

## บทที่ 1

### ข้อความคิด ทฤษฎี และหลักการที่ว่าด้วยรูปแบบการปกครอง ของประเทศกับความสัมพันธ์ของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การศึกษาทำความเข้าใจเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ควรจะได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยและทฤษฎีที่ว่าด้วยรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับความสัมพันธ์ของการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อน เพื่อจะได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรอันนำไปสู่ความเข้าใจในเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้มากขึ้น

#### 1.1 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หากใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นเกณฑ์ในการแบ่งรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถแบ่งรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เป็น 3 ระบบ ดังนี้

1.1.1 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เป็นระบบที่ฝ่ายบริหารมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารมีความเชื่อมโยงและต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

1.1.2 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี เป็นระบบที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างแยกกันรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

1.1.3 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดีเป็นระบบที่นำเอาโครงสร้างบางส่วนของระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีมาผสมผสานกัน ทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีต่างก็มีหน้าที่ในฝ่ายบริหาร

##### 1.1.1 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภา (parliamentary system) เป็นระบบการปกครองที่ใช้ระยะเวลาในการพัฒนาที่ยาวนานที่สุดและเป็นระบบที่นิยมแพร่หลายในประเทศประชาธิปไตยมากที่สุด โดยแต่ละ

ประเทศต่างมีการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ การเมือง เอกลักษณะของชาติ ประวัติศาสตร์และลักษณะนิสัยของคนในชาติของตน

ระบบรัฐสภามีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ จึงมีผู้เรียกระบบนี้ว่า “ระบบอังกฤษ” (British system หรือ English system) และระบบรัฐสภายังได้แพร่หลายอยู่ในยุโรปตะวันตก เช่น อิตาลี สเปน เดนมาร์ค นอร์เวย์ เยอรมัน เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ ด้วย ระบบรัฐสภานี้จึงถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ระบบตะวันตกหรือประชาธิปไตยแบบตะวันตก (Western democracy)<sup>1</sup>

ประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภานั้นมีทั้งประเทศที่มีประมุขเป็น พระมหากษัตริย์และประเทศที่มีประมุขเป็นประธานาธิบดี โดยประมุขไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง เป็นแต่เพียงประมุขของประเทศอย่างเดียว หากมีการทำกิจกรรมทางการเมือง การกระทำนั้นก็ทำไปตามตัวบทกฎหมายและจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครองหรือธรรมเนียมปฏิบัติ ต่างๆ เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี การไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองอย่างเด็ดขาดมีเฉพาะกรณีที่ ประมุขเป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้น เนื่องจากประมุขที่เป็นประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง ไม่โดยตรงก็โดยอ้อมและประธานาธิบดีไม่ได้อยู่ในฐานะสูงสุดที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ดังเช่น พระมหากษัตริย์

1.1.1.1 การปกครองระบบรัฐสภาที่มีประมุขเป็นพระมหากษัตริย์ มีโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ ดังนี้

1) ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด

ระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจเป็น สามองค์กร คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยแยกออกจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นผล มาจากพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ จนมองเดสกีเออมองว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจ แต่การ แบ่งแยกอำนาจของประเทศอังกฤษนั้นไม่ได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดหรืออย่าง เคร่งครัด หากแต่การแบ่งแยกอำนาจนั้นมีการดัดแปลงมีการผ่อนคลายความเข้มงวดลง โดยยอม ให้แต่ละองค์กรเกี่ยวข้องกันได้พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งยอมให้รัฐบาลกับรัฐสภามี ความสัมพันธ์ต่อกัน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิ การพิมพ์, 2530), น. 253.

<sup>2</sup> เฟิงอ้าง, น. 254-255.

## 2) ประมุขของประเทศเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล

ประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภาโดยมีประมุขเป็นพระมหากษัตริย์นั้น ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ซึ่งประมุขของประเทศอังกฤษอาจเป็นชายหรือหญิงก็ได้ ระบบการปกครองของประเทศอังกฤษเป็นระบอบประชาธิปไตยและได้พัฒนามาตั้งแต่สมัยมหาบัตร จนถึงพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับ เช่น Petition of Right, Bill of Rights, Act of Settlement, Parliament Act เพื่อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เคยมีอยู่มหาศาลให้ลดลงเหลือแค่ภายใต้กฎหมายของบ้านเมืองและไม่ยิ่งใหญ่ไปกว่าอำนาจของรัฐสภา โดยให้พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) หรือเป็นพระมหากษัตริย์โดยความยินยอมของรัฐสภา (Parliamentary Monarchy) ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงไม่มีพระราชอำนาจทางการเมืองการปกครองที่จะบริหารประเทศอีกต่อไป จนมีคำกล่าวที่ว่า “พระมหากษัตริย์ได้แต่ทรงปกเกล้าปกกระหม่อม แต่มิได้ทรงปกครอง” (The King reigns but not rule) ทำให้อำนาจในการบริหารเป็นของคณะรัฐมนตรี พัฒนาการเหล่านี้ทำให้ประมุขของประเทศ (Head of State) แยกออกเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล (Head of Government) โดยเด็ดขาด<sup>3</sup>

## 3) ประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง

ประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นประเทศอังกฤษนั้น พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองและไม่ทรงรับผิดชอบทางการเมืองอันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางการเมืองของประเทศอังกฤษที่ทำให้พระราชอำนาจในการบริหารลดลงจนเกือบหมดสิ้น และพัฒนามาเป็นทรงอยู่เหนือการเมืองและไม่ทรงรับผิดชอบทางการเมืองอีกต่อไป หากแต่ทรงเป็นประมุขของประเทศอย่างเดียว ถ้าจะทรงทำกิจกรรมทางการเมืองก็ทรงทำไปตามตัวบทกฎหมายและจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครองหรือธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ เช่น ทรงตรากฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้ว ทรงแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ตามที่รัฐบาลเสนอ ทรงแถลงพระบรมราชาบายการปกครองประจำปีตามที่รัฐบาลถวายคำแนะนำ เป็นต้น โดยต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการคอยกำกับอยู่อีกชั้นหนึ่ง ทำให้ทรงพ้นจากความรับผิดชอบ เพราะผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทน และพระมหากษัตริย์กลายเป็นสถาบันที่ผู้ใดจะละเมิดว่ากล่าวฟ้องร้องมิได้ (The King can do no wrong)<sup>4</sup>

<sup>3</sup> เฟิงอ้าง, น. 255.

<sup>4</sup> เฟิงอ้าง, น. 256-257.

4) สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา

โครงสร้างข้อนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากแสดงให้เห็นถึงวิถีจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมที่เป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาที่มีรัฐสภาเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมือง ดังที่ เซอร์เอ็ดเวิร์ด โคค (Sir Edward Coke) ประธานศาลสูงของประเทศอังกฤษเคยกล่าวไว้ว่า “อำนาจและหน้าที่รับผิดชอบของรัฐสภานั้นกว้างขวางและเด็ดขาดมากเสียจนจำกัดไม่ได้” เป็นเพราะรัฐสภาเป็นสถาบันที่มาจากประชาชนและทำหน้าที่ต่างๆ แทนประชาชน เช่น ให้ความเห็นชอบในการให้บุคคลใดเป็นประมุข การออกกฎหมาย การให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งอาจถือได้ว่าประชาชนเป็นผู้กระทำเอง

ขั้นตอนของประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเริ่มต้นด้วยการให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ในประเทศอังกฤษประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญเท่านั้น โดยไม่ได้เลือกตั้งสมาชิกสภาขุนนาง เมื่อได้สมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาก็จะให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมอบให้ใครคนหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งโดยปกติจะได้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภามากที่สุด การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะต้องมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาหรือไม่ก็ได้

คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินบนรากฐานของความไว้วางใจของสภา (Parliament's confidence) เพราะถือว่ามาจากสภา ไม่ได้มาจากประชาชนหรือประมุขโดยตรง คณะรัฐมนตรีจึงต้องรักษาสัมพันธภาพกับสภา เพราะถ้าสภาไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีวันใด คณะรัฐมนตรีจะต้องสิ้นสุดลงทันที สัมพันธภาพระหว่างสภากับคณะรัฐมนตรีนี้เองทำให้เกิดระบบรัฐสภา<sup>5</sup>

5) สภามีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล

เนื่องจากรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา สภาจึงมีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้ เรียกว่า อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนี้เป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเป็นมาตรการในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาล กรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นอำนาจของทั้งสองสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งรัฐบาลอาจต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภาน้อยกว่า

<sup>5</sup> เฟิงอ้าง, น. 258-260.

สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับที่มาของวุฒิสภาว่ามาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐสภาจะไม่เข้าไปควบคุมการทำงานของข้าราชการประจำ เพราะถือว่ารัฐมนตรีแต่ละกระทรวงเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของแต่ละกระทรวงอยู่แล้ว มีอะไรก็ไปว่ากล่าวรัฐมนตรีได้ เพราะสภาเป็นผู้ควบคุมรัฐมนตรี

เมื่อสภามาจากประชาชนและสภาเป็นผู้มอบความไว้วางใจให้รัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ สภาจึงต้องคอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลว่าสมควรให้ความไว้วางใจ รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปหรือไม่ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสามารถทำได้หลายมาตรการ ดังนี้<sup>6</sup>

ก) คณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นเสร็จแล้ว ต้องแถลงนโยบายต่อสภาสามัญ และรับคะแนนเสียงไว้วางใจก่อนเข้ารับตำแหน่ง

ข) สมาชิกสภาสามารถตั้งกระทู้ถาม (Question) ต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ มาตรการควบคุมข้อนี้เองที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ชื่อว่าเป็นปากเสียงของประชาชน

ค) การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ (Vote of no confidence) นั้น เป็นมาตรการเด็ดขาดขั้นสุดท้ายที่จะควบคุมรัฐบาล เพราะจะนำไปสู่การลงมติว่ารัฐมนตรีคนนั้นหรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้น สมควรได้รับความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปหรือไม่ ถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจ รัฐมนตรีคนนั้นหรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้นก็พ้นจากตำแหน่งไป

6) รัฐบาลเสนอให้ประมุขของประเทศยุบสภาได้

การที่รัฐบาลสามารถเสนอให้ประมุขยุบสภาได้เป็นการยับยั้งตรวจสอบการควบคุมของสภาที่มีต่อรัฐบาลว่าต้องเป็นไปด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน ไม่ใช่การควบคุมอย่างไม่มีเหตุผล<sup>7</sup> เนื่องจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นมาตรการที่แสดงว่าสภาอยู่เหนือรัฐบาล และมีผลกระทบต่อรัฐบาลค่อนข้างมากทั้งการตั้งกระทู้ถามหรือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ฝ่ายรัฐบาลจึงต้องมีไม้ตายที่จะใช้กับสภา ซึ่งก็คือการเสนอให้ประมุขของประเทศยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่<sup>8</sup>

<sup>6</sup> เฟิงอ๋าง, น. 261-262.

<sup>7</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), น. 147.

<sup>8</sup> วิษณุ เครืองาม, อ๋างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 263.

1.1.1.2 การปกครองระบบรัฐสภาที่มีประมุขเป็นประธานาธิบดี มีโครงสร้างทางการเมืองการปกครองเช่นเดียวกันกับการปกครองระบบรัฐสภาที่มีประมุขเป็นพระมหากษัตริย์ แตกต่างกันเพียงประมุขของประเทศเป็นประธานาธิบดี ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจระดับเดียวกับหรือใกล้เคียงกับพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นนักการเมืองซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งไม่โดยตรงก็โดยอ้อมจึงไม่อาจอยู่เหนือการเมืองหรือไม่รับผิดชอบใดๆ ทางการเมืองโดยเด็ดขาดได้ และไม่อยู่ในฐานะสูงสุดที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ดังเช่นเดียวกับกรณีพระมหากษัตริย์ ประธานาธิบดีจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่เป็นคนของพรรคการเมืองใด ไม่ต้องตอบกระทู้ถามในสภา ไม่ถูกสภาเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ไม่ต้องรายงานผลงานต่อสภา ประธานาธิบดีอาจปรึกษากิจการบ้านเมืองกับนักการเมืองต่างๆ ได้อย่างเปิดเผยมากกว่าพระมหากษัตริย์ อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ และอาจถูกควบคุมทางการเมืองโดยอ้อมได้ โดยประชาชนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ยอมเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีอีกครั้ง ส่วนการลงนามกำกับการลงนามของประธานาธิบดีอาจมีหรือไม่มีก็ได้ แต่มักจะมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามกำกับเช่นเดียวกับประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข<sup>9</sup> ประเทศที่ปกครองระบบรัฐสภาโดยมีประมุขเป็นประธานาธิบดี ได้แก่ ประเทศอิตาลี ประเทศเยอรมัน ประเทศอินเดีย ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่กล่าวมาข้างต้นนั้นมีที่มาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศต่างๆ นำไปใช้ อย่างไรก็ตาม แจ็ค ฮาร์วีย์ (Jack Harvey) ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง “อังกฤษปกครองกันอย่างไร” (How Britain is Governed) ว่า “เราจะสรุปเอาง่ายๆ ไม่ได้ว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญนี้ใช้ได้ดีกับประเทศอังกฤษ จึงควรที่จะใช้เป็นแบบแผนสำหรับประเทศอื่นๆ ทั้งหมดด้วย ชาติต่างๆ มีความแตกต่างกันในทางเชื้อชาติและส่วนประกอบทางสังคม ภูมิหลังทางเศรษฐกิจ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ อุปนิสัยใจคอของพลเมือง และการพัฒนาทางการเมือง เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐธรรมนูญซึ่งเหมาะกับประเทศหนึ่งอาจจะไม่ดีที่สุดสำหรับอีกประเทศหนึ่งก็ได้”<sup>10</sup> ดังนั้น ประเทศใดก็ตามที่นำระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษไปใช้ ต้องนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมกับประเทศของตนด้วย

<sup>9</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 257-258.

<sup>10</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 263.

### 1.1.2 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี<sup>11</sup>

ระบบประธานาธิบดีถือกำเนิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาฉบับปี ค.ศ. 1789 เป็นระบบที่แตกต่างไปจากระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษโดยได้รับอิทธิพลมาจากตำราและความเห็นของนักคิดนักเขียนในเวลานั้นหลายคน ประกอบกับได้รับแรงบันดาลใจจากความคิดที่ต้องการริเริ่มการจัดรูปแบบรัฐบาลแบบใหม่ให้แตกต่างไปจากของประเทศอังกฤษ โครงสร้างของระบบประธานาธิบดีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

#### 1) ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด

ระบบประธานาธิบดีเกิดจากความเข้าใจทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออว่าเป็นสิ่งที่ดี ถูกต้อง โดยนำมาแปรผลเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและปฏิบัติให้เห็นจริงจังกฎรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของแต่ละฝ่ายออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาดและเคร่งครัด โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจะไม่มีภารกิจซ้ำซ้อนกันและกัน

#### 2) ประชาชนของประเทศเป็นคนเดียวกับหัวหน้ารัฐบาล

ประชาชนของประเทศเรียกว่า ประธานาธิบดี (President) มาจากการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งอย่างมีวาระ เป็นทั้งหัวหน้ารัฐบาลหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน ระบบนี้ไม่มีนายกรัฐมนตรี แต่มีรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นสูงหรือผู้ช่วยประธานาธิบดีในกิจการกระทรวงต่างๆ ไม่มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติ ไม่มีความรับผิดชอบร่วมกัน การปกครองระบบประธานาธิบดีนี้ ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งเพียงคนเดียวในฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีจึงเป็นบุคคลเดียวที่จะต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อประชาชน ประธานาธิบดีจะเรียกประชุมรัฐมนตรีทุกคนหรือบางคนหรือไม่ได้ และความเห็นของรัฐมนตรีที่เข้าประชุมก็ไม่ผูกมัดประธานาธิบดี

#### 3) ประชาชนของประเทศต้องรับผิดชอบทางการเมือง

ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนมีการเข้าออกตามวาระเพื่อให้ประชาชนควบคุมโดยวิธีการเลือกตั้ง ถ้าทำไม่ได้

<sup>11</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 264-268.

ประชาชนจะไม่เลือกเข้ามาอีก จากกรณีที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันค่อนข้างเด็ดขาด ประธานาธิบดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา ระบบนี้ไม่มีผู้ลงนามกำกับการลงนามของประธานาธิบดี

4) สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วย

ในระบบประธานาธิบดี สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประธานาธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เมื่อต่างฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐบาลก็อยู่ได้โดยไม่ต้องอาศัยความไว้วางใจของสภา สมาชิกสภาและประธานาธิบดีต่างอยู่ในวาระได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

5) สภาไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล

โดยผลของการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดเคร่งครัด และจากการที่สภาและรัฐบาลต่างมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน สภาจึงไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล คือไม่มีอำนาจตั้งกระทู้ถาม ไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และจะขับรัฐบาลออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระไม่ได้ ในทำนองกลับกัน รัฐบาลก็ไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา และไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาด้วย

6) ไม่มีการยุบสภา

เป็นผลมาจากการที่สภาไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล รัฐบาลจึงไม่มีสิทธิเสนอให้ยุบสภาได้ โครงสร้างข้อนี้เป็นผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ศูนย์แห่งอำนาจอยู่ที่ประธานาธิบดี เพราะเป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยในฐานะประมุขแห่งรัฐก็มีอำนาจแต่งตั้งถอด รับรองถอด ลงนามในกฎหมาย ยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเหล่าทัพ ลงนามในสนธิสัญญา ให้อภัยโทษ เป็นต้น และในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาลก็เป็นผู้กำหนดนโยบายการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งไม่ต้องไปแถลงนโยบายขอความไว้วางใจจากสภา เป็นผู้เจรจากับรัฐบาลนานาชาติ เป็นผู้สั่งการทางทหารและวางมาตรการรักษาความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น ส่วนสภาก็ทำหน้าที่ออกกฎหมายโดยอาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางฝ่ายบริหารบ้างตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (ประธานาธิบดี) กับสภามีค่อนข้างน้อย ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ หากจะมีความสัมพันธ์กันบ้างมักเป็นเรื่องของการขอความยินยอมหรือความเห็นชอบ (Consent) ไม่ใช่ขอความไว้วางใจ (Confidence) และเป็นความสัมพันธ์ต่อสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) มากกว่าสภาผู้แทนราษฎร

### 1.1.3 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดี<sup>12</sup>

การปกครองระบบนี้เกิดจากการที่นายพลชาร์ลส์ เดอโกลด์ วีรบุรุษสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้รับเชิญเข้าจัดตั้งรัฐบาลโดยได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเริ่มสมัยการปกครองของประเทศฝรั่งเศสใหม่เป็นสมัยสาธารณรัฐที่ 5 เดอโกลด์และผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนสำคัญ เช่น มิเชล เดอเบร มีความเห็นว่า ระบบประธานาธิบดีอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกาดีกว่า โดยเฉพาะการแบ่งแยกอำนาจมากเกินไป ทำให้ปราศจากการควบคุมซึ่งกันและกันระหว่างสภาและรัฐบาล ส่วนระบบรัฐสภาอย่างประเทศอังกฤษก็ทำให้ฝ่ายบริหารถูกควบคุมมากเกินไป ทั้งประมุขของประเทศก็มีอำนาจน้อยเกินไปจนกลายเป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น เดอโกลด์ได้นำเอาลักษณะที่ดีของทั้งระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีมาผสมผสานกันจนทำให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบใหม่ขึ้นมา เรียกว่า ระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดี ซึ่งมีหลักการโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้

- 1) มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศมาจากการเลือกตั้ง  
มีประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเรียกว่า ประธานาธิบดี อยู่ในตำแหน่งตามวาระ
- 2) ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ แต่ไม่ได้เป็นหัวหน้ารัฐบาล  
โดยที่หัวหน้ารัฐบาลก็คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ทำนองเดียวกับระบบรัฐสภา ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้และสามารถถอดถอนได้โดยไม่ต้องมีบุคคลใดลงนามรับรอง
- 3) นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล  
รัฐบาลประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างๆ การทำงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปในการทำงานเดียวกับรัฐบาลในระบบรัฐสภา
- 4) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศและต้องรับผิดชอบต่อสภา  
คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศและต้องรับผิดชอบต่อสภาโดยอาจถูกตั้งกระทู้ถามได้หรือสภาอาจเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้

<sup>12</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 268-271.

5) ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้  
โครงสร้างข้อนี้เหมือนกับในระบบรัฐสภาคือ ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทน  
ราษฎรได้

6) ประธานาธิบดีมีอำนาจมากกว่าประมุขของประเทศในระบบรัฐสภา  
อำนาจที่มากกว่า ได้แก่ เป็นประธานของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีสิทธิใช้อำนาจพิเศษหรือมาตรการจำเป็นเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉิน เห็นได้ว่ามีอำนาจมากเช่นเดียวกับ  
ประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี

7) จำกัดอำนาจหรือบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมายอย่างมาก  
การจำกัดอำนาจหรือบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมาย เช่น ออก  
กฎหมายได้บางประเภทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นให้ฝ่ายบริหารออกเป็น  
รัฐกฤษฎีกาได้เอง ในบางกรณีรัฐบาลอาจขออำนาจจากรัฐสภาเพื่อออกข้อกำหนดได้เองภายใน  
ระยะเวลาที่กำหนดได้ด้วย

8) ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดอย่างในระบบประธานาธิบดี  
โดยยอมให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เช่น  
รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ รัฐบาลต้องบริหารประเทศด้วย  
ความไว้วางใจของรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอร่าง  
กฎหมาย แต่สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ เช่นเดียวกับระบบ  
ประธานาธิบดี

ระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นระบบการเมืองที่มีความ  
มันคงกับประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น ประธานาธิบดีมีบทบาททางการเมือง  
มากกว่าประมุขของประเทศในระบบรัฐสภา การที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน  
แสดงให้เห็นถึงการยอมรับของมหาชนจึงสมควรให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า  
ประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี แต่ต้องไม่ขัดต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตย

## 1.2 ทฤษฎีว่าด้วยรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย กับความสัมพันธ์ของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

### 1.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็เท่ากับเป็นการผูกขาดอำนาจไว้โดยที่ไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจ อาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจไปใช้ควบคู่กัน ไม่ว่าประเทศนั้นจะอยู่ในระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี โดยที่ประเทศใดใช้ระบบประธานาธิบดีประเทศนั้นจะนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้มากแต่ก็ยังจำเป็นต้องเอาหลักการถ่วงดุลอำนาจมาใช้ประกอบด้วย ส่วนประเทศที่อยู่ในระบบรัฐสภานั้นนำหลักการถ่วงดุลอำนาจมาใช้มากแต่ก็ต้องนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ประกอบด้วยเช่นกัน<sup>13</sup>

จากการที่แต่ละประเทศต้องนำหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจมาใช้ในการปกครองก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

#### 1.2.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

มองเตสกีเออ (Montesquieu) ชาวฝรั่งเศส ถือได้ว่าเป็นผู้ต้นคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจความจริงแล้วก่อนหน้าความคิดของมองเตสกีเออก็ได้มีนักคิดท่านอื่นเขียนถึงการแบ่งอำนาจของรัฐไว้หลายท่าน แต่เป็นการจำแนกออกให้เห็นว่า อำนาจของรัฐจัดแบ่งออกไปอย่างไร ส่วนมองเตสกีเออคิดไปไกลกว่านักคิดทั้งหลายอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ นอกจากจะอธิบายว่าอำนาจในรัฐมีการจัดแบ่งออกไปอย่างไรแล้ว มองเตสกีเออยังเรียกร้องให้มีการจัดแบ่งอำนาจและแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจนี้เป็นคนละคนอีกด้วย ซึ่งการเรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจเป็นอิสระจากกันนั้น เป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เพราะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเหตุนี้ความ

<sup>13</sup> จเร พันธุ์เปรื่อง, “หลักการแบ่งแยกอำนาจกับความสมดุลแห่งอำนาจ,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 3, ปีที่ 31, น. 17, (มีนาคม 2526).

คิดเห็นของมองเตสกีเออจึงถือว่าเป็นความคิดที่สำคัญ และมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในปี ค.ศ.1784 มองเตสกีเออได้เขียนหนังสือชื่อ “ว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย” (De l'esprit des lois) ซึ่งกล่าวถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ทั่วไป และในหนังสือนั้นยังกล่าวถึงรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษอีกด้วย โดยกล่าวไว้ว่า “ทุกประเทศมีอำนาจอยู่สามอย่างกล่าวคือ (1) อำนาจนิติบัญญัติ (2) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน อันได้แก่ อำนาจที่พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการทำสัญญาสันติภาพหรือประกาศสงคราม ส่งหรือรับทูต หรือรักษาความสงบเรียบร้อยหรือป้องกันมิให้มีการรุกราน (ซึ่งเป็นอำนาจบริหาร) (3) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นอำนาจที่จะพิพากษาคดี” อันเป็นเรื่องที่มองเตสกีเออได้เข้าใจรัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษในสมัยนั้นผิดไป แต่ในทางรัฐธรรมนูญนั้นความเข้าใจผิดหรือการปฏิบัติรัฐธรรมนูญอย่างผิดๆ ได้กลายเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปมากต่อมาก ความคิดเห็นของมองเตสกีเออจึงเป็นที่นิยมอยู่ในสมัยการปฏิวัติฝรั่งเศส และนอกจากนั้นปฏิญญาสิทธิมนุษยย์และพลเมืองของฝรั่งเศสซึ่งสมัชชาแห่งชาติได้ลงมติเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ.1789 ข้อ 16 ได้พูดถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจว่า “สังคมใดไม่มีหลักประกันสิทธิและไม่มี การแบ่งแยกอำนาจโดยชัดแจ้ง สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ”

การที่มองเตสกีเออเห็นว่า ทุกประเทศจะต้องมีหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนั้น เพราะเขาเห็นว่าเป็นธรรมชาติที่เมื่อบุคคลมีอำนาจ บุคคลมักจะใช้อำนาจเกินเลยไปเสมอๆ ดังนั้นจึงต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจอีกอำนาจหนึ่ง (Le pouvoir arrête le pouvoir) บุคคลจึงมีเสรีภาพได้ ทั้งนี้เพราะถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน บุคคลจะไม่มีเสรีภาพเพราะเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียว (คือ สภานิติบัญญัติ) นั้นจะออกกฎหมายกดขี่และใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการจะไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร บุคคลก็จะมีเสรีภาพเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าอำนาจตุลาการมาร่วมเป็นอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือผู้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะบังคับประชาชนได้เต็ม ดังนั้น มองเตสกีเออจึงเห็นว่าจะต้องไม่ให้อำนาจต่างๆ นี้ขึ้นอยู่กับกัน คือ ให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสามนี้เป็นอิสระจากกัน<sup>14</sup>

<sup>14</sup> หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538), น. 91-93.

การแบ่งแยกอำนาจนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาอยู่ 3 ประการคือ<sup>15</sup>

ก) ควรแบ่งแยกอำนาจออกเป็นกี่ประเภท

ข) ควรแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทออกไปอย่างเด็ดขาดหรือยอมให้มาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันบ้าง

ค) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในแต่ละองค์กรจะซ้ำกันได้หรือไม่

ปัญหาที่ 1 รัฐธรรมนูญส่วนมากแยกอำนาจเป็น 3 ประเภทคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ในทำนองเดียวกับความเห็นของมองเตสกีเออ แต่ก็มีความเห็นเห็นว่าควรแบ่งออกเป็น 2 ประเภทเท่านั้น คือ อำนาจที่จะบัญญัติกฎหมาย และอำนาจที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าอำนาจตุลาการนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่แท้จริงไม่ได้อยู่ที่ทางทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจออกเป็นอย่างไร แต่ปัญหาอยู่ที่ทางปฏิบัติว่า สมควรจะให้ผู้ใช้อำนาจเป็นอิสระจากกันหรือไม่

ปัญหาที่ 2 ระบบการแบ่งแยกอำนาจในประเทศต่างๆ นั้นมีระบบอยู่สองระบบ คือ ระบบแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด ซึ่งใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา และในประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกา ระบบนี้คือระบบประธานาธิบดี และระบบแยกอำนาจออกไปแต่ไม่เด็ดขาด โดยยอมให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันได้บ้าง เช่น ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบฝ่ายนิติบัญญัติ และให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งได้ ระบบนี้คือระบบรัฐสภา มองเตสกีเออเองก็ยอมให้อำนาจต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกันได้บ้าง เช่น ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การถ่วงดุลและการยับยั้งซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกัน การแยกกันอย่างเด็ดขาดย่อมไม่ถูกต้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ระบบรัฐบาลต่างๆ ที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงแตกต่างกันเฉพาะดีกรีหรือระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทเท่านั้น เช่น ในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกว่าระบบประธานาธิบดีเป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจ

<sup>15</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบาย หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), น. 147-149.

แต่ละประเภทจะต้องไม่ทำลายสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าการก้าวท้าวหรือความสัมพันธ์นั้นทำให้องค์กรอื่นยังคงทำหน้าที่ของตนต่อไปได้หรือไม่ด้วย

ปัญหาที่ 3 บุคคลคนเดียวจะดำรงตำแหน่งในแต่ละองค์กรซึ่งกันได้หรือไม่ ถ้าถือตามหลักแยกตัวบุคคลอย่างเด็ดขาดอาจกล่าวได้ว่าบุคคลจะดำรงตำแหน่งในหลายองค์กรมิได้ หลักนี้ไม่เคร่งครัดในระบบรัฐสภา เพราะยอมให้สมาชิกสภานิติบัญญัติดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ แต่ในระบบประธานาธิบดีแยกกันอย่างเด็ดขาดระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ ปัญหานี้เป็นปัญหาเฉพาะองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น สำหรับองค์กรตุลาการหรือศาลนั้น ในทุกระบบต่างถือหลักเคร่งครัดในเรื่องแยกตัวบุคคล

การแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดนี้ไม่มีประเทศใดนำมาใช้อย่างเคร่งครัดได้ ประเทศที่นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ค่อนข้างเด็ดขาด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ต้องมีวิถีทางเพื่อจะได้มีการประสานกันระหว่างผู้ใช้อำนาจต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ใช้พรรคการเมืองเป็นสื่อกลางบ้าง ใช้วิธีจัดตั้งคณะกรรมการรัฐสภาโดยแบ่งหน้าที่ให้ตรงกับกระทรวงของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางฝ่ายนิติบัญญัติโดยทางคณะกรรมการของรัฐสภาบ้าง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจ ท้ายที่สุดแล้วก็ต้องมีอำนาจหนึ่งใหญ่กว่าอำนาจอื่นอยู่บ้าง ในสามอำนาจนี้ อำนาจตุลาการได้แยกออกไปเด็ดขาด ดังนั้นจึงมีปัญหาเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารว่าอำนาจใดจะใหญ่กว่ากัน ซึ่งมีความเห็นกันว่าอำนาจนิติบัญญัติควรจะใหญ่กว่า เพราะรัฐสภาประกอบด้วยผู้แทนซึ่งประชาชนได้เลือกตั้งให้มาบัญญัติกฎหมายแทนประชาชนและการที่ฝ่ายบริหารจะบริหารราชการแผ่นดินได้ก็ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย ประเทศที่ประชาชนเลือกตั้งประธานาธิบดีเองนั้น อำนาจของประธานาธิบดีอาจเสมอหรือใกล้เคียงกับอำนาจนิติบัญญัติได้บ้าง ส่วนประเทศอังกฤษฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจเหนือผู้แทนราษฎร แต่อำนาจของนายกรัฐมนตรีนี้เป็นอำนาจในทางข้อเท็จจริง เนื่องด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและบุคคลชั้นหัวหน้าของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาและประเทศอังกฤษมีพรรคการเมืองใหญ่ๆ เพียงสองพรรคเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เองหัวหน้าและบุคคลชั้นหัวหน้าพรรคการเมืองจึงอยู่ในฐานะอันแท้จริงที่จะควบคุมเสียงของสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่การที่จะให้การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยเรียบร้อย โดยใช้วิธีการแก้ไขในทางข้อเท็จจริง เช่น มีพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางนั้นย่อมไม่เป็นของแน่นอน อย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ถ้าประธานาธิบดีและฝ่ายข้างมากในรัฐสภาเป็นคนละพรรคก็เกิดความขัดข้องขึ้นได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ จึงมีบทบัญญัติที่ทำให้

อำนาจต่างๆ สมดุลกันเพื่อไม่ให้อำนาจหนึ่งเหนือกว่าอีกอำนาจหนึ่งจนเกินไปจนกลายเป็นเผด็จการได้

แต่หลักความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในการปกครองประเทศนั้น มักจะเป็นไปในทางที่อำนาจหนึ่งมีอิทธิพลเหนือกว่าอำนาจอื่นไม่มากนักน้อย ไม่มีระบอบการปกครองใดที่จะสามารถกำหนดให้อำนาจของรัฐแต่ละอำนาจมีอำนาจเท่ากันหรือใกล้เคียงกันเลย ไม่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร หมายความว่าขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็งรัฐสภาพีบทบาทครอบงำฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ ซึ่งมักจะได้แก่ช่วงเวลาที่เป็นรัฐบาลผสม ก็จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร แต่ในขณะที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งสามารถใช้อิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติได้ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำในการปกครองสภาพการณ์จะเป็นเช่นนี้ตลอดไปจนเป็นปรากฏการณ์ปกติ เห็นได้ว่า ในการปกครองประเทศนั้น การสร้างดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากที่สุดแทบจะกล่าวได้ว่าไม่เคยปรากฏว่ามีดุลอำนาจจริงๆ ในการปกครองประเทศเลย เพราะจะมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้นำในการปกครองประเทศและใช้อำนาจครอบงำอำนาจอื่นอยู่เสมอหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเช่นนี้ตลอดเวลา เป็นเพราะปัจจัยหลายประการรวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีในการปกครองประเทศนั้นๆ และบุคลิกลักษณะส่วนตัวของผู้นำในแต่ละอำนาจด้วย

ตัวอย่างการขาดดุลอำนาจในการปกครองระบบรัฐสภาที่ปรากฏเด่นชัด ได้แก่ ประเทศอังกฤษ รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) มีอำนาจสูงกว่ารัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) โดยทั่วไปแล้วถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด แต่ในทางปฏิบัตินั้น คณะรัฐมนตรีย่อมจะเป็นผู้นำและชี้ทางให้แก่รัฐสภาตลอด รูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษจึงถูกเรียกว่า การปกครองโดยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษมีอยู่ไม่กี่พรรคที่ผลัดกันเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล เป็นสมาชิกสังกัดพรรคการเมืองโดยย่อมเห็นได้อย่างชัดเจน เมื่อพรรคของตนเข้าจัดตั้งรัฐบาล หัวหน้าพรรคก็จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคฝ่ายข้างน้อยก็จะมีหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน การออกเสียงลงคะแนนของพรรคการเมืองก็เป็นไปอย่างมีระเบียบวินัย ในสภาผู้แทนของประเทศอังกฤษมีผู้แทนของพรรคควบคุมสมาชิกของพรรคไปลงคะแนนอย่างเคร่งครัดเพราะฉะนั้นเมื่อพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภาแล้วรัฐบาลย่อมจะได้รับเสียงสนับสนุนอยู่เสมอ ดังนั้นในประเทศอังกฤษการที่สภาสามัญชนหรือสภาผู้แทนราษฎรจะล้มรัฐบาลนั้นจึงพูดได้ว่าเกือบไม่มี การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษส่วนมากจึงมาจากการเลือกตั้งใหญ่หรือการเลือกตั้งทั่วไป

การขาดดุลอำนาจในอีกลักษณะหนึ่งที่แตกต่างไปจากกรณีของประเทศอังกฤษ คือ การปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสมัยสาธารณรัฐที่ 4 (ตั้งแต่ปี ค.ศ.1870 ถึงปี ค.ศ.1958) ช่วงเวลานั้นรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีฐานะต่ำกว่าสภา กล่าวคือ สาธารณรัฐที่ 3 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1875 กำหนดให้ระบอบการปกครองเป็นไปในรูปแบบรัฐสภาที่รัฐบาลเสมอภาคกัน แต่ในทางปฏิบัติ ดุลย์อำนาจดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กลับปรากฏว่ารัฐบาลขาดเสถียรภาพและอ่อนแอ เพราะรัฐบาลไม่ใช้สิทธิในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับพรรคการเมืองมีมาก มีการกล่าวกันว่าการใช้สิทธิในการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของประธานาธิบดี Mac-Mahon แต่สาเหตุที่สำคัญมาจากการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงก่อน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่กล้าของบรรดานายกรัฐมนตรีเอง ในช่วงระยะเวลา 65 ปี คณะรัฐมนตรีมี 100 กว่าชุด โดยเฉลี่ยคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศได้ชุดละประมาณ 8 เดือนเท่านั้น และในช่วงสาธารณรัฐที่ 4 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 รัฐบาลก็ยังขาดเสถียรภาพอยู่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรกระทำได้ยาก เนื่องจากต้องประกอบด้วยเงื่อนไขต่างๆ 2 ประการ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นการยากที่จะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ตามเงื่อนไขนั้น รัฐบาลจึงมักจะต้องชิงลาออกเสียก่อนโดยไม่ทันได้มีโอกาสขอให้มีการยุบสภา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สภาไม่เกรงกลัวรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้นความล้มเหลวที่เกิดจากระบบการเมืองในสาธารณรัฐที่ 4 นั้นมาจากการที่ฝ่ายบริหารซึ่งก็คือรัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจดำเนินนโยบายและเผชิญกับวิกฤตการณ์ภายนอกประเทศ โดยเฉพาะกรณีสงครามกัวชาตีของชาวอัลจีเรียกระทบกระเทือนอย่างมาก เพราะระบบหลายพรรคทำให้พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง ความทะเยอทะยานของนักการเมืองที่ต้องการเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารมีมากกว่าที่จะทำหน้าที่นิติบัญญัติ นักการเมืองในแต่ละพรรคขาดระเบียบวินัย รัฐบาลผสมที่มาจากพรรคที่หลากหลาย ความคิดไม่ว่าจะเป็นพรรคสังคมนิยม พรรคระดิกาล และพรรคเสรีนิยมคาบอลิก เป็นผลให้รัฐบาลมีรากฐานที่เปราะบาง ไม่เข้มแข็งและไม่มั่นคง เห็นได้จากระยะเวลา 12 ปี (ตั้งแต่ปี ค.ศ.1946 ถึงปี ค.ศ.1958) มีการจัดตั้งรัฐบาล 25 ชุด มีนายกรัฐมนตรี 15 คน มีเพียงรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Menri Queuille และ Guy Mollet เท่านั้นที่มีอายุเกิน 1 ปี ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากที่นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 หรือสาธารณรัฐที่ 4 จะยุบสภานิติบัญญัติและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดการขาดดุลอำนาจขึ้นในทางปฏิบัติ

สำหรับประเทศไทยนั้น มีผู้วิเคราะห์ถึงปัญหาของดุลอำนาจในการปกครองระบบรัฐสภาว่า มีลักษณะขาดดุลอำนาจเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การปกครองของไทยมีลักษณะที่คณะรัฐมนตรีในฐานะอำนาจฝ่ายบริหารมีอิทธิพลครอบงำอำนาจนิติบัญญัติตลอดมาเกือบทุกยุค

ทุกสมัย จึงทำให้การปกครองของไทยมีลักษณะของการขาดดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมาตลอด โดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องตกอยู่ใต้การนำของฝ่ายบริหาร<sup>16</sup>

### 1.2.1.2 การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

การที่จะให้อำนาจต่างๆ สมดุลกันได้นั้นต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอีกอำนาจหนึ่งได้ โดยให้แต่ละอำนาจมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้

การควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญบางประเทศได้กำหนดวิธีการไว้ดังต่อไปนี้

1) ให้ฝ่ายบริหารยุบสภานิติบัญญัติได้ กรณีที่มี 2 สภา สภาที่ถูกยุบมักได้แก่สภาล่าง ในบางประเทศการยุบสภาล่างต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงก่อน นอกจากนี้ ในบางประเทศการยุบสภาจะทำได้ต่อเมื่อระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ผ่านพ้นไปแล้วเพื่อหลีกเลี่ยงการยุบสภาที่ต่อเนื่องกัน<sup>17</sup> โดยปกติสมาชิกสภานิติบัญญัติย่อมไม่ยอมให้มีการยุบสภา เพราะเมื่อยุบสภาก็ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ก็เป็นการเสี่ยงเนื่องจากไม่มีความแน่นอนว่าจะได้รับการเลือกตั้งซ้ำอีกหรือไม่ ดังนั้นการยุบสภานิติบัญญัติจึงเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะใช้ควบคุมสภานิติบัญญัติได้ ประเทศที่มีพรรคการเมืองเจริญเป็นปีกแผ่นและพรรคการเมืองแยกกันออกเป็นฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านรัฐบาล การยุบสภาย่อมเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่จะให้สมาชิกในพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลสมัครสมานสามัคคีกัน เพราะหากมีการแตกแยกกันสมาชิกอาจจะไม่ได้รับความสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอีก หรือแม้แต่สมาชิกของพรรคฝ่ายค้านก็ยังหวาดเกรงการยุบสภา เนื่องจากว่าการยุบสภาและการเลือกตั้งใหม่ในจังหวะที่ไม่เหมาะสมย่อมทำให้สมาชิกฝ่ายค้านมีความเสี่ยงในการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน และการยุบสภายังเป็นอำนาจของประชาชนที่จะใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือชี้ขาดว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติได้ต้องตรงตามเจตจำนงของประชาชนมากกว่ากัน<sup>18</sup>

<sup>16</sup> จิรศักดิ์ ไกรเพชร, อำนาจบริหารกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในเมืองไทย (พ.ศ. 2475 - 2539), (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), น. 22-25.

<sup>17</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), น. 52.

<sup>18</sup> สมยศ เชื้อไทย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 149.

2) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้วไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ยืนยันหรือปฏิเสธร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและอาจมีบทบัญญัติไว้ด้วยว่า ถ้าประชาชนออกเสียงเป็นประชามติปฏิเสธร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้แล้ว ให้ถือว่าสภานิติบัญญัติถูกยุบไปด้วย การลงมตินี้เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนที่จะใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือชี้ขาดว่า ฝ่ายใดมีความเห็นตรงกับเจตจำนงของประชาชนเช่นเดียวกัน<sup>19</sup>

3) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติได้เช่นเดียวกับสมาชิกของสภานิติบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย และเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารต้องการกฎหมายเช่นใด<sup>20</sup>

4) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นได้ เพราะฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะที่ทราบข้อเท็จจริงได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงใกล้ชิด การยอมให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงในจังหวะที่เหมาะสมจะทำให้สภานิติบัญญัติดำเนินการได้ถูกต้องและตรงต่อความจริงมากขึ้น เป็นการดีกว่าที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติอภิปรายโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เข้าใจผิดพลาดเนื่องจากไม่ทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเมื่อข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องแล้วการลงมติโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องก็ย่อมจะไม่ถูกต้องเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ข้อบังคับการประชุมสภาจึงให้รัฐบาลขออภิปรายได้ทุกโอกาส<sup>21</sup>

5) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งอย่างเด็ดขาดหรือโดยถ่วงเวลาให้ล่าช้า เพราะเป็นการทำให้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติลดน้อยลงไป การยับยั้งร่างกฎหมายให้ล่าช้ามีประโยชน์ 3 ประการ คือ ประการที่ 1 ป้องกันการออกกฎหมายด้วยอารมณ์อันร้อนแรง หุนหันพลันแล่น โดยไม่คิดให้รอบคอบ ถ้ามีการยับยั้งให้ล่าช้าแล้วส่งกลับไปพิจารณาใหม่ ร่างกฎหมายนั้นก็ได้รับการพิจารณาในบรรยากาศที่สงบลง ประการที่ 2 ในระหว่างที่ร่างกฎหมายถูกยับยั้งย่อมจะเป็นโอกาสได้หยั่งทราบสาธารณมติเกี่ยวกับกฎหมายนั้นๆ และประการที่ 3 เป็นการให้โอกาสแก่ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะแก้ไขข้อผิดพลาด

<sup>19</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 149-150.

<sup>20</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 150.

<sup>21</sup> เฟิ่งอ๋าง.

หรือขาดตกบกพร่องของตนเอง<sup>22</sup>

การควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญบางประเทศได้กำหนดวิธีการไว้ดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

1) ให้การแต่งตั้งฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน จึงจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายนั้นได้

2) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งได้ โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

3) ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม เป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในสภาโดยเปิดเผย ทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังตัว ไม่บริหารราชการแผ่นดินฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทำการใดโดยไม่เที่ยงธรรมเพราะจะต้องให้เหตุผลประกอบการกระทำของตนหรือของข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชาชั้นรองๆ ลงมาในสภา ภายใต้การวิจารณ์ของประชาชน

4) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามใจชอบ และให้มีศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสำหรับตรวจสอบและรายงานฝ่ายนิติบัญญัติว่า ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินไปโดยถูกต้องกับงบประมาณหรือไม่

5) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อสภาสูงหรือศาลซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะในเมื่อฝ่ายบริหารละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

6) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตั้งคณะกรรมการการวิสามัญไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

7) การแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอัครราชทูต เป็นต้น

8) ให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นอิสระวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายบริหารในทางอาญาหรือในทางปกครองว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ ในทางอาญาดำเนินเจ้าพนักงานของฝ่ายบริหารกระทำผิดก็ต้องรับโทษตามกฎหมาย ในทางปกครองศาลปกครองอาจชี้ขาดว่ากระทำในทางปกครองขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นการใช้

<sup>22</sup> เฟิ่งอ๋าง.

<sup>23</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 150-151.

อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้ หรือนำเอากฎหมายไปใช้ในทางที่ผิดหรือใช้ดุลพินิจนอกเหนือ ซึ่งจะทำให้การกระทำในทางปกครองนั้นใช้บังคับไม่ได้

การควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายตุลาการ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญบางประเทศได้กำหนดวิธีการไว้ดังต่อไปนี้<sup>24</sup>

1) การจัดตั้งศาลและอำนาจของศาลต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นกรณีที่อำนาจนิติบัญญัติเห็นว่าสมควรจะมีศาลใดบ้าง และศาลนั้นๆ ควรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพียงใด

2) ให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้ง รัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ซึ่งมีผลทำให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ได้

### 1.2.2 ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ<sup>25</sup>

ทฤษฎีนี้ นักรัฐศาสตร์ประเทศฝรั่งเศสหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ ดูกี และ ศาสตราจารย์เฮสแม็ง เป็นผู้คิดค้นขึ้นเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 จากข้อสังเกตที่ว่า ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ได้ดุลในการปกครองอย่างดีที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม จากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระยะต่อมาได้ชี้ให้เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วลักษณะความเป็นจริงในทางปฏิบัติและในทางทฤษฎียังแตกต่างกันมาก

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพเป็นทฤษฎีที่มีความคิดหลักอยู่สองประการคือ ดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารประการหนึ่ง และความร่วมมือถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอีกประการหนึ่ง

ในเรื่องดุลแห่งอำนาจนั้น ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนคานกับอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งอย่างได้ผล รัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ อาจขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกได้ ในขณะที่เดียวกัน รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงชี้แจงปัญหาต่างๆ ในการบริหารประเทศแก่รัฐสภาได้ และที่สำคัญคือ ฝ่ายบริหารมีสิทธิในการยุบสภาได้ นักรัฐศาสตร์

<sup>24</sup> เฟ็งอ้วง, น. 151.

<sup>25</sup> โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : หจก.แพรวพิทยา อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล, 2518), น. 24-28.

เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดูกี อติตคณบดีคณะนิติศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยบอร์โดซ์ เชื่อว่าการที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิในการยุบสภานั้นเป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องไตร่ตรองให้รอบคอบเสียก่อนจะดำเนินมาตรการรุนแรงใดๆ ต่อรัฐบาล แนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดที่มองเห็นได้โดยไม่ยากนักว่ามีปรากฏการณ์เกี่ยวกับดุลยภาพ (แห่งอำนาจ) เกิดขึ้น แต่ปัจจุบันนี้ สถานการณ์ทางการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไปมาก การยุบสภาผู้แทนราษฎรในบางกรณีจึงไม่เกี่ยวกับดุลแห่งอำนาจแต่อย่างใด หากแต่เมื่อมีเหตุขัดแย้งหรือความลังเลใจในการปกครองบริหารประเทศเกิดขึ้น รัฐบาลก็อาจจะหาคำตอบด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศทำหน้าที่เป็นกรรมการตัดสิน ด้วยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีแนวความคิดสนับสนุนการดำเนินงานหรือนโยบายใดนโยบายหนึ่งเข้ามาในรัฐสภา

นอกจากเรื่องดุลแห่งอำนาจแล้ว ในทางทฤษฎียังมีการแบ่งแยกองค์กรต่างๆ ออกเป็นสัดส่วนอย่างได้ดุลอีกด้วย สำหรับรัฐสภานั้น ส่วนมากมักจะประกอบไปด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกสภาหนึ่ง และวุฒิสภาหรือสภาสูง ซึ่งสมาชิกอาจได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยทางอ้อมหรือโดยการแต่งตั้งหรือในบางกรณีก็ด้วยชาติกำเนิด (เช่น ในประเทศอังกฤษ) เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน ทางด้านฝ่ายบริหารก็มีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ส่วนเช่นกัน ได้แก่ ประมุขของประเทศ ซึ่งอาจเป็นองค์พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีส่วนหนึ่ง และรัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศอีกส่วนหนึ่ง นับว่าองค์กรของแต่ละอำนาจทั้งสองมีการแบ่งแยกออกไปอย่างได้ดุลยภาพ

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้น ทั้งรัฐสภาและรัฐบาลต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันละกัน ฝ่ายบริหารอาจเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาและก็เป็นฝ่ายบริหารนั่นเองที่เป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบข้อบังคับ หรือเป็นผู้ดำเนินงานประกาศพระราชกฤษฎีกาเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ในขณะที่รัฐสภาก็ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับงานดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาล เป็นต้นว่า รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณ เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปกครองบริหารประเทศได้ ในบางกรณีการเจรจาทำความตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ซึ่งได้กระทำไปโดยรัฐบาลนั้น จะมีผลผูกพันหรือบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองให้สัตยาบันจากรัฐสภาแล้วเท่านั้น

### 1.3 ข้อความคิดเบื้องต้นของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศนั้นมีระบบอยู่สองระบบ คือ<sup>26</sup> ระบบที่ไม่ยอมให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เลยระบบหนึ่ง และระบบที่ยอมให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อีกระบบหนึ่ง สำหรับระบบที่ยอมให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อาจแยกออกไปอีกว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขสำหรับการอนุญาตให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วยหรือไม่ หรือยอมให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้โดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น

ระบบที่ไม่อนุญาตให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจออกไปอย่างค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็ไม่มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ต่างฝ่ายต่างไม่ก้าวภายในการกระทำในอำนาจหน้าที่ของตนและกัน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกจากตำแหน่ง และฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร หลักการแบ่งแยกอำนาจออกไปอย่างค่อนข้างเด็ดขาดเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นชัดว่า ถ้าจะยอมให้ประมุขของประเทศหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ฝ่ายเดียว ฝ่ายบริหารก็ย่อมจะมีฐานะสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สมควร อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญที่มีหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด ไม่ยอมให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป แต่หลักเกณฑ์นี้ก็มีข้อยกเว้นเหมือนกัน กล่าวคือ มีรัฐธรรมนูญที่ไม่ถือหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด ซึ่งได้แก่อังกฤษอันมีบทบัญญัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็ไม่ยอมให้ประมุขของประเทศหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะเห็นว่าประมุขของประเทศหรือฝ่ายบริหารไม่สมควรที่จะมีอำนาจเช่นนั้น ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์ รัฐธรรมนูญแบบนี้ฝ่ายนิติบัญญัติยอมเป็นฝ่ายที่มีอำนาจมาก

ส่วนระบบที่อนุญาตให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น มักจะอยู่ในรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช้หลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด แต่ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในฐานะสูงกว่าฝ่ายบริหาร โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและมีอำนาจลงมติ

---

<sup>26</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), น. 502-505.

ไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตามก็ดี เพื่อเป็นเครื่องถ่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประมุขของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ รัฐธรรมนูญที่กำหนดเช่นนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น โดยอาจมีการกำหนดเงื่อนไขบางประการไว้ด้วยก็ได้

### 1.3.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศใด แต่จากข้อมูลที่ได้ศึกษานั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจากประเทศอังกฤษ การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีความเชื่อมโยงกับระบบรัฐสภาด้วยระบบผู้แทนรัฐสภาของรัฐบาล ซึ่งสามารถตามรอยย้อนกลับไปยังต้นกำเนิดในสมัย Magna Carta<sup>27</sup> ในประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร อยู่เสมอ จนแทบจะหาสภาที่อยู่จนครบวาระได้ยาก<sup>28</sup>

สมัยที่ประเทศเยอรมันใช้รัฐธรรมนูญไว้มาร์กก่อนหน้านานาชาติครั้งนั้นก็ยังมีหลักในเรื่องของการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงอยู่ในมือของประธานาธิบดี แม้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองคำสั่งเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี ดังนั้นหากประธานาธิบดีมีความประสงค์จะยุบสภาผู้แทนราษฎรก็อาจแต่งตั้งรัฐมนตรีใหม่ซึ่งพร้อมที่จะลงนามรับสนองคำสั่งยุบสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>29</sup> ปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ส่วนประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ 3 ประธานาธิบดีจะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วยความเห็นชอบของสภาเซนาท์ (Senate) แต่ในทางปฏิบัติของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพียงแค่ว่าในสมัยที่มากมาฮอง (Mac-Mahon) เป็น

---

<sup>27</sup> B. S. Markesinis, The theory and practice of dissolution of parliament : a comparative study with special reference to the United Kingdom and Greek experience, (Cambridge : Cambridge University Press, 1972), p. 4.

<sup>28</sup> วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 612.

<sup>29</sup> หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, น. 511.

ประธานาธิบดี แม้ในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 การยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ยังเป็นไปได้โดยยาก กล่าวคือ (1) การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะทำได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรประชุมไปแล้ว 18 เดือน (2) ได้เกิดมีวิกฤตการณ์เกิดแก่คณะรัฐมนตรีสองครั้งภายในระยะเวลา 18 เดือน (โดยคณะรัฐมนตรีขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความไว้วางใจหรือสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และ (3) เมื่อได้รับความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เมื่อเข้าเงื่อนไขครบ 3 ประการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงลงมติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยกฤษฎีกาของประธานาธิบดี<sup>30</sup> แต่ในปัจจุบันนี้ซึ่งอยู่ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ข้อกำหนดกฏเกณฑ์ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกกำหนดให้ง่ายขึ้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งสามารถประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หลังจากที่มีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยมีกรณีห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรอยู่ 2 กรณี คือ (1) กรณีที่ได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและได้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ยังไม่ครบหนึ่งปี และ (2) กรณีที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน

สำหรับประเทศไทยนั้น มีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็มีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน คือ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยต้องออกในรูปของพระราชกฤษฎีกาและในพระราชกฤษฎีกาต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญบางฉบับรวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีการบัญญัติไว้ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน ซึ่งการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกของประเทศไทยได้เกิดขึ้นในสมัยของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2481 และการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในสมัยของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549

<sup>30</sup> เพิ่งอ้าง, น. 508-510.

### 1.3.2 เจตนารมณ์และเหตุผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เดิมถือว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาลหรือเป็นการคานอำนาจกันระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรเพราะสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลจนถึงขั้นว่าอาจเอารัฐบาลออกได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเครื่องมือของทางฝ่ายรัฐบาลที่จะใช้ถ่วงดุลหรือคานกับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร (balancing of powers) แต่เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกมาจากประชาชน ส่วนรัฐบาลได้รับความไว้วางใจมาจากสภาผู้แทนราษฎร การที่จะให้รัฐบาลยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียเองย่อมขาดเหตุผลสนับสนุน จึงกำหนดให้อิงประมุขของประเทศเพื่อประมุขของประเทศจะได้เป็นฝ่ายซึ่งน้ำหนักความเหมาะสมและใช้อำนาจในฐานะประมุขยุบสภาผู้แทนราษฎรให้<sup>31</sup>

เหตุผลหรือวัตถุประสงค์ของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจนั้น ปรากฏชัดในประเทศอังกฤษในสมัยแรกๆ แต่ต่อมาสถานการณ์ก็เปลี่ยนแปลงไป แม้จะไม่มีกรณีถ่วงดุลกัน แต่อาจเกิดปัญหาความขัดแย้งหรือความไม่สงบเรียบร้อยต่างๆ ที่สมควรพึงความเห็นของประชาชนว่าจะตัดสินใจอย่างไร หลักข้อนี้เรียกว่า ทฤษฎีการอุทธรณ์ต่อประชาชน (appeal to the public) ซึ่งเซอร์ ไอวอร์ เจนนิงส์ (Sir Ivor Jennings) กล่าวว่า เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการยุบสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น เจตนารมณ์คือแทนที่จะมองว่าเป็นการเอาชนะคะคานตอบโต้หรือถ่วงอำนาจกัน แต่เป็นวิธีการเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง หรือระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ หัวใจของการยุบสภาผู้แทนราษฎรอยู่ที่ว่า ยุบเพื่อจะได้มีการเลือกตั้งใหม่ วิธีนี้เท่ากับว่าให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่า ข้อขัดแย้งที่มีอยู่นั้นใครถูกใครผิด ควรจะแก้ไขในรูปใด การเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นแม้จะเป็นเรื่องตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ใช่ว่าฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจนี้ตามใจชอบเสมอไป เพราะเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพราะคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อไม่มีสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็อยู่ไม่ได้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรียังต้องรักษาการอยู่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้าสู่ตำแหน่ง ระหว่างรอการเลือกตั้งก็จะมีกรณีฉุกเฉินหาเสียง จะมีการยกประเด็นอันเป็นเหตุให้มีการยุบสภาเพื่อขอคะแนนนิยมและเสียงสนับสนุนจากประชาชน ถ้าประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิม

<sup>31</sup> วิษณุ เครืองาม, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 1, น. 610.

กลับเข้าไปอีกจนเป็นเสียงข้างมาก ก็แสดงว่าประชาชนเห็นด้วยกับฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าประชาชนเลือกสมาชิกรัฐสภาฝ่ายรัฐบาลเข้าไปเป็นจำนวนมากแสดงว่าประชาชนเห็นด้วยกับคณะรัฐมนตรีด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทำให้สถานการณ์ซึ่งตึงเครียดระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ตลอดจนปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่คลี่คลายขยายตัวออกไปโดยการทอดระยะเวลา และให้ประชาชนเป็นผู้พิจารณาตัดสิน แต่ฝ่ายบริหารเองก็มีความเสี่ยงอยู่ว่าอาจไม่ได้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีก ฝ่ายบริหารจึงไม่ควรจะอุทธรณ์ต่อประชาชนโดยวิธีนี้พร่ำเพรื่อ<sup>32</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการยุบสภาผู้แทนราษฎร คือ การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็มอบให้ประชาชนเป็นผู้พิจารณาตัดสินปัญหาด้วยการออกเสียงเลือกตั้ง เหตุผลที่การยุบสภาผู้แทนราษฎรใช้ถ่วงดุลอำนาจได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติคงไม่ยอมให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเมื่อยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะต้องเลือกตั้งใหม่ ซึ่งการเลือกตั้งใหม่นั้นไม่มีอะไรเป็นหลักประกันที่แน่นอนได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกยุบไปนี้จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเครื่องมือที่ให้ฝ่ายบริหารใช้ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้

### 1.3.3 องค์ประกอบและเงื่อนไขของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

#### 1.3.3.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นบุคคลใดนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา อย่างกรณีของประเทศอังกฤษนั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยการถวายคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ประเทศเยอรมันเป็นอำนาจของประธานาธิบดีภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ประเทศฝรั่งเศสเป็นอำนาจของประธานาธิบดี โดยต้องมีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน และสำหรับประเทศไทย การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

<sup>32</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 611.

1.3.3.2 เหตุแห่งการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในต่างประเทศ เหตุที่ทำให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมีดังนี้<sup>33</sup>

1) กรณีที่ความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรไม่ตรงกับเจตจำนงของประชาชน คณะรัฐมนตรีที่มีน้ำใจเป็นนักกีฬาอาจขอให้ประมุขยุบสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าคณะรัฐมนตรีนั้นจะยังคงได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ เพื่อให้ประชาชนแสดงเจตจำนงออกมาโดยการเลือกตั้งทั่วไป

2) กรณีที่คณะรัฐมนตรีและฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกัน ควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประชาชนได้เป็นผู้พิจารณาตัดสินโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไปว่า คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาที่มีความเห็นตรงกับประชาชน

3) เมื่อมีปัญหาสำคัญเกิดขึ้นซึ่งเป็นปัญหาที่พรรคการเมืองไม่ได้ตั้งเป็นประเด็นไว้ให้ประชาชนคิดพิจารณาในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมา ควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะได้คิดพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่นี้

4) เมื่อไม่สามารถที่จะจัดตั้งคณะรัฐมนตรีจากสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันได้ เนื่องด้วยพรรคการเมืองไม่ปรองดองกันจนเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และประมุขเห็นว่าควรให้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีฝ่ายข้างน้อย เพราะไม่มีพรรคใดสนับสนุนคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นจนมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน และอาจถูกเปิดอภิปรายเพื่อไม่ไว้วางใจเมื่อใดก็ได้ ควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนได้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งอาจเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้

5) เมื่อวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแสดงให้เห็นว่า เจตจำนงของสภาผู้แทนราษฎรยังคงสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนหรือไม่ ถ้าสอดคล้องวุฒิสภาก็คงจะไม่ขัดขวางการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎร

6) เมื่อมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิเลือกตั้งได้มากขึ้น เช่น ลดอายุผู้เลือกตั้งจาก 20 ปี มาเป็น 18 ปี เป็นต้น ควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ผู้ที่เริ่มมีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยเร็วที่สุด

<sup>33</sup> หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร : นำเชียการพิมพ์, 2513), น. 82-83.

7) เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ก็ควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่สำหรับการใช้รัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่

### 1.3.4 ผลกระทบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ผลกระทบที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีทั้งผลกระทบในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัตินั้นอาจเป็นผลอย่างเดียวกันหรือแตกต่างกันก็ได้

#### 1.3.4.1 ในเชิงทฤษฎี<sup>34</sup> ผลกระทบมีดังนี้

1) ทำให้ประชาชนได้พิจารณาตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และในกรณีของประเทศที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการออกเสียงเป็นประชามติไว้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้ทราบถึงเจตจำนงของประชาชนแทนการออกเสียงเป็นประชามติ โดยพรรคการเมืองได้ตั้งเป็นประเด็นข้อขัดแย้งให้ประชาชนพิจารณาว่าเห็นอย่างไร ถ้าเห็นด้วยกับข้อเสนอแก้ไขข้อขัดแย้งของพรรคการเมืองใด ประชาชนก็จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งสังกัดพรรคการเมืองนั้น

2) เป็นการแสดงออกซึ่งวิถีทางประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนพิจารณาตัดสินปัญหาต่างๆ ได้โดยตรง โดยใช้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือแสดงเจตจำนง

3) ทำให้เจตจำนงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใกล้ชิดกับเจตจำนงของประชาชนยิ่งขึ้นเพราะเมื่อได้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วเป็นเวลานาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมีเจตจำนงห่างเหินกับประชาชนได้

4) การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่าด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ มีประโยชน์ 2 ประการ คือ ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยปฏิบัติตามคำแนะนำของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองอาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ต้องระมัดระวังตัวไม่กระทำการอันปราศจากเหตุผล เช่น หนองเหนียวการทำงานของรัฐสภาให้ล่าช้าโดยไม่จำเป็น เพราะคณะรัฐมนตรีอาจถวายคำแนะนำ

<sup>34</sup> เฟิงอ๋าง, น. 85-86.

ให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุนี้ ซึ่งประชาชนอาจจะเบื่อหน่ายต่อการกระทำอันปราศจากเหตุผลของสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน และอาจไม่ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือลงคะแนนเสียงลดน้อยลงกว่าเดิม

5) การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการหมดเปลืองค่าใช้จ่ายของประเทศในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก เงินที่ใช้ในการเลือกตั้งนี้ได้มาจากภาษีอากร หากไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก็อาจนำเงินนี้ไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นให้กับประชาชนได้

6) ทำให้ประชาชนเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้ง

7) ทำให้ประชาชนผู้เลือกตั้งเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาเลือกตั้งและเสียเวลาทำมาหากิน

8) หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้งทำให้ประชาชนต้องออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งบ่อยๆ อาจทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายในการเมือง และอาจทำให้ประชาชนไม่สนใจการเมือง

**1.3.4.2 ในเชิงปฏิบัติ** โดยทั่วไปแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นเหมือนกับผลกระทบในเชิงทฤษฎี แต่อาจจะมีความต่างออกไปบ้าง ดังนี้

1) ผลการเลือกตั้งอาจไม่ได้ชี้ชัดว่าประชาชนได้พิจารณาตัดสินใจชัดแจ้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจากอาจมีปัจจัยอื่นเป็นตัวแปรประกอบการตัดสินใจ ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น นโยบายใหม่ที่ใช้ในการหาเสียง ตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

2) การมีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นหลักประกันแน่นอนว่า สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลจะต้องสมัครสมานสามัคคีกัน และสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านต้องระมัดระวังตัวไม่กระทำการอันปราศจากเหตุผล

3) ความสำคัญของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้อยู่ที่ว่า มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้งหรือไม่ แต่อยู่ที่มีเหตุผลอันสมควรที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งอาจส่งผลต่อความสนใจในการเมืองของประชาชน

4) คณะรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจในทางที่ผิด กล่าวคือ อาจถวายเป็นคำแนะนําให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยๆ เพื่อจะได้บริหารประเทศหรือจัดให้มีการออก

พระราชกำหนดโดยไม่ต้องอยู่ในความควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร อย่างกรณีของประเทศเยอรมันในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ก่อนหน้าที่ฮิตเลอร์เข้าครองอำนาจไม่กี่ปี<sup>35</sup>

5) ทำให้คณะรัฐมนตรีบีบบังคับสภาผู้แทนราษฎรให้เห็นชอบในการออกกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีต้องการโดยขู่ว่าถ้าไม่ยอมผ่านร่างกฎหมายจะยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตใจไม่ควรจะเกรงกลัวต่อการบีบบังคับเช่นนี้<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 86.

<sup>36</sup> เฟิ่งอ๋าง.