้นายแอสควิธโจมตีสภาขุนนาง อย่างรุนแรง และได้เสนอญัตติโดยระบุว่า การกระทำของสภาขุนนางที่ปฏิเสธไม่ยอมผ่านร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเพื่อใช้สำหรับดำเนินงานบริหารประเทศ เป็นการละเมิด รัฐธรรมนูญและแย่งชิงสิทธิของสภาสามัญ ผลการออกเสียงปรากฏว่ารัฐบาลแพ้ด้วยคะแนนเสียง 349 ต่อ 134 ด้วยเหตุนี้ นายแอสควิธ นายกรัฐมนตรีจึง ยุบสภาทันที

หลังจากได้มีสภาชุดใหม่แล้ว พรรคเสรีนิยมก็เสนอร่างพระราชบัญญัติ Parliament Act แต่ถูกถ่วงให้ช้า โดยสภาขุนนางคัดค้านอย่างหนัก รัฐบาลจึงตัดสินใจถวายคำแนะนำให้ยุบ สภาครั้งใหม่ในปีเดียวกัน (เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษสมัยใหม่) โดยนาย แอสควิธกล่าวว่า พระมหากษัตริย์ทรงรู้สึกว่าจะพระองค์ไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากต้องทรงยอม ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้ประกาศในสภาสามัญเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ว่า พระมหากษัตริย์ทรงยอมรับคำแนะนำให้ยุบสภาแล้ว

5. การยุบสภาโดย นายลอยด์ ยอร์จ ในปี ค.ศ. 1918 เป็นความพยายาม ที่ประสบความสำเร็จ ด้วยการทำประโยชน์จากความนิยมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม นาย ลอยด์ ยอร์จก็มีเหตุผลที่หนักแน่นสนับสนุนความคิดของเขาที่ว่า รัฐสภาได้สิ้นสุดความเป็นผู้แทนของ ประชาชนแล้ว และเนื่องจากอยู่มานานเกินกำหนดวาระตามกฎหมาย เพราะได้มีการต่ออายุสภา ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 และเนื่องจากจะได้มีการเจรจาสันติภาพขึ้น รัฐบาลผสมจึงต้องการ อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนใหม่และชัดเจนพอเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ พระมหากษัตริย์ทรงมีความคิดเห็นตรงกันข้าม พระองค์ทรงเตือนนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับอันตรายจาก การถูกกล่าวหาเช่นที่นายโจเซฟ แชมเบอร์เลนได้ประสบมาในปี ค.ศ. 1900 แต่นายกรัฐมนตรีไม่ เห็นด้วยที่ทรงเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ครั้งนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเตือนสตินายกรัฐมนตรีอีกว่า เขาก็มีเสียงสนับสนุนในสภาเพียงพอแล้วเช่นเดียวกับที่นายแอสควิธเคยมี จนในท้ายที่สุดพระองค์



ทรงห่วงเกรงถึงปัจจัยที่ไม่ทราบมาก่อนเกี่ยวกับสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของทหารและผู้หญิง และอันตรายของการไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ทหารเป็นเปอร์เซ็นต์สูง แต่อย่างไรก็ตาม พระองค์ก็ทรงยอมตามคำแนะนำให้ยุบสภาของนายลอยด์ ยอร์จ

6. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1922 โดยนายโบนาร์ ลอว์นายกรัฐมนตรี ค้ำยเหตุผลที่รัฐบาลผสมสิ้นสุดความเป็นผู้แทนของชาติแล้ว และนโยบายทางการเงินภายในและภายนอกประเทศทำให้นายกรัฐมนตรีคัดค้านใจยุบสภาเพื่อให้ประชาชนคัดค้าน

7. การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1923 เนื่องมาจากนโยบายกฎหมายวางอัตราภาษีศุลกากรหรือลัทธิตั้งอัตราภาษีศุลกากรสูงเพื่อป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Protectionism) ซึ่งดูเหมือนว่าความต้องการของนายบอลด์วินที่จะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงเพียงประการเดียวที่ทำให้เขาต้องยุบสภา เพราะมีการแตกแยกภายในพรรคอนุรักษนิยมรวมอยู่ด้วย โดยเขาพยายามที่จะสร้างความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้นภายในพรรคอีก

8. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1924 น่าสนใจเนื่องจากการยุบสภาที่มาจากนายกรัฐมนตรีพรรคแรงงาน (Labour) และเป็นกรยุบสภาครั้งเดียวในศตวรรษที่ 20 (ถึงปี ค.ศ. 1970) ที่เป็นผลมาจากความพ่ายแพ้ในสภาของรัฐบาล

9. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1929 เช่นเดียวกับในปี ค.ศ. 1892 กล่าวคือ เนื่องมาจากใกล้ครบกำหนดอายุสภา และเพื่อผลในการเลือกตั้งที่เร็วขึ้นที่เป็นประโยชน์ต่อพรรครัฐบาล

10. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1931 เนื่องจากต้องการอำนาจจากประชาชนขณะที่มีสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น

11. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1935 มีเหตุการณ์ระหว่างประเทศที่สำคัญเกิดขึ้น เหตุการณ์ความตึงเครียดในยุโรปและการชู้ว่าจะบุก Abyssinia (หรือเอธิโอเปีย) เป็นเหตุให้นายบอลด์วินนายกรัฐมนตรีไตร่ตรองที่จะยุบสภาในต้นฤดูใบไม้ผลิปี ค.ศ. 1935 เพื่อขออำนาจจากประชาชนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และมีผู้ไม่เห็นด้วยบางคน แต่เมื่อ Abyssinia ถูกบุกเรียบร้อยแล้วประกอบกับได้มีการอภิปรายอย่างเผ็ดร้อนในปัญหาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงคัดค้านใจขออำนาจจากประชาชน เพื่อดำเนินนโยบายสะสมกำลังรบขึ้นใหม่ (re-armament Policy) นอกจากนี้แล้ว การเมืองภายในพรรคอนุรักษนิยม (Party politics) ก็เป็นเหตุให้ การยุบสภาครั้งนี้ด้วย กล่าวคือ เมื่อต้นเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1935

นายบอลด์วิน ได้ ถามสำนักงานกลางของพรรคเกี่ยวกับความเห็นในการยุบสภาก่อนครบวาระ

12. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1945 เป็นตัวอย่างที่นักรัฐศาสตร์พยายามประสานประโยชน์ของประเทศชาติกับประโยชน์ของพรรคการเมืองไว้ด้วยกันเมื่อพิจารณาการยุบสภา หลังจากสงครามกับเยอรมันสิ้นสุดลง นายเซอร์ซิลเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น แต่เหตุการณ์มิได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากเขาเปลี่ยนใจ และต้องการต่ออายุรัฐบาลผสมและสภาออกไปอีกจนสิ้นสุดสงครามญี่ปุ่น นายเซอร์ซิลได้ปรึกษากับนายแอสลีย์และนายอีเดนเกี่ยวกับช่วงเวลาการยุบสภาที่จะส่งผลดีต่อพรรคของตน นายแอสลีย์ชอบที่จะให้มีการเลือกตั้งในเดือนตุลาคม แต่นายเซอร์ซิลว่าการเลือกตั้งในเดือนมิถุนายนเหมาะสมสำหรับพรรคอนุรักษนิยมมากกว่า และต่อมานายกรัฐมนตรีตัดสินใจลาออกจากตำแหน่ง โดยได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาลรักษาการณ เขาจึงยุบสภาตามแผนการณเดิมในวันที่ 15 มิถุนายน

13. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1950 โดยนายกรัฐมนตรีแอสลีย์ มีขึ้นประมาณ 4 เดือนก่อนสภาสิ้นสุดอายุตามกำหนดวาระของกฎหมาย เนื่องจากเกรงว่าผลของการลดค่าเงินจะทำให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้น

14. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1951 เนื่องจากรัฐบาลพรรคแรงงานได้เสียข้างมากเพียงเล็กน้อยจากการเลือกตั้งครั้งก่อน (พรรคแรงงาน 315 ที่นั่ง พรรคอนุรักษนิยม 298 ที่นั่ง และพรรคเสรีนิยม 9 ที่นั่ง)

15. นายอีเดน นายกรัฐมนตรียุบสภาหลังจากเข้ารับตำแหน่งเพียง 1 เดือนเท่านั้นในปี ค.ศ. 1955 เหตุผลสำคัญเนื่องจากความยุ่งยากภายในประเทศ แม้ว่าเขาจะประกาศทางวิทยุว่ารัฐบาลควรได้รับอำนาจที่ชัดเจนในนโยบายต่างประเทศเมื่อมีสถานการณ์ระหว่างประเทศเกิดขึ้นก็ตาม

16. นายแมคมิลแลน (Macmillan) นายกรัฐมนตรีได้กล่าวในการยุบสภาปี ค.ศ. 1959 ว่า การเจรจาระหว่างประเทศที่สำคัญนั้นประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจ ใครจะเป็นผู้แทนเพื่อดำเนินการนั้น อย่างไรก็ตามความโชคคิของพรรคอนุรักษนิยมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 ทำให้เขาต้องเร่งยุบสภาและต่ออายุรัฐบาล เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ยพรรคของเขาได้รับความนิยมสูงสุด สภาพเศรษฐกิจที่กำลังรุ่งเรือง ประกอบกับพรรคแรงงานกำลังประสบปัญหาความขัดแย้งภายในพรรค



#### 17. การยุบสภาในปี ค.ศ. 1964, 1966 และ 1970

ในปี ค.ศ. 1964 ไม่ปรากฏเหตุผลของการยุบสภา แต่ใกล้สิ้นสุดวาระตามกฎหมาย และเป็นที่น่าทึ่งที่ทราบกันทั่วไปว่าพรรคอนุรักษนิยมไม่อาจอยู่ในวาระได้มากไปกว่านี้

ปีค.ศ. 1966 นายวิลสัน (Wilson) นายกรัฐมนตรีให้เหตุผลของการยุบสภาโดยให้สัมภาษณ์สถานีวิทยุ B.B.C. เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ว่า รัฐบาลพรรคแรงงานได้รับเลือกตั้งโดยมีเสียงข้างมากเกินเพียง 5 เสียง และต่อมาเหลือเพียง 3 เสียง แต่ก็สามารถดำเนินภารกิจมาได้เป็นเวลา 500 วัน และการที่พรรคแรงงานได้จัดให้มีการเลือกตั้งก่อนกำหนดนี้ เนื่องมาจากการคาดคะเนทางได้เสียของพรรคตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผลการเลือกตั้งซ่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกำลังได้รับความนิยมจากประชาชน

ในปี ค.ศ. 1970 ก่อนที่จะประกาศการยุบสภานั้น ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (opinion polls) และผลปรากฏว่าพรรคแรงงานมีคะแนนนำในช่วง 3 ปีแรก ด้วยเหตุนี้การยุบสภาโดยเร่งด่วนทำให้หลายคนเชื่อว่า เหตุผลของการยุบสภาเกี่ยวข้องกับเพื่อประโยชน์ของพรรครัฐบาล (Party politics) แต่นายกรัฐมนตรีได้ปฏิเสธความเชื่อนี้ โดยยืนยันว่าได้ตัดสินใจที่จะยุบสภาก่อนที่จะมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน 5-6 สัปดาห์

กล่าวโดยสรุป ในการอ้างเหตุผลเพื่อสนับสนุนการยุบสภานั้น ในหลายๆ ครั้งที่เป็นการยากในการตัดสินว่าเหตุผลใดชอบหรือไม่ชอบ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมิได้ระบุถึงสาเหตุหรือเหตุผลที่นำมาสู่การยุบสภาไว้ว่าในสถานการณ์เช่นใดจึงเป็นเหตุผลที่ชอบ สำหรับการอ้างเหตุผลเพื่อสนับสนุนการยุบสภาในประเทศไทยนั้น จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 3 และในบทที่ 4 จะได้อภิปรายเหตุผลที่แท้จริงที่นำมาสู่การยุบสภาแต่ละครั้งในประเทศไทย

#### 4. ข้อจำกัดในการยุบสภา

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในยุโรปยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจดุลยพินิจเกี่ยวกับการยุบสภาได้อย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ในทางทฤษฎีอาจมีการกำหนดข้อจำกัดการใช้อำนาจยุบสภาหรือไม่มีข้อจำกัดไว้ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ได้มีการกำหนดวางข้อจำกัดต่างๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความถูกต้องตามความมุ่งหมายของการยุบสภา ข้อจำกัดเหล่านี้ปกติเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions) ซึ่งมีลักษณะที่ค่อนข้างเคลือบคลุมหรือไม่แน่นอน และแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศหรือตามยุคสมัย โดยขึ้นอยู่กับแนวความคิดทางรัฐธรรมนูญและการเมือง

การปกครอง แต่ในความเคลือบคลุมและความแตกต่างหลากหลายเหล่านี้ ย่อมแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ร่วมกันในการกำหนดข้อจำกัด กล่าวคือ เพื่อป้องกันขัดขวางการใช้อำนาจหรือสิทธิไปในทางมิชอบ<sup>86</sup> ผู้ร่างรัฐธรรมนูญหลายประเทศเล็งเห็นว่า การยุบสภานี้อาจเป็นคาบสองคมให้ฝ่ายบริหารกลั่นแกล้งฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่น ยุบซ้ำแล้วซ้ำเล่า หรือทอดระยะเวลาการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ไว้นานเกินควร จึงได้พยายามกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ไว้เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งดังกล่าว<sup>87</sup>

หลังเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ผ่านพ้นไป รัฐธรรมนูญส่วนมากจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ขององค์กรของรัฐและได้ทำการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมปฏิบัติมากมายให้เป็นบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเพิ่มความเคารพในกฎเกณฑ์มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์แสดงให้เห็นว่ามีได้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างแท้จริง เซอร์พอล วินogradอฟ (Sir Paul Vinogradoff) กล่าวว่า เราจะต้องระลึกไว้ว่า ไม่ช้าก็เร็วเราจะมาถึงจุดที่บุคคลจะปฏิบัติตามกฎหมายด้วยการยอมรับตามเหตุผลหรือโดยสัญชาตญาณที่จะทำตาม มิใช่โดยวิธีการบังคับ บางทีการปกครองระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบรัฐบาลเดี่ยวเท่านั้นที่สร้างขึ้นด้วยธรรมเนียมปฏิบัติและต้องการความมีจริยธรรมทางการเมือง (Political ethics) และมาตรฐานสูง ถ้าปราศจากสิ่งเหล่านี้แล้วก็ไม่อาจมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด ๆ ที่จะประกันการคุ้มครองระบบรัฐสภาได้

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของข้อจำกัดการใช้อำนาจยุบสภาคือ เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการใช้อำนาจนี้บ่อยครั้งนั้น มีตัวอย่างจากรัฐธรรมนูญหลายประเทศได้แก่ มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 มาตรา 88 รัฐธรรมนูญอิตาลี 1 มกราคม ค.ศ. 1948 และมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส 9 ตุลาคม ค.ศ. 1958

มาตรา 51 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 บัญญัติข้อจำกัดประการแรกเกี่ยวกับเวลาในการยุบสภา กล่าวคือ การยุบสภาจะมีขึ้นไม่ได้ในระหว่าง 18 เดือนแรกของการ

<sup>86</sup>Ibid., p. 41.

<sup>87</sup>วิชญ์ เกรืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 286.



สภา<sup>88</sup> ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการจำกัดอำนาจของรัฐบาล เพราะเป็นช่วงที่ฝ่ายซ้ายกำลังได้รับความนิยมขณะร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และสังเกตได้ว่าระยะเวลา 18 เดือนนี้ แสดงถึงการประนีประนอมระหว่างแนวความคิดที่ขัดแย้งกัน 2 ฝ่าย โดยฝ่ายแรกสนับสนุนว่าการยุบสภาอาจทำได้ในทันที ซึ่งขัดกับข้อจำกัดนี้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การยุบสภาในช่วงอายุสภา 30 เดือนแรกเป็นสิ่งต้องห้าม ในที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงรับหลักการในช่วงเวลา 18 เดือนแรกของอายุสภาจะยุบสภาไม่ได้ เพื่อประนีประนอมความกึกเห็นขัดแย้งดังกล่าว<sup>89</sup>

หลังจากที่ระยะเวลาได้ผ่านไป 18 เดือนแรกแล้ว การยุบสภาจะกระทำได้อีกเมื่อเกิดสถานการณ์ทางคณะรัฐมนตรีขึ้น 2 ประการ เงื่อนไขดังกล่าวคือ การออกไปของคณะรัฐมนตรีที่เป็นผลเนื่องจากการลงมติไม่ไว้วางใจ หรือการขอความไว้วางใจ ทั้งนี้ไม่รวมการลาออกหรือการไม่ให้ความไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้เข้าบริหารประเทศ เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้การยุบสภากระทำไต่ยาก ภายในระยะเวลา 12 ปีภายใต้สาธารณรัฐที่ 4 (Fourth Republic) เงื่อนไขที่จะอนุญาตให้มีการยุบสภาได้มีอยู่พร้อมเพียงครั้งเดียวเท่านั้น คือในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1955 และนายกรัฐมนตรีจึงได้ร้องขอให้ประธานาธิบดียุบสภาหลังจากที่ได้ประชุมปรึกษาคณะรัฐมนตรีและไต่ปรึกษาประธานสภาทั้งสองแล้วในทันที<sup>90</sup>

มาตรา 88 รัฐธรรมนูญอิตาลีให้สิทธิประธานาธิบดียุบสภาทั้งสองได้ หรือสภาหนึ่งสภาใดหลังจากไต่ปรึกษาประธานสภาของแต่ละสภาแล้ว แต่ไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้ระหว่างช่วงเวลา 6 เดือนสุดท้ายของการดำรงตำแหน่ง ซึ่งไม่มีการให้เหตุผลไว้ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าประธานาธิบดีได้รับเลือกโดยสภาทั้งสองในการประชุมร่วมกัน และเป็นกรณีที่ไม่เหมาะสมที่ประธานาธิบดีมีอิทธิพลเหนือสภาทั้งสองทางอ้อมโดยการขู่จะยุบสภา รัฐธรรมนูญเชคโกสโลวาเกียก็บัญญัติเช่นเดียวกันนี้ ในมาตรา 31 รัฐธรรมนูญ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1920 และรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1931 มาตรา 81 กำหนดว่า ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ประธานาธิบดีจะยุบสภาได้ไม่เกินสองครั้งหากเห็นจำเป็น

<sup>88</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, การเมืองการปกครองยุโรป: (ฝรั่งเศส) (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2523), หน้า 70.

<sup>89</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 42.

<sup>90</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, การเมืองการปกครองยุโรป: (ฝรั่งเศส), หน้า 70-71.

ในกฎีกาที่ให้ยุบสภานั้นต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่อย่างช้าภายใน 60 วัน แต่เมื่อยุบสภาครั้งที่สองแล้วนั้น หน้าที่ประการแรกของสภาใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาคือ พิจารณาว่าการยุบสภาครั้งที่สองนั้นมีความจำเป็นหรือไม่ การลงมติของสภานั้นหากปรากฏว่าเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดไม่เห็นด้วยก็มีผลเป็นการปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งทันที ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของสเปนเคยมีประธานาธิบดีคนหนึ่งต้องออกจากตำแหน่งตามวิธีดังกล่าวนี้ คือ ประธานาธิบดี อัลกาลา ซามอรา ซึ่งระหว่างดำรงตำแหน่งได้เคยยุบสภาถึง 2 ครั้ง ครั้งแรกปี ค.ศ. 1933 ครั้งที่สอง ปี ค.ศ. 1936 สภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่เห็นด้วย 238 ต่อ 5 ซึ่งเป็นผลให้ประธานาธิบดีต้องออกจากตำแหน่งทันที<sup>91</sup>

เกี่ยวกับข้อจำกัดในการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (มาตรา 35) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (มาตรา 93) ได้กำหนดว่า ". . . การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน" ตัวอย่างเช่น สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งจึงยุบสภา ถ้าสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมาใหม่ไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันอีกก็จะยุบสภาอีกไม่ได้ เพราะกรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการยุบสภาซ้ำ โดยทั่วไปจะยุบสภาซ้ำไม่ได้ ถ้าหากสภาชุดใหม่กับคณะรัฐมนตรีมีความเห็นขัดกันกับสภาในปัญหาเดิมที่เป็นมูลของการยุบสภาไปแล้วครั้งหนึ่ง รัฐบาลจะยุบสภาอีกไม่ได้ เพราะถือว่าประชาชนได้แสดงเจตนาชัดเจนแล้ว มีรัฐธรรมนูญหลายประเทศที่ห้ามการยุบสภาซ้ำ เช่น รัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1919 มาตรา 25 รัฐธรรมนูญโปแลนด์ ค.ศ. 1921 มาตรา 26 สำหรับในทางปฏิบัติของไทยนั้นยังไม่เคยมีการยุบสภาซ้ำเกิดขึ้นเลย<sup>92</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไทย 2 ฉบับที่มีได้จำกัดการยุบสภาซ้ำไว้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

<sup>91</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 309-310.

<sup>92</sup>อุทัย ทิรัญโต, "การยุบสภา," : 205.



รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (สาธารณรัฐที่ 5) ซึ่งให้สิทธิในการยุบสภา  
ใช้ได้ง่ายขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการยุบสภาต่อเนื่อง  
กันหรือหลายครั้งหลายหน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 12 ความว่า<sup>93</sup>

ประธานาธิบดีประกาศยุบสภาผู้แทนได้ภายหลังที่ได้ปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีและ  
ประธานสภาทั้งสองแล้ว

ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในยี่สิบวันเป็นอย่างเร็ว สี่สิบวันเป็นอย่างช้า หลังจากที่ได้มีการ  
ยุบสภา

สภาผู้แทนมีอำนาจประชุมกันในวันหยุดที่สภทั้งสองภายหลังการเลือกตั้ง หากการประชุม  
เป็นเวลาออกสมัยประชุมตามที่กำหนดไว้เป็นสมัยประชุมสามัญแล้ว สภาผู้แทนมีอำนาจมีการ  
ประชุมได้สิบห้าวัน

ภายในเวลาหนึ่งปีภายหลังการเลือกตั้ง ห้ามมิให้ยุบสภา

จากวรรค 4 ของมาตรา 12 นี้จะเห็นได้ว่า ภายในระยะเวลา 1 ปี หลังจาก  
การเลือกตั้งทั่วไปจะยุบสภาไม่ได้ นอกจากนี้ในมาตรา 16 ได้บัญญัติให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดี  
ไว้ แต่ในระหว่างการใช้อำนาจพิเศษนี้ประธานาธิบดีไม่อาจยุบสภาผู้แทนได้ ดังมีรายละเอียดดังนี้<sup>94</sup>

หากสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตาม  
พันธกรณีระหว่างประเทศ ได้รับการข่มขู่คุกคามอย่างร้ายแรงและอย่างกะทันหัน และเมื่อ  
การปฏิบัติงานตามปกติขององค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญต้องสะดุดหยุดลง ประธานาธิบดี  
แห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์เช่นนั้น ภายหลังที่ประธานาธิบดี  
แห่งสาธารณรัฐได้ปรึกษาหารือเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองสภา และ  
คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องมีคำสั่งให้ประชาชนทราบ  
มาตรการที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจนำมาใช้นั้น ต้องเป็นมาตรการเพื่อความมุ่ง  
หมายที่จะดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้องค์กรที่ตั้งขึ้นโดย  
รัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ด้วยดีโดยเร็ววัน ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ  
ต้องปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้

รัฐสภามีอำนาจประชุมตามปกติ

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทน

<sup>93</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์  
ครุสภา, 2516) , หน้า 7.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ปัญหาตามมาตรา 16 มีว่า ถ้าสภาถูกยุบก่อนและหลังจากนั้นประธานาธิบดีใช้  
 มาตรการตามมาตรา 16 จะเป็นไปได้หรือไม่ ในเรื่องนี้นักนิติศาสตร์ได้แนะนำว่า หลังจากยุบ  
 สภาแล้ว ห้ามไม่ให้ใช้มาตรการตามมาตรา 16 อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มิได้มี  
 บทบัญญัติห้ามไว้ (เดิมมีกฎหมายลงวันที่ 3 เมษายน 1878 ห้ามมิให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษ  
 นี้ในระหว่างที่สภาถูกยุบ) ดังนั้นจึงดูเหมือนว่าประธานาธิบดีมีอาจถูกขัดขวางในการใช้มาตรา 16  
 ภายหลังการยุบสภาแล้ว<sup>95</sup>

หลังจากมีการยุบสภาแล้วจะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ด้วยเหตุนี้จะต้องกำหนด  
 วันเลือกตั้งสภาใหม่ไว้ ระยะเวลาระหว่างการยุบสภากับการเรียกสภาใหม่แตกต่างกันไปในแต่ละ  
 ประเทศ แม้ว่าเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าจะต้องเป็นเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อไม่เป็นการทำลาย  
 วิถีทางการเมืองและกิจการของรัฐ

ดังนั้น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 มาตรา 54 จึงกำหนดว่า  
 "เมื่อสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 40 วัน  
 นับแต่วันที่ยุบสภา และต้องเรียกประชุมรัฐสภาภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง. . ."  
 รัฐธรรมนูญเอธิโอเปีย 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1931 กำหนดไว้ 4 เดือน รัฐธรรมนูญอียิปต์ 22  
 ตุลาคม ค.ศ. 1930 กำหนดให้มีการเลือกตั้งภายใน 3 เดือนและเรียกประชุมรัฐสภาภายใน 4  
 เดือนหลังจากยุบสภา รัฐธรรมนูญอื่นๆ มักกำหนดเรียกประชุมรัฐสภาภายใน 3 เดือน เช่น  
 สวิตเซอร์แลนด์และรูเมเนีย และบ้างก็ 2 เดือน เช่น เบลเยียม<sup>96</sup>

สำหรับรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 101 กำหนดว่า ". . .การยุบสภา  
 ผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวันและ  
 วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร. . ." และมาตรา 115 บัญญัติว่า  
 "ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้

<sup>95</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 44.

<sup>96</sup> ibid., p. 45.



สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก. . ." บางครั้ง รัฐธรรมนูญกำหนดการเลือกตั้ง ส่วนการประชุม รัฐสภากำหนดโดยกฎหมายอื่น แต่มักจะไม่ช้ากว่า 2 เดือน เช่น รัฐธรรมนูญไวมาร์ (Weimar) ของเยอรมัน มาตรา 25 วรรค 2 รัฐธรรมนูญสเปน รัฐธรรมนูญเชโกสโลวาเกียและ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐ<sup>1</sup> 3

มีรัฐธรรมนูญในประเทศยุโรป 2 ฉบับที่ให้สิทธิประชุมฝ่ายบริหารยุบสภาได้โดยปราศจากความร่วมมือขององค์กรอื่นของรัฐ ดังเช่นมาตรา 19 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดว่า "การปฏิบัติการทั้งหลายของประธานาธิบดี เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรค 1 มาตรา 11 มาตรา 12 (การยุบสภา) มาตรา 16 มาตรา 18 มาตรา 54 มาตรา 56 และมาตรา 61 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองและหากจำเป็น ให้นายกรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ลงนามรับสนองด้วย"<sup>97</sup>

เช่นเดียวกับมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งบัญญัติว่า<sup>98</sup>

- 1) นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้รับเลือกปราศจากการอภิปรายโดยสภาบุนเดสตัคตามการเสนอชื่อของประธานาธิบดีสหพันธ์
- 2) ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาบุนเดสตัคทั้งหมดได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีสหพันธ์แต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก
- 3) หากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อไม่ได้รับเลือก สภาบุนเดสตัคเลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ภายใน 14 วัน นับตั้งแต่ได้มีการลงคะแนนครั้งแรกด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาบุนเดสตัค
- 4) หากไม่มีการเลือกภายในระยะเวลาดังกล่าวให้มีการลงคะแนนเสียงโดยไม่ชักช้า โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดได้รับเลือก หากผู้ได้รับเลือกได้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาบุนเดสตัค ประธานาธิบดีสหพันธ์ต้องแต่งตั้งบุคคลนั้นภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่ได้รับเลือก หากผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงดังกล่าว ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งบุคคลนั้น หรือยุบสภาบุนเดสตัคภายในเจ็ดวัน

<sup>97</sup> เศษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, หน้า 9.

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

แต่รัฐธรรมนูญประเทศอื่นส่วนมาก รวมทั้งรัฐธรรมนูญเยอรมันฉบับปัจจุบัน (ยกเว้นกรณีตามมาตรา 63 วรรค 4) สิทธิที่จะยุบสภาขึ้นอยู่กับการควบคุมของอีกองค์กรหนึ่ง หรือกว่านั้น แม้ว่าการควบคุมในหลายกรณีอาจไม่เป็นความจริงก็ได้ ดังนั้นความถูกต้องตามกฎหมายของการยุบสภาจึงขึ้นอยู่กับความเห็นชอบจากองค์กรอื่นของรัฐด้วย โดยปกติจะเป็นความร่วมมือกันระหว่างองค์กร 2 ฝ่าย แทนที่จะเป็นการกระทำโดยอิสระขององค์กรเดียว องค์กรเหล่านั้นส่วนมากได้แก่ ประมุขของรัฐ (พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี) และคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น ประเทศอิตาลี ไอร์แลนด์และไอซ์แลนด์ เป็นต้น

มาตรา 88 รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1948 กำหนดว่า "ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐหลังจากได้รับคำแนะนำจากประธานสภาของทั้งสองสภาแล้ว อาจยุบสภาใดสภาหนึ่ง หรือทั้งสองสภาได้" และตามมาตรา 89 กำหนดว่า การตัดสินใจของประธานาธิบดีต้องมี นายกรัฐมนตรีลงนามกำกับ

มาตรา 13 รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1937 (ข้อ 2.1) กำหนดว่า ประธานาธิบดียุบสภา (Dail Eireann) ได้เฉพาะตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 13 ข้อ 2.2 กำหนดว่า ประธานาธิบดีอาจปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาของนายกรัฐมนตรีได้ ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา

มาตรา 24 รัฐธรรมนูญไอซ์แลนด์ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1944 ประธานาธิบดีอาจยุบสภา (Althing) ได้ แต่การกระทำนั้นต้องมีนายกรัฐมนตรีลงนามกำกับ (มาตรา 19)

มาตรา 67 รัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 กำหนดว่า สภามุขมนตรีแสดง ความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ก็แต่โดยการเลือกผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา และโดยการร้องขอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตามคำร้องขอและแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก<sup>99</sup> และตามมาตรา 68 กำหนดว่า หากยุติที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีให้ สภามุขมนตรีลงมติไว้วางใจรัฐบาลไม่ได้รับความสนับสนุนด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภามุขมนตรี

<sup>99</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.





ประธานาธิบดีอาจยุบสภาขุนเคสค์ภายในเวลา 21 วัน ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี สิทธิในการยุบสภาสิ้นสุดลงไป เมื่อสภาขุนเคสค์เลือกนายกรัฐมนตรีใหม่ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ของสมาชิกทั้งหมด<sup>100</sup> ในกรณีตามมาตรา 68 นี้ ประธานาธิบดีอาจรับหรือปฏิเสธคำแนะนำของ นายกรัฐมนตรีได้ และประธานาธิบดีอาจถูกขัดขวางการยุบสภา ถ้าสภาขุนเคสค์เลือกนายกรัฐมนตรี ใหม่ และเป็นที่น่าสังเกตว่า การยุบสภานั้นจะเกิดขึ้นเมื่อนายกรัฐมนตรีแพ้คดีไม่ไว้วางใจตามมาตรา 68 มิใช่มาตรา 67 กล่าวโดยสรุป ประธานาธิบดีสามารถยุบสภาเฉพาะในกรณีตามมาตรา 63 หรือ มาตรา 68 เท่านั้น

นอกจากนี้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหนึ่งที่ต้องเห็นชอบกับการยุบสภาเพื่อให้ถูก ต้องตามกฎหมายแล้ว ยังมีองค์กรอื่นอีก ได้แก่ สภาที่สอง สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือองค์กรระดับสูงของรัฐอื่นๆ เช่น สภาแห่งชาติ (Council of the Nation) ภายใต้รัฐธรรมนูญกรีซปัจจุบัน

มาตรา 5 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1875 (สาธารณรัฐที่ 3) กำหนดว่า ประธานาธิบดียุบสภาได้หลังจากได้รับความเห็นชอบจากสภาซิปเนต (Senate)

เช่นเดียวกับมาตรา 79 รัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1927 และมาตรา 26 รัฐธรรมนูญ โปแลนด์ ค.ศ. 1921 ซึ่งเพิ่มเติมว่า จำเป็นต้องมีเสียงข้างมากในสภาซิปเนต 3 ใน 5 ก่อนที่จะยุบ สภาได้

กฤษฎีกายุบสภาลงวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 ของเบลเยียมตราขึ้นโดย คำแนะนำของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ("Vu l'avis du Conseil d'Etat") และการยุบ สภาในปี ค.ศ. 1950 และ 1961 ก็ดำเนินตามขั้นตอนนี้

ปกติสภาจะถูกยุบโดยการกระทำของประมุขของรัฐ กล่าวคืออาจเป็นในรูปแบบ พระราชกฤษฎีกา หรือกฤษฎีกาของประธานาธิบดีหรือประกาศพระบรมราชโองการ แต่ในบาง ประเทศจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบขององค์กรอื่นดังกล่าวข้างต้น จึงมีปัญหาวว่า ความเห็นของ

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-73.

องค์กรอื่นนั้นผูกมัดประมุขหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12 ประธานาธิบดีต้องปรึกษานายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองเพื่อยุบสภา แต่ไม่จำเป็นต้องผูกพันตามคำแนะนำเหล่านั้น เช่นเดียวกับมาตรา 58 รัฐธรรมนูญเยอรมันซึ่งบัญญัติว่า คำสั่งและกฤษฎีกาของประธานาธิบดีจำเป็นต้องมีการลงนามรับสนองของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จึงจะมีผลใช้บังคับได้ ข้อความดังกล่าวนี้ไม่ใช้บังคับในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ การยุบสภาบุนเดสติก ตามความในมาตรา 63 และการร้องขอตามความในมาตรา 69 วรรค 3

ในกรณีประเทศอื่น ประมุขต้องยุบสภาตามความเห็นชอบขององค์กรอื่น เช่น มาตรา 79 รัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1927 และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1875 มาตรา 5 ซึ่งกำหนดว่า "ประธานาธิบดียุบสภาได้เฉพาะตามคำแนะนำของสภาชินเตเท่านั้น" ("sur l'avis conforme du Senate")

ข้อจำกัดการยุบสภาต่างๆ มีปรากฏมากมาย ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งอาจเป็นที่สงสัยได้ว่า บรรลุผลตามที่มุ่งหมายไว้หรือไม่ ในเรื่องนี้คอกเตอร์มาร์คีซนิสให้ความเห็นว่า เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติที่จะสรุปผลของข้อจำกัดทั้งหลาย เพราะมีความยากลำบากในความเป็นจริง ทั้งนี้เนื่องจากการยุบสภาในประเทศต่างๆ มักจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือเงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคมมากกว่าที่จะเป็นไปตามทฤษฎีหรือคำารัฐธรรมนูญ ในหลายๆ ประเทศข้อจำกัดต่างๆ เป็นที่ยอมรับว่าเป็นเหตุผลการประวัติศาสตร์หรือแนวความคิดทางทฤษฎี แต่มิได้อาศัยพื้นฐานประการใดในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลอกเลียนแบบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญไวมาร์ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ของประเทศต่างๆ โดยมีได้ทำการปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ของประเทศนั้น ๆ เลย

ความหวังที่ว่าข้อจำกัดต่างๆ สามารถป้องกันขัดขวางมิให้มีการยุบสภาบ่อยครั้งก็ไม่จำเป็นจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์เช่นนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไวมาร์ต้องการที่จะหลีกเลี่ยงการยุบสภาที่ซ้ำกันบ่อยครั้ง ในทางปฏิบัติภายในช่วงระยะเวลา 13 ปี (ค.ศ. 1919-1932) ได้มีการยุบสภาถึง 8 ครั้ง (1924, 1924, 1928, 1930, 1932, 1932, 1933, 1933) และมีนายกรัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่ง 17 ครั้งและการยุบสภา 5 ครั้งหลังแสดงให้เห็นการใช้อำนาจโดยมิชอบอันเป็นนโยบายส่วนตัวของประธานาธิบดีฮินเดนเบิร์ก (Hindenburg) การที่พรรคการเมืองแตกแยกกัน กรณีเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง และความโลภสูงสุดทำให้สภาไรชชตัก (Reichstag)



แตกแยกกันและฮิตเลอร์ (Hitler) พร้อมขึ้นสู่อำนาจ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1927 ได้กำหนดข้อจำกัดการยุบสภาอย่างเคร่งครัด แต่ปรากฏว่าล้มเหลว ไม่บรรลุผลที่หวังไว้ ระหว่างปี ค.ศ. 1927 ถึง 1935 มีการยุบสภาเกิดขึ้น 4 ครั้ง (1928, 1932, 1933, 1935) มี 2 ครั้งเนื่องมาจากผลประโยชน์พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว

ถ้าจะเปรียบเทียบแนวปฏิบัติในอังกฤษกับเบลเยียมแล้ว จะทราบได้ว่า การยุบสภาบ่อยครั้งมิได้ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดในทางตำราแต่อย่างใด ทั้งอังกฤษและเบลเยียมก็มิได้มีการกำหนดวางข้อจำกัดการยุบสภาไว้ในทางกฎหมายอีกด้วย แต่ข้อจำกัดในเยอรมันและกรีซไม่อาจบรรลุผลที่หวังไว้ ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองมีอิทธิพลกว่า และไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัญหาการเมืองระหว่างประเทศและเศรษฐกิจย่อมมีส่วนในความล้มเหลวด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามบ่อยครั้งที่ข้อจำกัดทำให้ไม่อาจใช้อำนาจยุบสภาได้ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 สิทธิในการยุบสภาถูกจำกัดอย่างเคร่งครัด จึงมีครั้งเดียวที่เงื่อนไขครบภายใต้สาธารณรัฐที่ 4

อาจกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมทางการเมืองเป็นตัวกำหนดหน้าที่ของการยุบสภามากกว่าในทางตำราหรือทฤษฎีเสียอีก ระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบการปกครองที่ละเอียดอ่อนมาก และจะดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง ถ้าได้รับการสนับสนุนจากประเพณี (Traditions) การควบคุมตนเองหรือการยับยั้งตนเองทางการเมือง (Political self-restraint) และการเดินตามกติกาหรือเล่นการเมืองอย่างตรงไปตรงมา (fair play) สถาบันทางกฎหมาย (Legal Institutions) จะอยู่รอดได้ก็เพราะสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยเท่านั้น<sup>101</sup>

### ทิศทางใหม่ของการยุบสภา

การยุบสภาแนวเดิมมีรากฐานมาจากทฤษฎีหรือแนวความคิดหลัก 2 ประการคือ ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ กับแนวความคิดเรื่องการอุทธรณ์ต่อประชาชนดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ภายหลังต่อมา

<sup>101</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, pp. 52-53.

ได้มีการใช้กลไกการยุบสภาไปในแนวทางอื่นที่แตกต่างจากความคิดดั้งเดิม กล่าวคือ ใช้เพื่อทำให้พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนเพิ่มขึ้น หรือเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง (Party politics) และใช้เพื่อหาทางออกเมื่อประสบภาวะทางตันในปัญหาทางการเมืองการปกครอง (Political deadlock) ทั้งนี้สังเกตได้จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ รวมทั้งประสบการณ์ของประเทศไทยเองด้วย

### 1. การยุบสภาเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (Party politics)

ถือเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุด ที่นายกรัฐมนตรีของอังกฤษใช้ในการยุบสภาในช่วงสมัยศตวรรษที่ 20 นี้เพื่อชิงความได้เปรียบทางการเมืองของพรรครัฐบาล แม้แต่การยุบสภาครั้งล่าสุดของอังกฤษโดยนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ นายกรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกัน โดยนางแธตเชอร์ได้ประกาศยุบสภาและกำหนดวันเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2526 ก่อนที่รัฐบาลและสภากงจะหมดอายุลงตามวาระถึง 11 เดือน เพราะเกรงจะเสียคะแนนนิยมจากประชาชน เนื่องจากคาดว่าภาวะคนว่างงานและภาวะเงินเฟ้อในอังกฤษมีแนวโน้มจะทวีขึ้นมากขึ้น<sup>102</sup>

นอกจากประเทศอังกฤษแล้ว ประเทศอื่นๆ ก็มีประสบการณ์เช่นนี้ อาทิ ประเทศญี่ปุ่น เมื่อนายมาซาโยชิ โอฮิรา นายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2522 ก่อนสภาครบวาระในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2523 โดยมีสาเหตุเพื่อให้ได้รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากที่มั่นคงกว่าเดิมและคาดว่าพรรครัฐบาลจะได้รับที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐบาลสามารถบริหารงานและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีเลือกจังหวะเวลาที่เหมาะสม กล่าวคือ เป็นช่วงเวลาที่พรรคฝ่ายค้านกำลังประสบปัญหาความแตกแยกอันก่อให้เกิดความอ่อนแอในกลุ่มฝ่ายค้าน ประกอบกับผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการในจังหวัดต่างๆ เมื่อต้นปี พ.ศ. 2522 ปรากฏว่า ผู้สมัครสังกัดพรรครัฐบาลได้รับเลือกมากขึ้น<sup>103</sup>

<sup>102</sup> "บันทึกข่าวต่างประเทศ," สยามจดหมายเหตุ: บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 8 (13-19 พฤษภาคม 2526) : 558.

<sup>103</sup> "รัฐบาลญี่ปุ่นประกาศยุบสภา," สยามจดหมายเหตุ 4 (21-27 กันยายน 2522) : 1085-1086.



และครั้งล่าสุดนายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2529 โดยมีสาเหตุจากการที่นายยาสุฮิโร นากาโซเน นายกรัฐมนตรีต้องการที่จะดำรงตำแหน่งประธานพรรคลิเบอรัล-เดโมแครต (พรรครัฐบาล)ต่อไปหลังครบวาระในสมัยที่สอง ซึ่งจะทำให้สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปได้อีก<sup>104</sup>

ประเทศออสเตรเลีย นายโรเบิร์ต ฮอว์ค นายกรัฐมนตรียืนยันต่อที่ประชุมรัฐสภาว่าจะยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเร็วกว่ากำหนดจากเดิมที่จะมีขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2529 มาเป็นวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2527 ทั้งนี้เนื่องจากหวังจะครองเสียงข้างมากทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เพราะในช่วงดังกล่าว พรรครัฐบาล (เลเบอร์) กำลังได้คะแนนนิยมจากประชาชนอย่างสูง เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศได้ จนเห็นผลทันตา ในขณะที่พรรคลิเบอรัลของนายแอนครู พิค็อกได้รับความนิยมตกต่ำลงเหลือแค่ร้อยละ 25 เท่านั้น<sup>105</sup>

ประเทศสเปน นายเฟลิเป กอนซาเลซ มาเกวช นายกรัฐมนตรีได้แจ้งต่อกษัตริย์ฮวน คาร์ลอสและคณะรัฐมนตรีว่ารัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะยุบสภาก่อนสิ้นวาระ 4 เดือน และเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2529 ซึ่งก่อนหน้านั้นรัฐบาลสเปนเพิ่งได้รับชัยชนะในการลงประชามติไม่แยกตัวออกจากความเป็นสมาชิกนาโต<sup>106</sup>

## 2. การยุบสภาเพื่อหาทางออกเกี่ยวกับปัญหาทางตันทางการเมือง (Political deadlock)

สำหรับการยุบสภากรณีนี้มักกระทำเมื่อไม่อาจแก้ปัญหาทางการเมืองต่างๆ ด้วยวิธีการที่เหมาะสมกว่านี้ได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือหาทางออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักจะใช้ในกรณีที่เมื่อตกลงเลือกผู้จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว โดยเฉพาะในระบบหลายพรรคที่ไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดเพื่อจัดตั้งรัฐบาล

<sup>104</sup>"บันทึกข่าวต่างประเทศ," สยามจดหมายเหตุ 11 (25-31 กรกฎาคม 2529) : 833-834.

<sup>105</sup>"บันทึกข่าวต่างประเทศ," สยามจดหมายเหตุ 9 (12-18 ตุลาคม 2527) : 1173.

<sup>106</sup>"บันทึกข่าวต่างประเทศ," สยามจดหมายเหตุ 11 (25 เมษายน-1 พฤษภาคม 2529) : 475.

โดยลำพัง มักประสบอุปสรรคต่อการจัดตั้งรัฐบาลเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากพรรคการเมืองต่าง ๆ นอกจากนี้ บ่อยครั้งที่รัฐบาลผสมประสบปัญหาในการบริหารประเทศ เนื่องจากแนวนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาลไม่ตรงกันและไม่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ ซึ่งในกรณีนี้ทางออกที่ดีที่สุดก็คือ การยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ตัวอย่างเช่นการยุบสภาของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2519 เป็นต้น<sup>107</sup> หรืออาจยุบสภาเพื่อป้องกันเหตุการณ์รุนแรงวุ่นวายต่างๆ เช่นการยุบสภาปี พ.ศ. 2526 ของประเทศไทย หรือเพื่อป้องกันการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองหรือฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาถือว่าเป็นตัวการทำลายวิวัฒนาการทางการเมืองของประเทศ เพราะการปฏิวัติหรือรัฐประหารแต่ละครั้งทำให้จักรกลทางการเมืองต้องหยุดซังก ขวัญและศรัทธาของประชาชนในระบบการปกครองตกต่ำ องค์กรทางการเมือง (ไม่ใช่ทางการบริหาร) เช่น พรรคการเมือง ไม่มีโอกาสได้หยั่งรากฐาน<sup>108</sup> กล่าวได้ว่า การยุบสภาด้วยสาเหตุนี้เป็นกลไกหรือเครื่องมือแก้ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะเมื่อองค์กรทั้ง 2 ฝ่าย (บริหารและนิติบัญญัติ) ประสบภาวะทางตันทางการเมือง ก็จำเป็นต้องมอบอำนาจให้ประชาชนตัดสิน ซึ่งอาจพบได้จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ดังนี้

ประเทศอินเดีย เมื่อนายจรัญ ชิงห์ นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2522 เพราะพรรคอินทிரาคองเกรสของนางอินทிரาคานธี ประกาศถอนเสียงสนับสนุนรัฐบาลชุดใหม่ของตนในสภาผู้แทนก่อนที่รัฐบาลจะเข้าแถลงนโยบายขอรับความไว้วางใจจากสภา ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นกลอุบายทางการเมืองของนางคานธีที่จะโค่นล้มรัฐบาลของนายจรัญ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านี้ผู้นำพรรคอินทிரาคองเกรสคนหนึ่งได้ยื่นหนังสือถึงรัฐบาลของนายจรัญ ชิงห์ เรียกร้องให้ถอนข้อหาทั้งหมดในศาลที่ทางการมีต่อนางคานธีและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่นายจรัญไม่ยอม จึงเสนอให้ประธานาธิบดีสัญญาว่า เรดดี (Sanjeeva Reddy)

<sup>107</sup> โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, "ประชาธิปไตยกับการยุบสภา," ใน แนวโน้มการเมืองไทย หลังยุบสภา-เลือกตั้ง '29 สู่การจัดตั้งรัฐบาล, หน้า 11.

<sup>108</sup> กมล สมวิเชียร, พัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: แผนกวิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 30.



ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งประธานาธิบดีได้ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522<sup>109</sup>

ประเทศญี่ปุ่น นายยาสุฮิโร นากาโซเน นายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุบสภาและกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งก่อนกำหนด 6 เดือน ซึ่งการยุบสภาครั้งนี้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาความชงกันทางการเมืองอันเนื่องมาจากที่สมาชิกสภาผู้แทนพรรคฝ่ายค้านร่วมกันประท้วงไม่ยอมเข้าประชุมรัฐสภาเพื่อเรียกร้องให้ขับนายคาคุเออิ ทานากะ ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน เพราะถูกศาลพิพากษาให้จำคุกกรณีรับสินบนบริษัท เครื่องบินลือคฮิต แต่ นายทานากะไม่ยอมลาออกและได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาล<sup>110</sup>

ประเทศกรีซในปี พ.ศ. 2528 นายแอนเดรียส ปาปันเดรอุ นายกรัฐมนตรีได้ตัดสินใจให้ประธานาธิบดีสั่งยุบสภาทันทีที่รัฐสภาพิจารณาผ่านร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเร็วกว่ากำหนดเดิม โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากไม่สามารถคลี่คลายวิกฤตการณ์เรื้อรังในปัญหาไซปรัสได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังประสบปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองหลังจากที่ประธานาธิบดีคอนสแตนติน คารามันลิสลาออก และรัฐสภาได้ลงมติแต่งตั้งนายคริสตอส ซาซทาคริส เข้าดำรงตำแหน่งแทน ท่ามกลางการไม่ยอมรับจากสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายค้านซึ่งอ้างว่ารัฐบาลโง่งการนับคะแนน<sup>111</sup>

นอกจากนี้ก็มีตัวอย่างของประเทศอิตาลีที่มีแนวโน้มว่าฝ่ายบริหารอาจใช้การยุบสภาเพื่อแก้ไขปัญหาทางตันทางการเมือง เนื่องจากกรณีประธานาธิบดีได้มอบหมายให้อดีตนายกรัฐมนตรี กุยลิโอ อันเดรอตตีเป็นหัวหน้าจัดตั้งรัฐบาลหลังสงครามชุดที่ 46 เมื่อต้นปี พ.ศ. 2530 แต่ไม่

<sup>109</sup>"การเมืองในอินเดีย," สยามจดหมายเหตุ 4 (31 สิงหาคม-6 กันยายน 2522) : 1001-1002.

<sup>110</sup>"บันทึกข่าวต่างประเทศ," สยามจดหมายเหตุ 8 (25 พฤศจิกายน-1 ธันวาคม 2526) : 1338.

<sup>111</sup>"บันทึกข่าวต่างประเทศ," สยามจดหมายเหตุ 10 (5-11 กันยายน 2528) : 418-419.

ประสบความสำเร็จ ประธานาธิบดีฟรานเซสโก คอร์ซีกาจึงมอบหมายให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร  
หาทางออกที่ไม่ประสบความสำเร็จเช่นกันเนื่องจากพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรคไม่ยอมร่วมมือใน  
การจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งถ้าไม่อาจแก้วิกฤตการณ์ทางการเมืองคราวนี้ได้ ประธานาธิบดีก็จำเป็นต้องใช้  
วิธีการยุบสภาเพื่อหาทางออกดังกล่าว<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup>สุนทร วาที (นามแฝง), "หน้าต่างโลก," ไทยรัฐ (31 มีนาคม 2530) : 2.