

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย การยุบสภาคือ การที่พระมหากษัตริย์ได้มีพระบรมราชโองการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุก่อนที่จะครบวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่¹

จากการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเรื่องการยุบสภาในประเทศไทย โดยอาศัยทฤษฎีการยุบสภาทั่วไปและแนวปฏิบัติจากประสบการณ์ประเทศระบบรัฐสภาอื่นบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศอังกฤษ ทำให้พบว่า การยุบสภานั้น ในทางปฏิบัติจะแตกต่างออกไปจากทฤษฎีดังนี้

1. ผู้มีอำนาจยุบสภา เปลี่ยนจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาโดยลำพังพระองค์เอง มาเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาได้ ทั้งนี้โดยนายกรัฐมนตรีจะปรึกษาคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะปฏิเสธคำแนะนำหรือคำร้องขอให้ยุบสภาของนายกรัฐมนตรีได้ในบางสถานการณ์

2. วัตถุประสงค์ของการยุบสภาได้เปลี่ยนไปจากทฤษฎีดั้งเดิมที่ว่า การยุบสภามีขึ้นเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือถ่วงดุลย์อำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ (Balance of power) และใช้เพื่ออุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน (Appeal to the people) กลายเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (Party politics) และการหาทางออกทางตันเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองการปกครอง (Political deadlock) ด้วย ทั้งนี้เพราะขึ้นอยู่กับ

¹ปรีชา สุวรรณทัต, "รัฐธรรมนูญกับการยุบสภา," ใน แนวโน้มการเมืองไทยหลังการยุบสภา-เลือกตั้ง '29 สู่การจัดตั้งรัฐบาล, หน้า 14.

กับบรรยากาศหรือสถานการณ์ทางการเมืองแต่ละยุคสมัยประกอบด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดุลพินิจในการใช้อำนาจยุบสภากว้างมาก

โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ วัตถุประสงค์ของการยุบสภาไว้พัฒนาการตามสถานการณ์ทางการเมืองไปแล้ว โดยการยุบสภาในปัจจุบันไม่ใช่เป็นกลไกสำหรับดวงดุลย์อำนาจอย่างเช่นในศตวรรษที่ 19 อีกต่อไป ตรงกันข้าม การยุบสภากลับมีบทบาทและวัตถุประสงค์ต่างๆ ซึ่งสมควรกล่าวถึง 4 ประการ เนื่องจากแสดงให้เห็นความยืดหยุ่นหรือความคล่องตัวในการใช้อำนาจนี้

1. จะมีการแนะนำประมุขให้ยุบสภาเมื่ออายุของสภาตามกฎหมายใกล้จะสิ้นสุดลง
2. การอุทธรณ์ต่อประชาชนจะต้องมีเหตุผลมาจากรัฐสภาได้สิ้นสุดความเป็นผู้แทน

ของประชาชนแล้ว

3. การยุบสภาถือเป็นสิ่งทดแทนการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)

4. และที่สำคัญที่สุดคือ การยุบสภาเป็นเสมือนอาวุธของพรรคการเมือง ซึ่งสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ โดยการขู่ว่าจะยุบสภาสามารถทำให้พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลสมัครสมานสามัคคีกัน และการใช้อำนาจยุบสภาเป็นการโต้ตอบและทำลายพรรคการเมืองฝ่ายค้านให้อยู่ในสถานะที่เสียหายได้²

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าการยุบสภาสองครั้งแรกจะสอดคล้องกับทฤษฎีดั้งเดิมของการยุบสภา กล่าวคือ การยุบสภา พ.ศ. 2481 เข้าข่ายการดวงดุลย์อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร และการยุบสภา พ.ศ. 2488 เป็นการถามประชาชนหรืออุทธรณ์ต่อประชาชน แต่การยุบสภาภายหลังต่อมาแสดงให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจนี้แตกต่างไปจากทฤษฎีดั้งเดิมดังกล่าว โดยส่วนใหญ่จะใช้เพื่อหาทางออกทางตันเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง เนื่องจากอิทธิพลของปัจจัยนอกระบบรัฐสภาของไทย คือ การแทรกแซงทางการเมืองของทหาร อาทิเช่น การยุบสภาในปี พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2526 และ พ.ศ. 2529 นอกจากนี้ การยุบสภาในปี พ.ศ. 2519 นั้นมีมูลเหตุที่สำคัญประการหนึ่งมาจาก เพื่อประโยชน์ของพรรค

²B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, pp. 236-237.

การเมืองฝ่ายรัฐบาลรวมอยู่ด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แนวโน้มการยุบสภาในประเทศไทยในทางปฏิบัติมีมูลเหตุที่แตกต่างจากทฤษฎีดั้งเดิม เนื่องจากปัจจัยทางการเมืองการปกครองเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ

การยุบสภาของไทยเพื่อหาทางออกทางตันในปัญหาทางการเมืองนั้น น่าจะเป็นวิธีแก้ไขปัญหาได้เหมาะสมยิ่งสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีป้องกันการปฏิวัติรัฐประหาร เนื่องจากการกระทำเช่นนี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อพัฒนาการทางการเมืองของประเทศ

3. ข้อจำกัดการยุบสภา จากประสบการณ์ของประเทศระบบรัฐสภาต่างๆ ในเรื่องนั้น แสดงให้เห็นว่า การยุบสภามีได้เป็นไปตามข้อจำกัดทางตำราหรือทางทฤษฎีแต่อย่างใด แต่ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมภายนอกของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาของไทยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมชัดเจนแล้ว กล่าวคือ การที่บัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง โดยเฉพาะไม่มีการจำกัดขอบเขตการอ้างเหตุผลการยุบสภาไว้นั้น ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะใช้กลไกการยุบสภาเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินได้ตามสภาพการณ์แห่งความเป็นจริงหรือให้สอดคล้องกับบรรยากาศทางการเมืองในขณะใดขณะหนึ่ง แม้บทบัญญัติการยุบสภาของไทยจะก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ แต่จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ก็ทำให้พบหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้บ้าง และสามารถนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติที่เหมาะสมสืบไปได้

ในส่วนของประชาชนนั้น ก็สามารถทำความเข้าใจได้ว่า การยุบสภาเป็นสิ่งปกติธรรมดาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มิใช่สิ่งซึ่งน่าตกใจแต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการยุบสภาของไทยอยู่ที่ระบบรัฐบาลของไทยในทางปฏิบัติมิได้ดำเนินให้สอดคล้องกับระบบรัฐสภาโดยทั่วไป เพราะความอ่อนแอของระบบผู้แทน ประกอบกับการแทรกซ้อนจากอิทธิพลนอกระบบ³ ดังที่นายเดอเบร (M. Debré) รัฐมนตรียุติธรรม

³ แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล ลินดีกรพจน์, "สภาวະและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย," : 83.

และผู้รับผิดชอบร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเห็นว่า "การยุบสภาเป็นอาวุธที่สำคัญของระบบรัฐสภาทั้งหลาย"⁴ ด้วยเหตุนี้ การยุบสภาของไทยจึงมีมูลเหตุที่แตกต่างไปจากประเทศระบบรัฐสภาที่มีรากฐานมั่นคงทั้งหลาย และที่สำคัญคือ การสนองตอบของประชาชนต่อการยุบสภายังไม่ชัดเจนพอตามความประสงค์ของฝ่ายบริหาร

ข้อเสนอแนะ

1. จากประสบการณ์และความเป็นจริงของไทย จะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่เกรงต่อการตอบโต้จากสภา เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรของไทยอ่อนแอ เป็นเหตุให้สภาเสียเปรียบฝ่ายบริหาร ดังนั้น ถ้าให้อำนาจการยุบสภาใช้ได้โดยไม่มีมาตรการควบคุม สภาก็จะขาดเสถียรภาพยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลเสียต่อศรัทธาของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรกำหนดให้มีการควบคุมการใช้อำนาจยุบสภา ดังนี้

1.1 การควบคุมมิให้พระราชกฤษฎีกายุบสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรทางการยุติธรรม (Judicial control) กล่าวคือ กรณีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาโดยมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น ควรให้อยู่ภายใต้การพิจารณาวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง หรือมีความมุ่งหมายในทางการเมือง โดยกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ แม้ในระหว่างการยุบสภา

1.2 เพื่อให้การยุบสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ ควรมาจากมติของคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ เพราะเป็นการตัดสินใจของคณะบุคคลที่ร่วมกันรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน และถูกต้องตามเหตุผลในการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาแล้ว

2. การให้การศึกษาอย่างทั่วถึงและเพียงพอแก่ประชาชน เพราะหากประชาชนไม่ได้รับโอกาสที่เพียงพอในทางการศึกษา การคาดหวังให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขาดข้อขัดแย้งจะไม่มีทางประสบผลสำเร็จได้เลย ดังนั้น รัฐในระบบรัฐสภา มีภาระที่จะต้องกระจายและส่งเสริมการศึกษาให้แพร่หลายกว้างขวางที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้การศึกษาในระดับที่ให้ประชาชนมีความรู้พอสมควรสำหรับการใช้อำนาจอธิปไตยสำหรับการเป็นผู้ตัดสินใจทางการเมือง

3. การพัฒนาระบบพรรคการเมือง ปัญหาความอ่อนแอของพรรคการเมืองมีอาจ

⁴ B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 233.

แก้ไขได้ด้วยกฎหมาย เพราะเป็นปัญหาคุณภาพ แม้จะบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคและประชาชนเลือกตั้งเป็นพรรค แต่พรรคที่ใดก็ไม่ใช่พรรคเพื่อประชาธิปไตยอยู่ที่ วินัยที่ได้มาโดยกฎหมายจึงไม่ใช่วินัยแห่งความรับผิดชอบต่อประชาชน แต่เป็นความรับผิดชอบต่อผู้กุมอำนาจในพรรคเป็นสำคัญ ดังนั้น การพัฒนาระบบพรรคการเมืองจึงต้องขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองเองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรเน้นกันที่นโยบายหรือผลงานของพรรคจึงน่าจะถูกต้องกว่า