

บทคัดย่อ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกทางการเมืองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาและระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดี มีขึ้นเพื่อถ่วงดุลอำนาจหรือคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ทั้งสองฝ่ายต่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ไม่ได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ต่างเข้าไปมีส่วนร่วมกับการใช้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยสามารถเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ซึ่งเป็นอำนาจยับยั้งการตรวจสอบควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อรัฐบาลว่าต้องเป็นไปด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน ไม่ใช่การควบคุมอย่างไม่มีเหตุผล นอกจากนี้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นการอุทธรณ์ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงเป็นผู้พิจารณาตัดสินว่าปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นประชาชนเห็นด้วยกับฝ่ายใด หรือแม้แต่กรณีที่เกิดความขัดแย้งในฝ่ายบริหารด้วยตนเองก็ใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎรอุทธรณ์ต่อประชาชนได้ ยิ่งไปกว่านั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรยังมีวัตถุประสงค์เพื่อความได้เปรียบในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่และเพื่อใช้เป็นทางออกในการแก้ปัญหาทางตันทางการเมืองได้อีกด้วย การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความสำคัญอย่างมาก

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงหลักการของการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในแต่ละประเทศอาจมีรูปแบบและบทบัญญัติที่เหมือนหรือต่างกันออกไปได้ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ทำการศึกษาการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีรูปแบบการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่แตกต่างกัน อันจะก่อให้เกิดมุมมองที่หลากหลายนำไปสู่ความเข้าใจในเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เปิดกว้างมากขึ้น เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ละรูปแบบนั้นมีข้อเด่นข้อด้อยในตัวเอง รูปแบบเหล่านั้นอาจจะเหมาะสมกับประเทศหนึ่งแต่อาจจะไม่เหมาะสมกับอีกประเทศหนึ่งก็ได้ และการจะกล่าวว่ารูปแบบใดเป็นรูปแบบที่ถูกต้องเหมาะสมที่สุดคงจะเป็นการยากที่จะกำหนดรูปแบบตายตัวลงไปได้ เพราะประวัติศาสตร์ความเป็นมา ภูมิหลังของประเทศ พัฒนาการทางการเมืองการปกครอง ความรู้สึกนึกคิด และการประพฤติปฏิบัติตัวของคนในแต่ละประเทศมีผลต่อรูปแบบการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ควรจะเป็นในประเทศนั้นๆ และมีความเป็นไปได้น้อยมากที่ประเทศต่างๆ จะมีประวัติศาสตร์ความเป็นมา

ภูมิหลังของประเทศ พัฒนาการทางการเมืองการปกครอง ความรู้สึกนึกคิด และการประพฤติปฏิบัติตัวของคนในประเทศที่เหมือนหรือใกล้เคียงกัน

ในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 หลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่มีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ต่างก็บัญญัติรายละเอียดของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องมีการกำหนดวันให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ด้วย และการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่บทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติไว้เพียงว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ต้องมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วย และข้อจำกัดการใช้อำนาจเพียงประการเดียวที่มีในบทบัญญัติคือ จะยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำในเหตุการณ์เดียวกันไม่ได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงกันหลายประการ ทั้งในแง่ผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีรักษาการมีอำนาจถวายคำแนะนำหรือไม่ สาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรมีสาเหตุใดบ้างและมีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดประการใดหรือไม่ ช่วงเวลาที่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎร และการฟ้องร้องดำเนินคดีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ อาจจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมืองเมื่อมีความขัดแย้งทางความคิดในทางการเมืองอย่างเป็นวงกว้าง

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น ควรจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรในส่วนของผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดความชัดเจนไม่ต้องถกเถียงกันต่อไป โดยบัญญัติให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเพราะในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำ และบัญญัติต่อไปอีกด้วยว่าก่อนถวายคำแนะนำนั้นให้นายกรัฐมนตรีปรึกษาหารือขอความคิดเห็นจากคณะรัฐมนตรีก่อนแต่คำปรึกษาและความเห็นของคณะรัฐมนตรีไม่มีผลบังคับผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งบัญญัติว่านายกรัฐมนตรีรักษาการมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เพราะนายกรัฐมนตรีรักษาการควรมีอำนาจเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีทุกประการ ส่วนสาเหตุ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นควรบัญญัติสาเหตุที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเพื่อตนเองหรือพวกพ้องอย่างเช่นในกรณีมีเหตุภายนอกสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นเฉพาะต่อตัวบุคคลคือต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี กรณีเช่นนี้ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ในประเด็นปัญหาอื่นๆ นอกเหนือจากนี้ ไม่ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมไปถึง ไม่ว่าจะเรื่องสาเหตุ ข้อจำกัดช่วงเวลา หรือการฟ้องร้องดำเนินคดีก็ตาม เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องทางการเมืองไม่ควรถูกจำกัดการใช้ด้วยเงื่อนไขใดไม่ควรถูกตรวจสอบโดยทางศาล เพราะสุดท้ายแล้วเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นประชาชนจะเป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาตัดสินใจด้วยตัวของเขาเอง