

### บทที่ 3

#### หลักการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนระบอบการปกครองมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสมานันท์ แรกเริ่มเดิมทียังไม่มีกรบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร มีแต่บทบัญญัติเรื่องการถอดถอนรัฐมนตรีตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งบัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้” บทบัญญัติมาตรานี้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก กล่าวคือ กรรมการราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีถูกควบคุมโดยตรงจากรัฐสภา ขณะที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภาแต่รัฐสภากลับมีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารได้ การที่ผู้ร่างธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้ อาจเป็นเพราะว่าในการตั้งรัฐบาลชุดแรกนั้น ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีมิใช่สมาชิกของคณะราษฎรทุกคน หลายคนเป็นขุนนางเก่า ดังนั้น คณะราษฎรจึงมีความประสงค์ที่จะควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลชุดใหม่โดยการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกนั้นล้วนแต่เป็นผู้ที่คณะราษฎรแต่งตั้งทั้งสิ้น<sup>1</sup>

ในส่วนของบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น หลวงจักรปาณีศรีศิริวิสุทธิ (วิสุทธิ ไกรฤกษ์) ได้กล่าวไว้ในหนังสือของท่านที่ชื่อ “อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ” ว่าเป็นที่น่าเสียดายที่ธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามไม่ได้ให้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ เนื่องจากท่านได้เห็นตัวอย่างจากประเทศอังกฤษที่รัฐบาลของนายแมกคอดแนลได้รับความลำบาก ไม่สามารถทำงานประมาณแผ่นดินให้ได้คุณภาพได้ เพราะรายจ่ายสูงกว่ารายได้มาก สาเหตุมาจากรัฐบาลต้องจ่ายเงินเลี้ยงพวกกรรมกรที่ไม่มีงานทำในจำนวนที่สูงเกินไป รัฐบาลจึงเสนอความเห็นต่อรัฐสภาขอลดเงินจำนวนดังกล่าวลง แต่สมาชิกคณะกรรมกรซึ่งมีเสียงมากที่สุดในรัฐสภาขณะนั้นไม่ยินยอม ปัญหาจึงมีว่า ฝ่ายรัฐบาลของนายแมกคอดแนลกับฝ่ายสมาชิกข้างมากในรัฐสภาใครเป็นผู้ดำเนินการได้ต้องตรงตามความประสงค์ของประชาชนมากกว่ากัน นายแมกคอดแนลได้ร้องขอให้พระเจ้าแผ่นดินยุบรัฐสภาและเลือกสมาชิกสภาใหม่

---

<sup>1</sup> สมชาย เกษมณภา, “รัฐสภาไทย : ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 3, ปีที่ 31, น. 2, (มีนาคม 2526).

ปรากฏว่า รัฐสภาใหม่เต็มไปด้วยผู้แทนราษฎรที่เห็นด้วยกับนายแมกดอแนลทั้งสิ้น รัฐบาลจึงทำงบประมาณแผ่นดินให้ได้คุณภาพได้ ประเทศอังกฤษสามารถทำเช่นนี้ได้เพราะธรรมนูญของเขาให้อำนาจไว้ คือ แม้สมาชิกของรัฐสภาจะถูกเลือกประจำตำแหน่งก็จริง แต่ถ้ามีเหตุซึ่งทำให้เห็นว่าสภานั้นกระทำการไม่ตรงตามความประสงค์ของประชาชน สภาก็อาจจะถูกยุบได้

### 3.1 พัฒนาการของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

#### 3.1.1 บทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ตั้งแต่ประเทศไทยมีการใช้รัฐธรรมนูญมาทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่บัญญัติถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ ยกเว้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่มีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรต่างก็บัญญัติรายละเอียดหลักการของการยุบสภาไว้ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาต้องมีการกำหนดวันให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 คือรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่บัญญัติถึงอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 35 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกมาใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน” ซึ่งในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่า ควรให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ และควรทำอย่างไรภายใต้กฎเกณฑ์ใด เพราะหลักการในเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นของใหม่ในขณะนั้น การอภิปรายในครั้งนั้นมีการกล่าวถึงพระราชกฤษฎีกา

ยุบสภาผู้แทนราษฎรว่า จะต้องมาจากคณะกรรมการราษฎรและต้องผ่านความเห็นของ  
คณะกรรมการราษฎร<sup>2</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้  
บัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 32 โดยบัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทน เพื่อให้ราษฎรเลือก  
ตั้งสมาชิกมาใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภา ต้องมีกำหนดเวลาให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน  
เก้าสิบวัน

การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีข้อกำหนดการใช้อำนาจยุบสภาผู้แทน  
ราษฎร กล่าวคือ จะยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำในเหตุการณ์เดียวกันไม่ได้ เช่น คณะรัฐมนตรีได้เสนอ  
ร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งเกี่ยวกับภาษีอากร แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากไม่เห็นชอบ  
ด้วยจึงลงมติไม่รับรอง แต่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าจะต้องออกกฎหมายนั้นให้ได้และเชื่อว่า  
ประชาชนส่วนมากจะสนับสนุนรัฐบาล จึงเสนอพระมหากษัตริย์ให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกา  
ยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่หลังจากการเลือกตั้งผลปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิม  
ที่ถูกยุบไปแล้วได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีความเห็น  
ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่นี้คงจะมีความเห็นเช่นเดิม จึงจะขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตรา  
พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่นี้ทั้งที่ยังไม่ทันจะได้มีการเข้าประชุมนั้น เช่นนี้  
คณะรัฐมนตรีไม่สามารถขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ หรือแม้ว่าจะได้มีการ  
เข้าประชุมกันแล้วก็ตาม คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ (เนื่องจากเมื่อเปลี่ยนสภาผู้แทนราษฎรใหม่  
คณะรัฐมนตรีเดิมก็ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย) ยังมีความประสงค์จะออกกฎหมายเกี่ยวกับภาษี  
อากรเช่นนั้นอยู่และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมต่อสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ถ้า  
สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ลงมติไม่เห็นชอบด้วยอีก คณะรัฐมนตรีจะขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตรา  
พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ไม่ได้เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการอุทธรณ์

<sup>2</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดย  
สภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 111-  
113.

ปัญหาข้อขัดแย้งให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งพิจารณาตัดสินปัญหาที่เกิดขึ้น การอุทธรณ์ต่อประชาชนย่อมทำได้เพียงครั้งเดียวในเรื่องเดียวกัน จะทำซ้ำๆ ไม่ได้<sup>3</sup>

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมข้อความว่า “แต่ห้ามยุบก่อน 1 ปี นับจากวันเลือกตั้ง” โดยได้ให้เหตุผลประกอบการแปรญัตติว่า จิตใจของประชาชนที่เลือกตั้งมา ยังมิได้เปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงความเห็นในญัตตินี้ว่า ในระยะเวลา 1 ปีนั้น อาจมีปัญหาการเมืองสำคัญๆ ที่ความคิดเห็นระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรอาจขัดกันก็ได้ และหากเกิดกรณีเช่นนั้นก็สมควรที่จะให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ทำยที่สุดญัตติดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ<sup>4</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็มีบทบัญญัติเรื่องยุบสภาผู้แทนราษฎรที่คล้ายกัน อาจจะแตกต่างกันบ้างในบางฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบางฉบับไม่มีบทบัญญัติในส่วนของ การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีบทบัญญัติในข้อความนี้ ในทางปฏิบัติก็ยังคงยึดถือว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันอยู่เช่นเดิม เนื่องจากโดยความเหมาะสมถูกต้องแล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรถูกยุบด้วยเหตุการณ์เดิมซ้ำแล้วซ้ำเล่าอย่างต่อเนื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่ไม่ไม่มีบทบัญญัติว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน สาเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เป็นเพราะว่า คณะรัฐประหารต้องการที่จะรักษาหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งมีพระบรมราชโองการให้นำมาใช้อีกไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้และให้แก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะเท่าที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่มีข้อจำกัดการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475<sup>5</sup>

<sup>3</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), น. 189.

<sup>4</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, การยุบสภาในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น. 156.

<sup>5</sup> หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร : นำเชียการพิมพ์, 2513), น. 83.

ในช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นั้น มีการอภิปรายในเรื่องดุลแห่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรกันอย่างมากมายหลากหลายความเห็น ต่างก็ให้เหตุผลที่ควรมีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างแตกต่างกัน เป็นต้นว่า การยุบสภาเป็นดุลแห่งอำนาจ หรือในกรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้นไม่ลงรอยกันจนไม่อาจที่จะประสานกันได้ ต่างฝ่ายต่างเชื่อมั่นว่าความเห็นของตนนั้นถูกต้อง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็อาจจะต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกตั้งสมาชิกเข้ามาใหม่ หรือกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความคิดเห็นขัดแย้งกับประชาชนอย่างมาก โดยอาจจะมีความคิดเป็นการส่งเสริมคอมมิวนิสต์หรือระบบในการโอนทรัพย์สินมาเป็นของชาติอย่างมากมาก็ควรมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือหากมีการแก้กฎหมายเลือกตั้งให้มีการขยายคุณสมบัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มจำนวนมากขึ้น ก็ควรมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งเร็วขึ้น หรือเพื่อประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลเองในขณะที่กำลังมีผลงานหรือกำลังได้รับความนิยมชมชอบจากประชาชน และเมื่อได้มีการอภิปรายกันเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้มีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้โดยเอกฉันท์<sup>6</sup> จากการให้เหตุผลต่างๆ ข้างต้น เป็นการชี้ให้เห็นว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดได้จากสาเหตุที่ต่างกันออกไปตามแต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม หากจะต้องมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกันขึ้นมาจริงๆ ควรจะพิจารณาถึงเหตุผลและผลได้ผลเสียที่อาจเกิดตามมาอย่างรอบด้านด้วย

ส่วนตอนที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น บัญญัติถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในสี่สิบห้าวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

<sup>6</sup> สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน, (พระนคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2511), น.567-578.

ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีทั้งผู้ที่ไม่เห็นด้วยและผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับยกร่างดังกล่าว ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นเรื่องสำคัญ ควรให้คณะรัฐมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อไม่ให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตัดสินใจเองโดยลำพัง เหมือนการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่แล้วมา ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า หากให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรี การยุบสภาผู้แทนราษฎรคงเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค คงไม่มีพรรคการเมืองไหนต้องการให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นก็จะแก้ไขได้ยาก ทั้งยังไม่ใช่เรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน แต่เป็นเรื่องที่ประมุขของรัฐจะต้องทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ส่วนนายกรัฐมนตรีจะปรึกษาคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ยอมทำได้ ในที่สุดแล้ว คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้แก้ไข คงให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีดังเดิม เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

ในส่วนของกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ภายในสี่สิบห้าวันนั้น คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นภายในหกสิบวัน เนื่องจากเห็นว่าภายในสี่สิบห้าวันเป็นระยะเวลาที่กระชั้นชิดเกินไป

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา 108 บัญญัติว่า

*“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่*

*การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร*

*การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”*

หลักการในเรื่องยุบสภาผู้แทนราษฎรยังคงเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของระยะเวลากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมีระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกตั้ง และทำให้การกำหนดวันเลือกตั้งในกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรเร็วเกินไปโดยมีวัตถุประสงค์

ทางการเมืองจนทำให้พรรคการเมืองอื่นๆ เตรียมความพร้อมในการเลือกตั้งครั้งต่อไปไม่ทัน ไม่สามารถที่จะทำได้อีกต่อไป

### 3.1.2 เหตุการณ์การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 ที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนแล้ว 11 ครั้ง โดยที่สาเหตุหรือเหตุผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งนั้นสามารถทราบได้จากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรหรือคำสั่งการณของรัฐบาล การยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 11 ครั้ง มีดังนี้

**ครั้งที่ 1** ในสมัยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2481 เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

การพิจารณาญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2477 ข้อ 68 เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2481 ได้เกิดความขัดแย้งขึ้นในการอภิปรายระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร โดยญัตติดังกล่าวนั้น นายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ดและคณะเป็นผู้เสนอ มีใจความสาระสำคัญว่า เมื่อเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณ รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดงบประมาณนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรทราบด้วย เพื่อจะได้พิจารณาตัดทอนหรือเพิ่มเติมได้อย่างถูกต้อง โดยให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดทั้งรายรับรายจ่ายตามงบประมาณนั้นอย่างชัดแจ้งเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ทราบก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติไปตามยอดงบประมาณที่รัฐบาลเสนอมา<sup>7</sup>

การอภิปรายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้เสนอญัตติกล่าวอ้างว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เข้าใจในตัวเลขงบประมาณที่รัฐบาลได้เสนอมา เพราะรัฐบาลเสนองบประมาณอย่างคลุมเครือ ไม่ชัดแจ้ง จนเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจพิจารณารับหลักการ

<sup>7</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 74-75.

แห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้<sup>8</sup> ด้วยเหตุนี้ ผู้เสนอญัตติจึงได้พิจารณาข้อบังคับที่ 68 และเห็นว่า เป็นบทบัญญัติกว้างๆ ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น จึงต้องการให้การทำงานของรัฐบาลแสดงรายละเอียดอย่างชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิมโดยได้ยกถ้อยคำของอธิบดีกรมบัญชีกลางสนับสนุนว่า “งบประมาณแผ่นดินที่ดีที่สุดนั้น จะต้องให้ละเอียดและชัดเจนที่สุด”<sup>9</sup>

แต่ฝ่ายรัฐบาลได้โต้แย้งคัดค้านความต้องการดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่ามีอุปสรรคในด้านเวลาประกอบกับการทำงานงบประมาณได้มีการพิจารณากลับรอกันเป็นชั้นๆ หลายชั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางเรื่องที่สำคัญไม่อาจเปิดเผยได้ก่อนถึงเวลาอันสมควร เช่น เทคนิคในทางการคลัง การทหาร นโยบายการต่างประเทศ เป็นต้น และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรต้องการให้รายงานรายละเอียดมากกว่านี้ รัฐบาลสามารถทำได้เพียงบางส่วนเท่านั้น การวางข้อบังคับตายตัวย่อมเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวของงบประมาณ ซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงตามความต้องการแต่ละยุคสมัยและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรควรมุ่งพิจารณาในนโยบายว่า รัฐบาลใช้เงินงบประมาณตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ และข้อบังคับนี้กล่าวถึงข้อปลีกย่อยมากเกินไปจนก่อให้เกิดภาระแก่ฝ่ายบริหารมากขึ้น โดยที่สภาผู้แทนราษฎรจะไม่ได้ประโยชน์มากไปกว่าเดิม<sup>10</sup>

เมื่อได้มีการอภิปรายจนหมดเวลาประชุมตามปกติ รัฐบาลเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ประชุมเป็นส่วนใหญ่ ควรจะเปิดอภิปรายต่อในวันหลังเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากได้ฟังเหตุผลและใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติให้รวบรัดการพิจารณาและลงมติ<sup>11</sup> โดยต้องการให้การพิจารณาเรื่องนี้สิ้นสุดลงในวันนั้น สังเกตได้ว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการปิดโอกาสฝ่ายรัฐบาลที่จะชี้แจงเหตุผลอีกต่อไป โดยที่สมาชิกฝ่ายสนับสนุนญัตติมั่นใจว่า ถ้าลงมติในวันเดียวกันแล้ว ฝ่ายรัฐบาลจะหมดหนทางสู้

<sup>8</sup> สรรเสริญ สืบสหากร และ สานิตย์ โลหะชาละ, “การยุบสภา,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 6, ปีที่ 34, น. 69-70, (มิถุนายน 2529).

<sup>9</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4, น. 75.

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>11</sup> อูมาสิวี สอาดเยี่ยม, “ผลกระทบจากการยุบสภา 2531,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 5, ปีที่ 36, น. 9, (พฤษภาคม 2531).

อย่างแน่นอน ที่ประชุมได้ลงมติให้มีการอภิปรายให้เสร็จสิ้นในวันนั้น และทำยที่สุดที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยกับญัตตินี้ด้วยคะแนนเสียง 45 ต่อ 31 เป็นเหตุให้รัฐบาลแพ้ในสภา<sup>12</sup>

ผลของความพ่ายแพ้ของรัฐบาลในญัตติดังกล่าวส่งผลให้พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อปรึกษาถึงการลาออก แต่ที่ประชุมเห็นว่าควรจะยุบสภาดีกว่า เพราะถ้าลาออกก็จะมีคณะรัฐมนตรีชุดใดปฏิบัติตามความประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรียอมตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงได้กราบบังคมลาออกจากตำแหน่งต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบด้วย โดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้เหตุผลว่า สภาพการณ์ของโลกในขณะนั้นปั่นป่วน คับขัน ประกอบกับคณะรัฐบาลจะต้องเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะเสด็จกลับสู่พระนคร รัฐบาลจึงควรบริหารราชการต่อไป<sup>14</sup> จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2481<sup>15</sup>

การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ รัฐบาลได้ออกคำแถลงการณ์เพื่อชี้แจงความจำเป็นที่ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรว่า รัฐบาลได้แสดงเหตุผลที่ไม่อาจปฏิบัติตามหลักการแห่งการแก้ไขข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดแจ้งแล้ว และได้แสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับในการแก้ไขข้อบังคับด้วย แต่ผู้เสนอญัตติก็ไม่ได้สนใจพิจารณาตามเหตุผลแต่อย่างใด กลับใช้วิธีรวบรัดการพิจารณาเพื่อเอาเปรียบรัฐบาลโดยไม่เป็นธรรม การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีได้คำนึงถึงความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติ รัฐบาลจึงไม่สามารถบริหารราชการภายใต้การควบคุมของสภานี้ แต่เนื่องจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่า สถานการณ์ของโลกอยู่ในระหว่างความปั่นป่วน คับขัน ประกอบกับต้องมีการเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสู่พระนคร รัฐบาลคณะนี้ควรจะบริหารประเทศต่อไป รัฐบาลเห็นว่าทางเดียวที่จะดำเนินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญก็คือยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>16</sup>

<sup>12</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4*, น. 76.

<sup>13</sup> สรรเสริญ สืบสหการ และ สานิตย์ โลหะชาละ, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 8*, น. 71.

<sup>14</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4*, น. 76.

<sup>15</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 55, ตอนที่ 0 ก, น. 405-406, (11 กันยายน 2481).

<sup>16</sup> “คำแถลงการณ์ของรัฐบาล,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 55, ตอนที่ 0 ก, น. 407-412, (11 กันยายน 2481).

**ครั้งที่ 2** ในสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2488 เนื่องจากมีการขยายอายุสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรอาจส่งผลให้ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรห่างเหินจากเจตจำนงของประชาชนประกอบกับมีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรในเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม

ระหว่างวาระของสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้มีการออกพระราชบัญญัติขยายอายุสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีก 2 ครั้งด้วยกัน<sup>17</sup> คือ

1) พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2485 ให้ขยายอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ.2481 และจะครบกำหนดลงใน พ.ศ.2485 ออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี

2) พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2487 ให้ขยายอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี เช่นกัน

โดยรัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ประกาศให้ทราบถึงความจำเป็นที่ทำให้รัฐบาลจำต้องขยายกำหนดเวลาทั้งสองครั้งว่าเนื่องจากภาวะสงครามซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้ง

ภายหลังจากสงครามสิ้นสุดลงและมีการประกาศสันติภาพในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2488 แล้ว ในเดือนกันยายน พ.ศ.2488 มีการแต่งตั้ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แทนนายทวี ภูมยเกตุ และโดยที่ทั่วโลกมีการพิจารณาอาชญากรรมสงคราม รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม โดยเหตุผลของการเสนอคือ อาชญากรรมสงครามเป็นภัยอันร้ายแรงต่อความสงบของโลกสมควรที่จะให้บุคคลที่ประกอบกรรมชั่วได้รับโทษสนองการกระทำเพื่อเป็นการผดุงรักษาความสงบของโลกอันเป็นความปรารถนาของประชาชาติไทย ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติรับหลักการ แต่ในการพิจารณาวาระที่ 2 ของร่างพระราชบัญญัตินี้มีการอภิปรายคำแปรญัตติเรื่องบทบัญญัติที่ออกมาลงโทษผู้กระทำผิดซึ่งมีผลย้อนหลังหรือกฎหมายย้อนหลัง อันเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ขัดกับหลักมนุษยธรรม หลักความยุติธรรม ศีลธรรม และหลักกฎหมายทั่วไป โดยสมาชิกสภาได้อภิปรายคัดค้านและสนับสนุนกันพอสมควร ที่สุดลงมติเห็นชอบให้รับหลักการ 37 เสียง ไม่เห็นชอบ 31 เสียง หลังจากนั้นมีการอภิปรายในเรื่องของการลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดการปกครองระบอบลัทธิเผด็จการ ซึ่งมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและเมื่อมีการลงมติในญัตติดังกล่าวผลของมติได้ลงมติให้ตัดเรื่องดังกล่าวออก จากผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามนี้จะเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับหลักสำคัญของร่าง

<sup>17</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 4*, น. 77-78.

พระราชบัญญัติซึ่งเป็นร่างที่รัฐบาลเสนอให้พิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมในการที่จะไปเป็นหลักในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเท่ากับว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินการเรื่องอาชญากรรมสงครามในส่วนที่เกี่ยวกับการลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดการปกครองระบอบลัทธิเผด็จการ<sup>18</sup>

ต่อมาในวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2488 ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>19</sup> รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้น่าจะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2481 มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งต่อมาอีกถึง 2 ครั้ง นับว่าเป็นเวลานานเกินควร ย่อมเป็นเหตุให้จิตใจและความคิดเห็นห่างเหินจากเจตนาและความประสงค์อันแท้จริงของประชาชน เห็นได้จากเมื่อรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามต่อสภาเพื่อให้มีการลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดการปกครองระบอบลัทธิเผด็จการอันเป็นระบอบการปกครองของผู้รุกรานทำลายสันติสุขของโลก สภาผู้แทนราษฎรกลับลงมติไม่เห็นชอบด้วย การกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้อาจทำให้โลกภายนอกเข้าใจผิดไปว่าประชาชนชาวไทยสนับสนุนลัทธิเผด็จการซึ่งนอกจากจะเป็นการตรงกันข้ามกับความรู้สึกอันแท้จริงของประชาชนชาวไทยแล้ว ยังจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติด้วย ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญรัฐบาลจึงได้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้พ้นหน้าที่ไปและเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนใหม่<sup>20</sup>

**ครั้งที่ 3** ในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2519 เนื่องจากเกิดปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลประกอบกับมีปัญหาอื่นๆ เกิดขึ้นรอบด้าน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งรวม 269 คน มาจากพรรคต่างๆ รวมทั้งสิ้นถึง 22 พรรค แต่ไม่มีพรรคใดได้ที่นั่งในสภาเกินกึ่งหนึ่งจึงเกิดปัญหาความยุ่งยากอยู่บ้างในการจัดตั้งรัฐบาล เดิมทีเดียว

<sup>18</sup> สรรเสริญ สืบสหากร และ สานิตย์ โลหะชาละ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8*, น. 73-78.

<sup>19</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 62, ตอนที่ 60, น. 601-603, (15 ตุลาคม 2488).

<sup>20</sup> “แถลงการณ์ของรัฐบาล,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 62, ตอนที่ 60, น. 604-605, (15 ตุลาคม 2488).

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีที่นั่งในสภามากกว่าพรรคอื่นได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจในวันแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการหารือภายในระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ในที่สุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมีที่นั่งในสภาเพียง 18 ที่นั่ง ได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาลและเมื่อนำนโยบายบริหารราชการแผ่นดินมาแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มาประชุม โดยมีรัฐมนตรีร่วมคณะมาจากพรรคการเมืองอื่นในรูปของรัฐบาลผสมซึ่งเรียกว่า “รัฐบาลสหพรรค”<sup>21</sup>

รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กดดันรัฐบาลให้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ขณะเดียวกันนั้น รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาที่ค้างคามาคั้งแต่สมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาใหม่ เช่น ปัญหาชาวไร่ชาวนาที่ขอให้รัฐบาลช่วยจัดหาที่ดินทำกิน ปัญหากรรมกรนัดหยุดงาน ปัญหาเหมืองแร่ ปัญหาฐานทัพต่างชาติ ปัญหาการเดินทางของตำรวจกรณีจับผู้ต้องหาบุกคุกเหมืองและเผาจนผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วปล่อยตัวผู้ต้องหาทั้งที่จังหวัดลำพูนและจังหวัดนครศรีธรรมราช ปัญหาเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ปัญหาที่ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลเริ่มสั่นคลอนคือ การประท้วงของประชาชนที่จังหวัดปัตตานี กรณีทหารนาวิกโยธินสังหารชาวไทยมุสลิม 5 ศพ และการประกาศนโยบายประกันราคาอ้อยและข้าวเปลือกจากปัญหาที่รัฐบาลประสบจึงเป็นโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านโดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรกับพวกรวม 71 คน เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2519<sup>22</sup> ซึ่งปรากฏว่าพรรคฝ่ายค้านส่วนใหญ่รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลหลายคนมีมติว่าจะรวมตัวกันได้อย่างเหนียวแน่น และเปิดเผยหัวข้อเรื่องที่จะอภิปรายถึงความล้มเหลวในการบริหารของคณะรัฐมนตรีทั้งในด้านเศรษฐกิจ

<sup>21</sup> เสน่ห์ จันทน์กระฉ่าง, “การยุบสภาผู้แทนฯ ในไทย,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 2, ปีที่ 24, น. 130-131, (กุมภาพันธ์ 2519).

<sup>22</sup> ดวงรัตน์ เล้าหัดถพวงษ์ภุรี, “ปัญหาทางกฎหมายของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ 16, ปีที่ 6, น. 107-108, (มกราคม-เมษายน 2547).

### สังคม บริหาร และต่างประเทศ<sup>23</sup>

หลังจากมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว ผู้นำรัฐบาลได้เคลื่อนไหวในแนวทางใหม่ โดยได้เชิญบุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรีไปประชุมกันเป็นการด่วน หลังจากประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นการภายในเสร็จแล้ว เวลา 15.00 นาฬิกา ของวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2519 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นำคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้าเฝ้าเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณและรับพระบรมราโชวาทจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ต่อมา เวลา 20.00 นาฬิกา ในวันเดียวกันนั่นเองได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>24</sup> โดยเหตุผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรปรากฏในคำปรารภว่า สภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองต่างๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมาก และแม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตามอุปสรรคก็ไม่อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่<sup>25</sup>

**ครั้งที่ 4** ในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2526 เนื่องจากการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยเหตุที่ในช่วงเวลานั้นรัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์นัก สาเหตุหนึ่งที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากขาดการดำเนินงานทางการเมืองอย่างต่อเนื่องจึงทำให้ปัจจัยต่างๆ ของรัฐสภามีความอ่อนแอตามไปด้วย คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงพยายามแก้ไขข้อบกพร่องอันได้แก่ เรื่องวิธีการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขต ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครเป็นคณะตามบัญชีเลือกตั้งที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง หรือเรื่องของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง เป็นต้น แต่

<sup>23</sup> เสน่ห์ จันทน์กระฉ่าง, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 21*, น. 131.

<sup>24</sup> ดวงรัตน์ เล้าหัดตพงษ์ศิริ, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 22*, น. 108.

<sup>25</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519,” *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 93, ตอนที่ 6, น. 1-3, (12 มกราคม 2519).

เรื่องเหล่านี้มิได้มีผลใช้บังคับทันทีเนื่องจากมีบทเฉพาะกาลให้คงใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวออกไปเป็นระยะเวลา 4 ปี<sup>26</sup>

ระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง ดังต่อไปนี้

1) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2524 มีหลักการสำคัญในเรื่องการแก้ไขหลักเกณฑ์การเลือกตั้งและกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยทันที กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ ที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2524 มีหลักการสำคัญในเรื่องการแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยทันที ที่ประชุมรัฐสภาได้รวมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน โดยถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน<sup>27</sup> โดยให้ถือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาในวาระที่ 3 ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับตกไป<sup>28</sup>

2) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 271 คน เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ.2525 แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการในการพิจารณาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2525<sup>29</sup>

3) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งนายบัญญัติ เกสรทอง กับคณะเป็นผู้เสนอเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2526<sup>30</sup> มีหลักการให้ขยายบทเฉพาะกาลที่ใช้อยู่ในวาระแรกของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ออกไปอีก 4 ปี ในระหว่างอายุของบทเฉพาะกาลนี้ คงให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละไม่เกิน 3 คน และให้เลือกตั้งเป็นรายบุคคลเช่นเดิม คงให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย การอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 131 และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงโดยตัดบทบัญญัติที่ให้ประชุมร่วมกันใน

<sup>26</sup> วีระพันธ์ มุขสมบัติ, “ยุบสภา,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 11, ปีที่ 31, น. 16-17, (พฤศจิกายน 2526)

<sup>27</sup> ดวงรัตน์ เล้าห์ตถพงษ์ภุริ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, น. 112.

<sup>28</sup> อูมาสิวี สอาดเยี่ยม, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น. 14.

<sup>29</sup> ดวงรัตน์ เล้าห์ตถพงษ์ภุริ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, น. 113.

<sup>30</sup> อูมาสิวี สอาดเยี่ยม, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น. 14.

การพิจารณาพระราชกำหนดและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ทั้งยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีได้แต่จะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันด้วย<sup>31</sup>

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากทางฝ่ายทหาร อย่างเด่นชัด ทราบได้จากการตีพิมพ์สมุดปกขาวชื่อ “แนวทางของกองทัพบกในปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ” ที่แจกจ่ายแก่สมาชิกวุฒิสภาและประชาชนทั่วไปโดยยืนยันถึงเหตุผลและความจำเป็น ในการแก้ไขสาระสำคัญ 3 ประการซึ่งตรงกันกับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้<sup>32</sup>

ในการพิจารณาเพื่อรับหลักการนั้น แม้ว่าผลการลงคะแนนจะปรากฏว่าสภารับหลักการแต่ก็มีความเห็นคัดค้านโดยเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและเป็นการแก้ไขเพื่อสนองความต้องการที่จะเข้ามา มีอำนาจทางการเมืองของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับนี้ก็ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองต่อมาและบรรยากาศทางการเมืองก่อนการพิจารณาวาระ ที่สามก็ปรากฏการเคลื่อนไหวคัดค้านต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มต่างๆ ทั้งในและนอก รัฐสภาอย่างชัดเจน ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มต่างๆ ดังนี้<sup>33</sup>

ก) พรรคการเมืองต่างๆ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังใหม่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ขณะที่พรรคชาติไทยมีลักษณะไม่แน่นอน

ข) สมาชิกวุฒิสภายทหาร ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุดที่แสดงทัศนคติไม่เห็นด้วยอย่างค่อนข้างชัดเจน

ค) ปัญญาชนนักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สำคัญต่างๆ โดยร่วมกับนักศึกษา ตัวแทนพรรคการเมือง และกลุ่มผู้ใช้แรงงานจัดตั้งสมัชชประชาธิปไตยขึ้น เพื่อแสดงบทบาทคัดค้านต่อต้านในหลายรูปแบบ

ง) นิสิตนักศึกษา รวม 14 สถาบัน ซึ่งรวมตัวกันเข้าเป็นกำลังสำหรับเคลื่อนไหวประสานกับปัญญาชนและนักวิชาการ

จ) ประชาชน กระทำการโดยผ่านการรวมพลังของพันธมิตรชาวจิตรี อนันต์ เสนาชนันท์ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนรวมทั้งเรืออากาศตรี ฉลาด วรฉัตร ด้วย

<sup>31</sup> ดวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุริ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22*, น. 113.

<sup>32</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 114.

<sup>33</sup> *เพ็ญอ้าง*.

ต่อมาวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2526 มีการประชุมพิจารณาวาระที่ 3 ผลการลงมติปรากฏว่า คะแนนเสียงเห็นชอบมีเพียง 254 เสียง จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 301 คนและสมาชิกวุฒิสภา 225 คน รวมสมาชิกทั้งสองสภา 526 คน แต่ขณะนั้นมีจำนวนสมาชิกทั้งหมดจริง 507 คน เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออก 4 คน ตาย 1 คน และสมาชิกวุฒิสภาลาออก 14 คน ทำให้มีปัญหาเรื่องคะแนนเสียงในการลงมติ<sup>34</sup> ซึ่งในวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2526 ประธานสภาผู้แทนราษฎรแถลงว่า ตามกฎหมายการนับจำนวนสมาชิกรัฐสภาจะต้องนับตามจำนวนที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่ นับจากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง เนื่องจากเมื่อสมาชิกตายหรือลาออกก็สามารถแต่งตั้งซ่อมให้เต็มจำนวนได้ และในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2526 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติด่วนให้พิจารณาตีความเรื่องจำนวนสมาชิกรัฐสภา แต่ปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติยังไม่พิจารณาญัตติดังกล่าว<sup>35</sup>

4) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะเป็นผู้เสนอเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2526 (วันเดียวกันกับการลงมติวาระที่ 3 ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งนายปัญจะ เกสรทอง กับคณะเป็นผู้เสนอ)<sup>36</sup> มีหลักการสำคัญคือ ขอแก้ไขเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น โดยขอให้แก้ไขวิธีการกำหนดเขตเลือกตั้งให้กลับไปใช้วิธีการที่เคยใช้มาแต่เดิมตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2517 คือ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตๆ แต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน และให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเลือกเป็นรายบุคคลเช่นเดิม<sup>37</sup> หลังจากการอภิปรายจบลงที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 ผลปรากฏว่า คะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบในหลักการไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภารวมกัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้จึงตกไป<sup>38</sup>

ต่อมาในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2526 ได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสมัยวิสามัญของรัฐสภาและในวันเดียวกันนั้นก็มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

<sup>34</sup> สรรเสริญ สืบสหาร และ สานิตย์ โลหะชาละ, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 8*, น. 92.

<sup>35</sup> ณัฐพร วรปัญญาตระกูล, "การยุบสภา (Dissolution of parliament)," *รัฐสภาสาร*, ฉบับที่ 12, ปีที่ 48, น. 99, (ธันวาคม 2543).

<sup>36</sup> อุมาสีร์ สอาดเอี่ยม, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 11*, น. 15.

<sup>37</sup> ดวงรัตน์ เล้าห์ตถพงษ์ภูริ, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 22*, น. 113.

<sup>38</sup> อุมาสีร์ สอาดเอี่ยม, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 11*, น. 15.

ตามมา<sup>39</sup> ซึ่งเหตุผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นในคำปรารภว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มีความเห็นแตกต่างกัน หากให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการใหม่อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและรุนแรงทางการเมืองได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของคนในชาติและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงสมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ตามวิธีเดิมคือการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและเป็นรายบุคคล<sup>40</sup>

**ครั้งที่ 5** ในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2529 เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรคในสภาผู้แทนราษฎร

ระหว่างการปิดสมัยประชุมรัฐสภานั้น รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินและเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งสิ้น 9 ฉบับ ต่อมาในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2529 ซึ่งเป็นวันเปิดประชุมสภาสมัยสามัญเป็นวันแรก ประจำปี พ.ศ.2529 รัฐบาลเสนอพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลได้ชี้แจงโดยสรุปว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเหล่านี้มีความจำเป็นต่อภาวะเศรษฐกิจของประชาชนและต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง<sup>41</sup>

แต่สถานการณ์ทางการเมืองก่อนที่จะถึงวาระเปิดสภาสมัยสามัญนั้น หลายฝ่ายมีความเห็นและกังวลเกี่ยวกับพระราชกำหนดของรัฐบาลว่าจะไม่ผ่านสภา โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดธนาคารพาณิชย์ 3 ฉบับ เนื่องจากมีความเคลื่อนไหวจากหลายกลุ่มด้วยกัน ดังนี้<sup>42</sup>

ก) พรรคฝ่ายค้าน ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคชาติประชาธิปไตยและพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งคอยหาทางล้มรัฐบาลเพื่อเข้าไปแทนที่ในฐานะของรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคชาติไทยพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรขณะนั้นแสดงบทบาทสนับสนุนให้

<sup>39</sup> ดวงรัตน์ เลขาธิการพรรคกิจรัก, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22*, น. 115.

<sup>40</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526,” *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 100, ตอนที่ 39, น. 7-8, (19 มีนาคม 2526).

<sup>41</sup> ดวงรัตน์ เลขาธิการพรรคกิจรัก, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22*, น. 105.

<sup>42</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 95-97.

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีแทนพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เพราะเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจที่หากไม่รีบดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ จะเพิ่มมากขึ้นและเห็นว่า ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดในเวลานั้น นอกจากนี้พรรคชาติไทยยังมีมติให้คัดค้านพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรยกเว้นแต่พระราชกำหนดภาษีบำรุงท้องที่อีกด้วย

ข) พรรคกิจสังคม พรรคร่วมรัฐบาลที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาล แต่ขณะนั้นพรรคกิจสังคมมีปัญหาความแตกแยกหลังจากการเปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรคจาก ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นพลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา และมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีภายในพรรคกิจสังคมซึ่งส่งผลให้นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ นายโกศล ไกรฤกษ์ และบุคคลอื่นบางคนต้องหลุดพ้นตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีช่วย นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ไม่เพียงแต่หลุดจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ยังมีผิดหวังจากการที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคทำให้เขาร่วมมือกับนายบุญชู โรจนเสถียร ซึ่งผิดหวังต่อพรรคกิจสังคมและมุ่งล้มรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ โดยพร้อมจะร่วมกับพรรคฝ่ายค้านเพื่อต่อต้านพระราชกำหนด โดยจะใช้วิธีการออกเสียงไม่ไว้วางใจพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์และฉบับอื่นโดยจะไม่วินิจฉัยเหตุผลในพระราชกำหนด

ค) กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์จากการตราพระราชกำหนด ได้แก่ พระราชกำหนดธนาคารที่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวอย่างมากในหมู่ผู้สมาชิกซึ่งประกอบด้วยนายธนาคารเป็นจำนวนมากจนมีข่าวว่าธนาคารต่างๆ มีการลงขันเพื่อผลักดันสมาชิกรัฐสภาให้คว่ำพระราชกำหนด หรือกรณีการปรับโครงสร้างภาษีที่ขึ้นค่าธรรมเนียมรถที่ใช้ดีเซลและใช้ก๊าซเพิ่มขึ้นก็ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในระดับสภาผู้แทนราษฎร

ง) กลุ่มผู้สูญเสียอำนาจ เป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มข้าราชการประจำกลุ่มหนึ่งหลังจากที่ไม่มีการต่ออายุราชการให้แก่พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ทำให้ต้องเกษียณอายุราชการในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2529 ด้วยเหตุนี้จึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อล้มรัฐบาล ซึ่งตรงกับความต้องการของพรรคฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคกิจสังคมบางคน โดยพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ได้เข้าพบอดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคมและหัวหน้าพรรคชาติไทยเพื่อร่วมมือกันล้มรัฐบาล

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 1 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ผลการลงมติปรากฏว่า ที่ประชุมอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2528 แต่ไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ.

2529 ที่มีการลงมติถึง 3 ครั้ง และยังมีพระราชกำหนดต่างๆ ค้างอยู่อีก 7 ฉบับ<sup>43</sup> ทั้งที่ก่อนหน้าการประชุมสภาหนึ่งวันนั้นมีการประเมินเสียงซึ่งที่ประชุมพรรคกิจสังคมลงมติภายในพรรคเพื่อสรุปทำที่ที่มีต่อพระราชกำหนดทั้ง 9 ฉบับ และมีมติให้สนับสนุนพระราชกำหนด 49 เสียง ขณะที่เสียงคัดค้านมีเพียง 17 เสียง จึงทำให้รัฐบาลเชื่อว่าทุกอย่างจะเป็นไปอย่างราบรื่น ทางเลือกของรัฐบาลหลังการแพ้มติไม่ยอมให้พระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งผ่านมืออยู่ 2 ประการคือ ลาออกหรือยุบสภา ฝ่ายที่เคลื่อนไหวกันว่าพระราชกำหนดมั่นใจว่าพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ต้องเลือกลาออกอย่างแน่นอน แต่ปรากฏว่ารัฐบาลเลือกยุบสภา โดยประกาศยุบสภาในตอนดึกของวันนั้นเอง<sup>44</sup>

เหตุผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พ.ศ.2529 ออกใช้บังคับและสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวอันเป็นเหตุให้พระราชกำหนดตกไป เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด แต่สืบเนื่องมาจากความแตกแยกในทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค หากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ทำหน้าที่ต่อไป ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินและกระทบถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่<sup>45</sup>

**ครั้งที่ 6** ในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2531 เนื่องจากเกิดความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาล

การจัดตั้งรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2530 ประสบปัญหาความแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคใหญ่ที่สุดในรัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 100 เสียง โดยสมาชิกแตกออกเป็น 2 ขั้ว คือ ขั้วของนายพิชัย รัตติกุล หัวหน้าพรรคและขั้วของนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ และนายวีระ มุสิกพงศ์ หรือที่เรียกกันว่า กลุ่ม 10 มกรา ซึ่งเป็นกลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์ ไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี การแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง จึงมีความพยายามประสานประโยชน์

<sup>43</sup> อูมาส์วี สอาดเอี่ยม, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 11*, น. 16-17.

<sup>44</sup> กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 4*, น. 98.

<sup>45</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529,” *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 103, ตอนที่ 73, น. 1-2, (2 พฤษภาคม 2529).

ระหว่างฝ่ายนายพิชัย รัตติกุล กับกลุ่ม 10 มกรา ด้วยการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่การต่อรองจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีกันเองภายในพรรคประชาธิปไตยไม่สามารถหาข้อสรุปได้ กลายเป็นปัญหาไม่ลงตัวมาโดยตลอด<sup>46</sup>

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) ครั้งที่ 5 ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2531 รัฐบาลต้องเสนอกฎหมายสำคัญหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ที่ถือว่ามีความสำคัญต่อสถานการณ์การเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกลุ่ม 10 มกรา ได้แสดงท่าทีคัดค้านมาโดยตลอด แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ผ่านการลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 แม้ว่ากลุ่ม 10 มกรา จะได้ออกเสียงคัดค้านร่วมกับพรรคฝ่ายค้านก็ตาม จนกระทั่งเมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2531 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 183 ต่อ 134 โดยมีกลุ่ม 10 มกรา ร่วมลงคะแนนเสียงคัดค้านด้วยจำนวน 32 เสียง งดออกเสียง 26 คน<sup>47</sup>

จากเหตุการณ์นี้ทำให้พรรคประชาธิปไตยนำโดยพันโท สนั่น ขจรประศาสน์ (ยศในขณะนั้น) เลขาธิการพรรค นายประจวบ ไชยสาส์น รองหัวหน้าพรรค นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมการบริหารพรรค เข้าพบพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ในวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531 เพื่อยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีในส่วนของพรรคประชาธิปไตยทั้งหมด 16 คน โดยให้เหตุผลว่าปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปไตยก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพภายในพรรคทำให้พรรคไม่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างเต็มที่และยังก่อให้เกิดความไม่แน่นอนแก่รัฐบาลและเป็นการผิดมารยาททางการเมืองในขณะเดียวกัน อาจจะทำให้เกิดผลต่อญาติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่จะมีขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2531<sup>48</sup>

เมื่อรัฐมนตรีลาออกถึง 16 คน นายกรัฐมนตรีย่อมไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการปรับคณะรัฐมนตรี แต่จะปรับอย่างไรนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะหากว่าจะลดจำนวนรัฐมนตรีของพรรคประชาธิปไตยเพื่อไปเพิ่มจำนวนรัฐมนตรีให้พรรครัฐบาลพรรคอื่นอาจทำให้รัฐมนตรีที่ไม่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาใหม่ไม่พอใจและต่อต้านรัฐบาลดังกรณีของการไม่อนุมัติพระราชกำหนดจนต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ.2529 หรือหากจะให้พรรคฝ่ายค้านบางพรรคมาร่วมรัฐบาลก็

<sup>46</sup> ดวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุรี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 108-109.

<sup>47</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 109.

<sup>48</sup> ณัฐพร วรปัญญาตระกูล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35*, น. 106.

ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าพรรคฝ่ายค้านที่มาร่วมนั้นจะให้ความสนับสนุนรัฐบาลอย่างจริงจัง เพราะในเวลาที่ผ่านมาพรรคฝ่ายค้านโจมตีรัฐบาลอย่างรุนแรงตลอดเวลา ในขณะที่การปรับ คณะรัฐมนตรีเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ไม่อาจตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว ญัตติการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะก็รอที่จะดำเนินการอยู่ หากการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีผิดพลาด อาจได้รับเสียงสนับสนุนไม่เพียงพอ สมาชิกฝ่ายรัฐบาลอาจร่วมมือกับฝ่ายค้านลงมติไม่ไว้วางใจ มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงหาทางออกด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>49</sup>

เหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่า นับแต่มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 เป็นต้นมา ปรากฏว่า พรรคการเมืองต่างๆ หลายพรรคไม่สามารถดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองยังไม่ยอมรับรู้ความคิดเห็นหรือมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีทางการปกครองในระบบประชาธิปไตยและก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่<sup>50</sup>

**ครั้งที่ 7** ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2535 เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองและมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535 พรรคการเมืองห้าพรรคคือ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎรและพรรคประชากรไทย ได้เสนอชื่อนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ต่อมานายณรงค์ วงศ์วรรณ ขอถอนตัวเนื่องจากถูกโจมตีในเรื่องส่วนตัว พรรคการเมืองทั้งห้าพรรคจึงได้มีมติสนับสนุนให้พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งที่ก่อนหน้านี้พลเอก สุจินดา คราประยูร ได้ประกาศไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงมีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มต่างๆ คัดค้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จนกระทั่งในวันที่ 17 - 20 พฤษภาคม พ.ศ.2535 เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองนำไปสู่การใช้กำลังเข้าปราบปรามผู้เข้าชุมนุมและเกิดการนองเลือด พลเอก สุจินดา คราประยูร ได้ลาออกจากตำแหน่ง

<sup>49</sup> อูมาสิวี สอาดเอี่ยม, *อ้างแล้ว เริงอรรถที่ 11*, น. 20.

<sup>50</sup> "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531," *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 105, ตอนที่ 69, น. 1-2, (29 เมษายน 2531).

เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2535 เพื่อแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองและให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยอิสระ<sup>51</sup>

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จำนวน 4 ฉบับ มีสาระสำคัญคือ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา ให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้ในสมัยประชุมสามัญประจำปี สมัยที่สอง เช่นเดียวกับสมัยประชุมสามัญประจำปี สมัยที่หนึ่ง ตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง บทบัญญัติที่ให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและบทบัญญัติในการพิจารณาพระราชกำหนดซึ่งอยู่ในบทเฉพาะกาลออกทั้งหมด และบัญญัติเพิ่มให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาได้พิจารณา รับหลักการในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการนิติการเต็มสภา และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2535 รัฐสภาได้ลงมติในวาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ<sup>52</sup>

หลังการลาออกของพลเอก สุจินดา คราประยูร พรรคการเมืองทั้งห้าพรรค ร่วมรัฐบาลเดิมยังคงร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลเช่นเดิมโดยได้หารือกันและมีมติให้เสนอชื่อ พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งมีเสียงมากเป็นอันดับสองในบรรดาพรรค ร่วมรัฐบาลเป็นนายกรัฐมนตรี และได้ยื่นหนังสือแจ้งให้นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2535 แต่นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประวิงเวลาในการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีคนใหม่เพื่อให้วิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ผ่อนคลายลงจนกระทั่งวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2535 จึงได้ขอพระราชทานเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อกราบบังคมทูลให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 โดยกล่าวว่าประเทศชาติอยู่ในภาวะวิกฤตและบอบช้ำจากการเผชิญหน้ากันระหว่าง กลุ่มสถาบันต่างๆ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นเงื่อนไขสำคัญอันหนึ่งที่น่าไปสู่การเผชิญหน้าที่รุนแรงยิ่งขึ้นและจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ จึงได้พยายามที่จะให้ทุกฝ่ายหันหน้า เข้าหากันโดยการยี่ดระยะเวลาในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่สถานการณ์ก็ยังไม่ได้ดีขึ้น เพื่อให้สถานการณ์ต่างๆ คลี่คลายจึงขอคืนอำนาจอธิปไตยให้ประชาชนโดยเสนอชื่อนายอานันท์

<sup>51</sup> ตวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุริ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, น. 115.

<sup>52</sup> เพิ่งอ้าง, น. 116.

ปีนยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อจะได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาและรัฐธรรมนูญคืนอำนาจอธิปไตยให้ประชาชนต่อไป โดยเห็นว่านายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้เหมาะสมสมควรได้รับพระมหากรุณาธิคุณใช้ความสามารถในระยะเวลานี้ขึ้นฟื้นฟูประเทศไทยให้เกิดเสถียรภาพในแนวทางสันติ<sup>53</sup>

นายอานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยเน้นย้ำเรื่องการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นมาในลักษณะเฉพาะกิจ บริหารราชการแผ่นดินในระยะเวลานี้จำกัด เพื่อจะได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาคืนอำนาจอธิปไตยให้กับประชาชนต่อไป<sup>54</sup> โดยเข้ามาบริหารประเทศเพียง 20 วัน ก็ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>55</sup> โดยปรากฏเหตุผลของการยุบสภาในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่า ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกราบบังคมทูลให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะกิจในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตทางการเมืองเพื่อจะได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาและรัฐธรรมนูญคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองกลับไปให้ประชาชน เพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศพัฒนาเป็นปกติต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นนั้น ขณะนี้เป็นเวลาอันสมควรที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่<sup>56</sup> และรัฐบาลได้ออกแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดวันเลือกตั้ง และการดำเนินการเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมด้วย มีการชี้แจงเหตุผลและแนวทางที่จะดำเนินการต่อไปเกี่ยวกับการยุบสภา การเลือกตั้ง และร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม<sup>57</sup>

<sup>53</sup> อนุสรณ์ วรปัญญาตระกูล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35*, น. 110-111.

<sup>54</sup> ตวงรัตน์ เล้าหัดถพิงษ์ภุณี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 116.

<sup>55</sup> อนุสรณ์ วรปัญญาตระกูล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35*, น. 111.

<sup>56</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 109, ตอนที่ 73, น. 1-2, (30 มิถุนายน 2535).

<sup>57</sup> “แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 109, ตอนที่ 73, น. 3-5, (30 มิถุนายน 2535).

**ครั้งที่ 8** ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2538 เนื่องจากมีความแตกแยกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

เริ่มจากการที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมายโดยมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ผู้มีฐานะดีที่จังหวัดภูเก็ต ประเด็นนี้นำไปสู่การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล 2 คน คือ นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยพรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร แต่ก่อนถึงวันเปิดอภิปรายญัตติดังกล่าว นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อแสดงสปิริตและยุติความวุ่นวายทางการเมืองอันเป็นผลจากการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต ต่อมานายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ ลาออกจากตำแหน่ง ทำให้ไม่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2537 เพื่อพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เนื่องจากนายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้ลาออกแล้ว<sup>58</sup>

ต่อมาพรรคฝ่ายค้านซึ่งประกอบด้วยพรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ (ซึ่งถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลเนื่องจากกรณีลงมติไม่เป็นไปในทางเดียวกับรัฐบาลในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยจะมีการพิจารณาญัตติดังกล่าวในวันที่ 17 - 18 พฤษภาคม พ.ศ.2538 ประเด็นหลักที่ฝ่ายค้านมุ่งโจมตีคือประเด็นการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01<sup>59</sup>

ทั้งพรรคฝ่ายค้านและพรรคร่วมรัฐบาลต่างออกมาแสดงท่าทีที่มีต่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เป็นต้นว่า พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลมีการเรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2538 และมติที่ประชุมมีความเห็นว่า ควรฟังการอภิปรายของพรรคฝ่ายค้านก่อนที่จะมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง

<sup>58</sup> จิรศักดิ์ ไกรเพชร, อำนาจบริหารกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในการเมืองไทย (พ.ศ.2475 - 2539), (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), น. 69-70.

<sup>59</sup> เพ็ญอ้าง, น. 70.

ส่วนพรรคฝ่ายค้านก็มีการเตรียมข้อมูลเพื่อใช้ในการอภิปรายถึงขนาดว่านายบรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำฝ่ายค้านกล่าวว่า ไม่มีประวัติศาสตร์การอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งไหนมีข้อมูลมากเท่าครั้งนี้ นอกจากการแสดงออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองต่างๆ แล้ว ยังมีการแสดงความคิดเห็นของสมาพันธ์ประชาธิปไตยและมีสถาบันการศึกษาจัดการอภิปรายถึงประชาธิปไตยแบบชนวนอีกด้วย<sup>60</sup>

แต่ก่อนที่จะมีการลงมติในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2538 พรรคพลังธรรมได้ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2538 โดยมีพลตรี จำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคเป็นประธาน หลังการอภิปรายเสร็จสิ้นลงที่ประชุมของพรรคมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคงดออกเสียงและให้รัฐมนตรีลาออกตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2538 เป็นต้นไป พลตรี จำลอง ศรีเมือง ได้ให้เหตุผลว่า เพื่อยึดหลักความชอบธรรมและประโยชน์ต่อส่วนรวมเนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถตอบคำถามของพรรคฝ่ายค้านได้ชัดเจน ทำให้รัฐบาลตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ<sup>61</sup>

เหตุผลของการยุบสภาปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่า สภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาล และในเวลาที่ผ่านมาปรากฏว่าพรรคการเมืองหลายพรรคมีความแตกแยกจนไม่สามารถจะดำเนินการทางการเมืองได้อย่างมีเอกภาพเป็นเหตุให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคนั้นไม่อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่<sup>62</sup>

<sup>60</sup> สุนทรี อาสะโวทย์, “ความเป็นไปในบ้านเมือง วิฤตทางการเมืองก่อนการยุบสภาของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย,” *จุลสารไทยคดีศึกษา*, ฉบับที่ 1, ปีที่ 12, น. 4-6, (สิงหาคม-ตุลาคม 2538).

<sup>61</sup> อนุสรณ์ วรปัญญาตระกูล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35*, น. 113-114.

<sup>62</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 112, ตอนที่ 17 ก, น. 1-2, (19 พฤษภาคม 2538).

**ครั้งที่ 9** ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2539 เนื่องจากปัญหาความเป็นเอกภาพของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

รัฐบาลต้องประสบปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เนื่องจากมีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมเป็นรัฐบาล โดยมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้งและมีการถอนตัวของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายครั้ง ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง<sup>63</sup> และเมื่อมีการพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 79 คน เป็นผู้เสนอโดยให้เหตุผลในการขอเปิดอภิปรายว่า รัฐมนตรีบางคนบริหารราชการแผ่นดินโดยไร้ประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ขาดความรู้ความสามารถ วิจารณ์ญาณ จริยธรรมและความชอบธรรม และมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีความประพฤติฉ้อฉล ยึดผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องมากกว่าของประชาชน ไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไป พฤติกรรมดังกล่าวได้สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติและกระทบกระเทือนความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวางนั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลขอปิดการอภิปรายหลังจากที่นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี อภิปรายชี้แจงแต่ยังไม่ได้อภิปรายไปถึงประเด็นต่างๆ และรัฐมนตรีที่มีชื่ออยู่ในญัตติบางคนก็ยังไม่ได้อภิปราย จึงมีการประท้วงเกิดขึ้น ประชานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้สั่งพักการประชุม และเมื่อเริ่มประชุมอีกครั้งหนึ่ง ประชานได้ขอมติที่ประชุมเพื่อปิดการอภิปรายซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยเสียงข้างมากให้ปิดการอภิปราย เมื่อถึงวันลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งหมดได้รับความไว้วางใจกล่าวคือ คะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่มากไปกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีบางคนไม่มีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเนื่องจากเป็นรัฐมนตรีที่ยังไม่ได้อภิปรายซึ่งนายบรรหาร ศิลปอาชา ก็เป็นหนึ่งในนั้น<sup>64</sup>

ในเวลาต่อมาพรรคฝ่ายค้านซึ่งนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี อีกครั้งโดยมีการอภิปรายในวันที่ 18 - 20 กันยายน พ.ศ.2539 การอภิปรายครั้งนี้มุ่งประเด็นการบริหารประเทศล้มเหลวทำให้เกิดภาวะหุนตลก ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศถดถอย ใช้อำนาจหน้าที่แสวงผลประโยชน์ให้พวกพ้อง การบริหารขาดประสิทธิภาพทำให้ราคาสินค้าแพง เศรษฐกิจซบเซา และปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้น วันรุ่งขึ้นหลังจากการอภิปรายเสร็จจึ้นลง ก่อนที่จะมีการลงมติในญัตติ

<sup>63</sup> ดวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุริ, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 22*, น. 111.

<sup>64</sup> ณัฐพร วรปัญญาตระกูล, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 35*, น. 118-119.

ดังกล่าว พรรคร่วมรัฐบาลส่วนหนึ่งซึ่งประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทย และพรรคมวลชน ได้ประชุมสมาชิกพรรคเพื่อแสดงจุดยืนทางการเมืองก่อนการลงมติ ที่ประชุมแต่ละพรรคมีมติให้นายกรัฐมนตรีลาออกก่อนมีการลงมติเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองรุนแรงมาก หากไม่ยอมลาออก พรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทย และพรรคมวลชน จะขอถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล เมื่อแต่ละพรรคประกาศจุดยืนของตนต่อสื่อมวลชนแล้ว จึงได้มีการประชุมหารือกันของหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาลต่างๆ กับนายกรัฐมนตรี โดยสรุปว่านายกรัฐมนตรีจะลาออกภายใน 7 วัน จากนั้นจะพิจารณาบุคคลที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งจากหกพรรคร่วมรัฐบาลเดิม<sup>65</sup>

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรแทนการลาออกเพื่อคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองไปให้กับประชาชนพิจารณาด้วยการเลือกตั้งใหม่<sup>66</sup> โดยให้เหตุผลการยุบสภาในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>67</sup> และได้ออกแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การยุบสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดวันเลือกตั้ง และการดำเนินการเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วย พอสรุปความในแถลงการณ์ดังกล่าวได้ดังนี้คือ นายกรัฐมนตรีต้องการจะลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ แต่การดำเนินการตามขั้นตอนอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาทางการเมืองดังที่เคยเกิดขึ้นแล้ว แม้จะไม่รุนแรงนักเพราะต่างตระหนักในปัญหาและพยายามประคับประคองสถานการณ์ แต่ก็มีความหวังที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นได้ หากปล่อยทิ้งไว้จะเป็นชนวนให้เกิดปัญหาความไม่เชื่อมั่นในระบบและกลไกของรัฐ อันเป็นอันตรายต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาได้ในที่สุด จึงสมควรยุบสภาเพื่อคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้กลับไปให้ประชาชนเป็นผู้พิจารณา ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตลอดจนร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่อยู่ระหว่างทรงพิจารณานั้นไม่ได้รับผลกระทบจากการยุบสภาแต่อย่างใด กล่าวคือ เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ลงมาแล้วก็จะได้ประกาศใช้และดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายนั้นต่อไป<sup>68</sup>

<sup>65</sup> เฟิงอ้วง, น. 120-121.

<sup>66</sup> ดวงรัตน์ เลหาต์ตพวงษ์ภูริ, อ้วงแล้ว เขิงอรรถที่ 22, น. 111.

<sup>67</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 113, ตอนที่ 43 ก, น. 1-2, (28 กันยายน 2539).

<sup>68</sup> “แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 113, ตอนที่ 43 ก, น. 3-4, (28 กันยายน 2539).

**ครั้งที่ 10** ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 เนื่องจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจประกอบกับมีการเรียกร้องและการกดดันรัฐบาลให้ ยุบสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ได้เข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีและประกาศว่าจะขออยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ และได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญครบถ้วนจะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองเต็มรูปแบบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>69</sup> แต่รัฐบาลประสบกับปัญหาวิกฤตทาง เศรษฐกิจ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับสถาบันการเงินและการคลังของประเทศ (เศรษฐกิจฟองสบู่) จน ทำให้พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ประกาศลาออกจากตำแหน่ง<sup>70</sup> หลังจากนั้นนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการสนับสนุนให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ท่ามกลางความคาดหวังของประชาชนว่าจะเข้ามาแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของชาติ แต่ปรากฏว่า ตลอดระยะเวลาที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ทำให้เกิดการ เรียกร้องจากฝ่ายต่างๆ ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>71</sup> ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรค ความหวังใหม่ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและต่อมาสมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้ พยอภัยกันลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกันเพื่อกดดันรัฐบาลให้รับยุบสภา ผู้แทนราษฎรคืนอำนาจให้ประชาชน เพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่รัฐบาลให้เหตุผลว่า ต้องดำเนินการออกกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมให้เสร็จสิ้นเสียก่อน<sup>72</sup> เพื่อให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปโดยเรียบร้อย รวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

<sup>69</sup> ดวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุณี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 117.

<sup>70</sup> วิชรา ไชยสาร, “ยุบสภา 2549 : ยุทธวิธีแก้ไขปัญหาทางทางการเมือง หรือเหตุ นำไปสู่ทางตัน,” *รัฐสภาสาร*, ฉบับที่ 5, ปีที่ 54, น. 20, (พฤษภาคม 2549).

<sup>71</sup> ดวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุณี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 117.

<sup>72</sup> ณัฐพร วรปัญญาตระกูล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35*, น. 126.

ในเวลาต่อมาก่อนที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้จะครบวาระ นายชวน หลีกภัย ก็ประกาศยุบสภาในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 เหตุผลปรากฏตามพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>73</sup> และรัฐบาลได้ออกแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การยุบสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดวันเลือกตั้ง เพื่อชี้แจงเกี่ยวกับการยุบสภา เนื้อความในแถลงการณ์ดังกล่าวสรุปได้ดังนี้คือ ขณะทีคณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้เข้ามาบริหารประเทศ ประเทศกำลังประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรุนแรงประกอบกับมีภารกิจในการเร่งรัดออกกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ เวลานี้การดำเนินการเพื่อตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าต้องให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้สำเร็จเรียบร้อยแล้ว อีกทั้งการแก้ไข ปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ลุล่วงไปในระดับหนึ่ง ทางด้านนิติบัญญัติ ก็ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจนสามารถเรียกประชุมได้แล้ว การประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็จัดได้ครบถ้วน และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ.2544 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนสามารถใช้บังคับเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไป เป็นไปโดยเรียบร้อย รวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม จึงสมควรคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง กลับไปให้ประชาชนด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั่วไปขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป<sup>74</sup>

**ครั้งที่ 11** ในสมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 เนื่องจากการชุมนุมสาธารณะตั้งข้อเรียกร้องในทางการเมือง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ.2544 พรรคไทยรักไทยเป็น พรรคที่ได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในสภา พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกใน ประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ดำรงตำแหน่งจนครบวาระสี่ปี แนวทางและนโยบายการบริหาร ประเทศของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้รับความนิยมนิยมขึ้นชอบจากประชาชนโดยเฉพาะจาก ประชาชนรากหญ้าเนื่องจากการดำเนินนโยบายแบบประชานิยมโดยการเกิดขึ้นของโครงการต่างๆ

<sup>73</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 117, ตอนที่ 102 ก, น. 1-2, (9 พฤศจิกายน 2543).

<sup>74</sup> “แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 117, ตอนที่ 102 ก, น. 3-4, (9 พฤศจิกายน 2543).

เป็นต้นว่า การพักชำระหนี้ให้เกษตรกร โครงการบ้านเอื้ออาทร หรือโครงการแท็กซี่เอื้ออาทร จนกระทั่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ.2548 พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้ง ด้วยคะแนนเสียงที่สูงมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ และพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่ง เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง แต่ในขณะเดียวกันการบริหารประเทศในแบบฉบับพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากทั้งในเรื่องการปราบปรามยาเสพติดที่ใช้ วิธีการเด็ดขาดรุนแรงที่แม้ว่ายาเสพติดจะถูกปราบปรามลงแต่วิธีการที่รุนแรงในการเข้า ปราบปรามนั้นก็ถูกมองว่าเป็นการตัดตอนกระบวนการค้ายาเสพติดและบางครั้งอาจเป็นการฆ่า ผู้ที่บริสุทธิ์ได้ เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการคอร์รัปชันต่างๆ ในหลายๆ โครงการ ก็มีการ กล่าวถึงอย่างหลากหลายความคิดเห็น จากการพูด วิเคราะห์ ได้แย้ง ถกเถียง ของหลายคนหลายกลุ่ม นานวันเข้าก็เกิดกลุ่มที่รวมตัวกันออกมากดดันเรียกร้องให้พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ลาออกจน กลายเป็นการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง

ท่ามกลางสถานการณ์ความเป็นไปของบ้านเมืองที่มีการชุมนุมกดดันเรียกร้อง ให้นายกรัฐมนตรีลาออกนั้น เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุบสภา โดยให้เหตุผลในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่า เกิด การชุมนุมสาธารณะตั้งข้อเรียกร้องในทางการเมืองขึ้น ซึ่งแม้ระยะแรกจะอยู่ในกรอบของกฎหมาย แต่เมื่อนานวันเข้าการชุมนุมเรียกร้องได้ขยายตัวไปในทางที่กว้างขวางและอาจรุนแรงขึ้น รวมทั้ง ส่อเค้าว่าจะมีการเผชิญหน้าจนอาจปะทะกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย และอาจมีการสอดแทรกขวยโอกาส จากผู้ที่ประสงค์จะเห็นความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง จุดชนวนให้เกิดความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ ต่อกันจนลุกลามถึงขั้นก่อการจลาจลรุนแรงสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ ครั้นใช้ อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองเข้าควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด หรือแม้แต่รัฐบาลได้พยายาม ดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุม รัฐสภาแล้ว ก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาและความคิดเห็นพื้นฐานที่แตกต่างกัน ทั้งระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุม เรียกร้องกับรัฐบาล และระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องกับกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่เห็นด้วยและต้องการจะ เคลื่อนไหวบ้างจนอาจเกิดการปะทะกันได้ สภาพเช่นนี้นี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาและความสงบเรียบร้อยของ สังคม โดยเฉพาะในขณะนี้ซึ่งควรจะสร้างความสามัคคีปรองดอง การดูแลรักษาสภาพของ บ้านเมืองที่สงบร่มเย็นน่าอยู่อาศัย น่าลงทุน และการเผยแพร่ความวิจิตรอลังการตลอดจนความดี งามตามแบบฉบับของไทยให้เป็นที่ประจักษ์ เมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นความคิดเห็นในสังคมที่ หลากหลาย และยังคงแตกต่างกันจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงเช่นนี้ หากจะ

ดำเนินการเพื่อตรวจสอบความต้องการอันแท้จริงของประชาชนโดยประการอื่น เพื่อให้ทุกฝ่ายยังทราบด้วยยอมรับให้เป็นไปตามกลไกในระบบประชาธิปไตยก็ทำได้ยาก ทางออกในระบบประชาธิปไตยที่เคยปฏิบัติมาในนานาประเทศและแม้แต่ในประเทศไทยคือ การคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองกลับไปสู่ประชาชนด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป<sup>75</sup>

รัฐบาลยังได้ออกแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การยุบสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดวันเลือกตั้ง เพื่อชี้แจงเกี่ยวกับการยุบสภาโดยสรุปเนื้อหาใจความได้ว่า มีความสับสนทางการเมืองเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มไม่พอใจในตัวผู้นำรัฐบาลและได้มีการชุมนุมสาธารณะตั้งข้อเรียกร้องในทางการเมืองเชิงบีบบังคับและส่อเค้าว่าจะทวีความรุนแรงขึ้น แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมของรัฐสภาแล้วก็ตาม กลุ่มบุคคลดังกล่าวก็ยังไม่ยุติการดำเนินการเรียกร้องทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น พรรคการเมืองที่สมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางพรรค และสมาชิกวุฒิสภาบางคน กลับไม่ยึดกติกาตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ แต่ไปเข้าร่วมกับกลุ่มผู้ชุมนุม นอกจากนี้ มีเสียงเรียกร้องแกมบังคับให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยบุคคลบางกลุ่มซึ่งแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยยังไม่ได้มีการปรึกษาประชาชนทั้งประเทศ เมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นความคิดเห็นในสังคมที่หลากหลายและแตกต่างกันจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง จึงคืนอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายนำปัญหาไปปรึกษาประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดที่แท้จริงเพื่อประชาชนจะได้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายอันเป็นที่สุดเพื่อยุติปัญหาการเมืองทั้งหลาย<sup>76</sup>

จากเหตุการณ์การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยทั้ง 11 ครั้งที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่หลากหลายซึ่งการยุบสภาในแต่ละครั้งอาจไม่ได้เกิดจากสาเหตุประการใดประการหนึ่งเพียงประการเดียวเท่านั้น อาจมีสาเหตุหลายปัจจัยประกอบกันจนมีการยุบสภาเกิดขึ้น นอกจากนี้ จากการศึกษาเหตุการณ์ยุบสภายังทำให้ทราบอีกว่า เหตุผล

<sup>75</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 123, ตอนที่ 20 ก, น. 1-2, (24 กุมภาพันธ์ 2549).

<sup>76</sup> “แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 123, ตอนที่ 20 ก, น. 3-6, (24 กุมภาพันธ์ 2549).

การยุบสภา รวมทั้งคำชี้แจงทั้งหลายเกี่ยวกับการยุบสภาที่ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและในคำแถลงการณ์นั้นอาจเป็นจริงดังเนื้อความที่ปรากฏอยู่หรืออาจเป็นการเขียนเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจยุบสภาของนายกรัฐมนตรีก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะสาเหตุหรือเหตุผลในการยุบสภาจะเกิดจากสิ่งใดหรือจะเขียนไปในแนวทางใด สามารถกระทำได้ทั้งสิ้นเนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นมิได้กำหนดสาเหตุของการยุบสภาไว้ ดังนั้น สาเหตุของการยุบสภาจึงเปิดกว้างมาก การยุบสภาจึงชอบด้วยกฎหมาย แต่จะชอบธรรมหรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

### 3.1.3 การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นอกจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 11 ครั้ง ที่ได้เกิดขึ้นแล้วนั้น ประเทศไทยยังมีเหตุการณ์ที่ถูกเรียกว่า “การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร” และ “การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เป็นเหตุการณ์ที่คล้ายกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ก็ไม่ใช่การยุบสภาผู้แทนราษฎรอยู่ดี

#### “การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร” เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2476

ในช่วงเวลานั้นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของคณะรัฐมนตรีถือเป็นเรื่องเร่งด่วนเนื่องจากประเทศประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องมาจากเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำนี้เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้คณะราษฎรใช้เป็นสาเหตุในการกระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วก็ยังไม่มีการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายซักถามปัญหาดังกล่าวต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ แต่ปัญหาได้ยุติลงเมื่อหลวงประดิษฐมนูธรรมชี้แจงว่า จะนำนโยบายเศรษฐกิจซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เขาเป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาและจะแจ้งให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป<sup>77</sup>

เมื่อคณะกรรมการได้ประชุมพิจารณาร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติเสร็จแล้วผลปรากฏว่า กรรมการเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเค้าโครงการนี้และมีมติให้นำเสนอต่อ

<sup>77</sup> สุเทพ เอี่ยมคง, “บริบทของการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดั้งรัฐธรรมนูญบางมาตราและตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ พุทธศักราช 2476,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 3, ปีที่ 52, น. 87-89, (มีนาคม 2547).

คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนแล้วจึงนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยสรุปความเห็นของที่ประชุมออกเป็น 2 แนวทาง คือ<sup>78</sup>

1) แนวทางของพระยามโนปกรณนิติธาดา โดยให้วางหลักและดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจตามแนวทางที่เคยปฏิบัติ และจะเลือกดำเนินการตามแนวทางใหม่ที่เท่าที่โอกาสอำนวย และจะไม่มีการวางแผนงานทางเศรษฐกิจไว้

2) แนวทางของหลวงประดิษฐมนูธรรม โดยให้วางหลักและดำเนินนโยบายตามเค้าโครงการเศรษฐกิจที่เสนอ เมื่อเห็นชอบกับเค้าโครงการแล้วให้ตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่วางแผนด้านเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ ท้ายบันทึกการประชุมได้เสนอความเห็น ว่า หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามแนวทางของพระยามโนปกรณนิติธาดา ให้หลวงประดิษฐมนูธรรมประกาศเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติในนามของหลวงประดิษฐมนูธรรม มิใช่ในนามของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า คณะรัฐมนตรีมีแนวนโยบายที่จะดำเนินการตามเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ นอกจากความขัดแย้งจะเกิดขึ้นระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรีแล้ว ภายในคณะรัฐมนตรีก็ได้เกิดความขัดแย้งขึ้น โดยฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยตามแนวทางเดิมของพระยามโนปกรณนิติธาดา แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยกับแนวทางใหม่ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติของหลวงประดิษฐมนูธรรม ผลการลงมติของคณะรัฐมนตรีปรากฏว่า มีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 3 อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมลงมติไม่ให้ประกาศเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีว่าจะดำเนินการตามแนวทางเดิมของพระยามโนปกรณนิติธาดา เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น<sup>79</sup>

ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่สนับสนุนแนวความคิดของหลวงประดิษฐมนูธรรมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งสนับสนุนแนวความคิดของพระยามโนปกรณนิติธาดา กลายเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายที่ยากจะหาทางประนีประนอมได้ ประกอบกับนายพันเอก พระยาทรงสุรเดช มีคำสั่งให้ทหารเข้าตรวจค้นอาวุธปืนจากสมาชิกก่อนเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร สร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างยิ่ง และได้อภิปรายตำหนิการกระทำดังกล่าวอย่างรุนแรงว่าเป็นการไม่สมควร โดยผู้ที่มีอำนาจสั่งในลักษณะดังกล่าวได้คือประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎร พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าเป็นการรักษาความปลอดภัยให้แก่

<sup>78</sup> เฟิงอ้าง, น. 89.

<sup>79</sup> เฟิงอ้าง, น. 90-91.

สมาชิกที่เข้าประชุม เนื่องจากมีสมาชิกบางคนพักอาวูธปีนเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎร มิได้มีเจตนาอื่นหรือก้าวก่ายอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรและได้ขอให้สมาชิกอย่าพักอาวูธปีนเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎร เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าต่างฝ่ายต่างไม่ไว้ใจกันและกัน<sup>80</sup>

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรีนั้น แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จะให้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกตั้งสมาชิกขึ้นมาใหม่ไว้ในมาตรา 35 ก็ตาม แต่เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้เป็นสมาชิกชั่วคราวที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยให้ทำหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้ พระยามโนปกรณนิติธาดา จึงได้ตอบโต้สภาผู้แทนราษฎรด้วยการประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและห้ามมิให้เรียกประชุมจนกว่าจะได้มีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ยุบคณะรัฐมนตรีและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ รวมทั้งให้รอการใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางมาตราอีกด้วย<sup>81</sup> โดยรัฐบาลได้ออกคำแถลงการณ์ของรัฐบาลว่ามีความจำเป็นต้องปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา เนื่องจากคณะรัฐมนตรีแตกเป็น 2 พวก มีความเห็นแตกต่างกันและไม่สามารถที่จะคล้อยตามกันได้ โดยความเห็นข้างน้อยนั้นต้องการวางนโยบายเศรษฐกิจไปในแนวทางคอมมิวนิสต์ แต่ความเห็นข้างมากเห็นว่าการนโยบายเช่นนั้นตรงกันข้ามกับขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นอยู่และแนวทางเช่นนั้นจะนำหายนะมาสู่ประชาชนและเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ<sup>82</sup>

#### การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2516

การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งนี้ เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของประเทศที่เกิดจากวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 หรือวันมหาวิปโยค รัฐสภานี้มีชื่อว่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีลักษณะเป็นสภาเดี่ยว สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดซึ่งมี 299 คน จากประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2515 ตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 โดยมีจอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้า

<sup>80</sup> เฟิงอ้าง, น. 91-92.

<sup>81</sup> เฟิงอ้าง, น. 92.

<sup>82</sup> “คำแถลงการณ์ของรัฐบาล,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50, ตอนที่ 0 ก, น. 7-9, (1 เมษายน 2476).

คณะปฏิวัติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>83</sup> ซึ่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ให้อำนาจสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ แต่การตั้งกระทู้ถามนั้นไม่สามารถอภิปรายประกอบกระทู้ถามหรือซักถามเพิ่มเติมได้ เป็นไปตามที่มาตรา 12<sup>84</sup> บัญญัติไว้ หมายความว่า มีเพียงการตั้งกระทู้ถามเท่านั้นที่สามารถกระทำได้ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะไม่สามารถกระทำได้เพราะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจไว้ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งหมดของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 แล้วก็ไม่พบว่ามาตราใดให้อำนาจยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้เช่นกัน

ต่อมาในวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2515 ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยคในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>85</sup> เหตุการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นยังสับสนวุ่นวายอยู่ แม้ว่าจะมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่สภาชุดนี้มีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงทำให้ประชาชนโดยทั่วไปไม่ค่อยพอใจสภาชุดนี้ ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2516 จึงมีประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่เลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>86</sup> เมื่อมีสมาชิกสภาแห่งชาติแล้ว แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยังคงอยู่ในตำแหน่ง จึงมีเสียงเรียกร้องจากชมรมบัณฑิตซึ่งประกอบด้วยกลุ่มนักศึกษาและประชาชนได้ทำหนังสือถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดทางให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ จึงได้มี

<sup>83</sup> สรรเสริญ สืบสหากร และ สานิตย์ โลหะชาละ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8*, น. 79-80.

<sup>84</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 12 บัญญัติว่า

“ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเมื่อเห็นว่าเป็นกระทู้ที่ต้องห้ามตามข้อบังคับ ในการตั้งกระทู้ถามในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกจะอภิปรายประกอบกระทู้ถามและซักถามเพิ่มเติมมิได้”

<sup>85</sup> สรรเสริญ สืบสหากร และ สานิตย์ โลหะชาละ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8*, น. 79-80.

<sup>86</sup> อูมาสิวี สอาดเยี่ยม, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*, น. 12.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติลาออกจากตำแหน่งจนทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่ครบองค์ประชุม<sup>87</sup> ดังนั้นในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2516 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ โดยมีกรกล่าวถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติว่า สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติเพื่อให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน<sup>88</sup> แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาตินี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีมาตราใดของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นให้อำนาจไว้แต่อย่างใด

### 3.2 เงื่อนไขและองค์ประกอบของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

การยุบสภาผู้แทนราษฎร คือ การทำให้สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุไปก่อนที่จะครบอายุที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งไปทันทีพร้อมกันทุกคน ลักษณะทั่วไปของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้งในแง่ผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร รูปแบบการยุบสภาผู้แทนราษฎรว่าจะต้องทำในรูปแบบใด เหตุที่จะนำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรว่ามาจากสาเหตุประการใดบ้าง มีข้อจำกัดใดหรือไม่ การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ต้องจัดภายในระยะเวลาเท่าใด รวมทั้งการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะก่อให้เกิดผลที่ตามมาหรือไม่อย่างไร พิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติไว้ในมาตรา 108 ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน แต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

<sup>87</sup> สรรเสริญ สืบสหากร และ สานิตย์ โฉพะชาละ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8*, น. 80.

<sup>88</sup> “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ พ.ศ. 2516,” *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 90, ตอนที่ 165, น. 16-17, (16 ธันวาคม 2516).

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

### 3.2.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร ...” จากเนื้อความนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรคือพระมหากษัตริย์ โดยในที่นี่ จะทำการศึกษาถึงอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรในแง่ของอำนาจริเริ่มการยุบสภาผู้แทนราษฎรและอำนาจตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร

พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ใน 2 กรณี ดังนี้

1) พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีอำนาจริเริ่มที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยพระองค์เอง กล่าวคือ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรยุบสภาได้ต่อเมื่อมีการถวายคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี เนื่องจากพระราชอำนาจดังกล่าวเป็นพระราชอำนาจในทางแบบพิธีเท่านั้น อำนาจที่แท้จริงนั้นอยู่ที่ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี

2) พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจริเริ่มด้วยพระองค์เองที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นผู้แนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเอง แต่อำนาจริเริ่มนี้ควรใช้เมื่อมีวิกฤตทางการเมืองเกิดขึ้นหรือมีความจำเป็นอย่างยั้งที่พระองค์เห็นควรว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการแก้ปัญหาได้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นบุคคลหนึ่ง ที่เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ริเริ่มการยุบสภาได้ด้วยพระองค์เองโดยได้ให้ความเห็นไว้ว่า<sup>89</sup>

“พระราชอำนาจในภาวะวิกฤต ไม่มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติพระราชอำนาจนี้ไว้โดยตรง แต่เป็นประเพณีการปกครองที่ประชาชนทุกคนคาดหวัง ยอมรับ และเรียกร้อง กล่าวคือ เมื่อเกิดวิกฤตร้ายแรงทางรัฐธรรมนูญและการเมืองถึงขั้นเผชิญหน้ากันในบ้านเมืองไม่ว่าเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ก็ดี 17 – 20 พฤษภาคม 2535 ก็ดี ทุกฝ่ายต่างประสงค์จะขอให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นหลักชัยให้เกิดการระงับเหตุร้ายแรงลง และเมื่อเกิดเหตุการณ์

<sup>89</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2548), น. 184-185.

เช่นนั้นขึ้น ก็ทรงเข้ามาระงับเหตุร้อน ให้กลับสงบเย็นลงได้อย่างอัศจรรย์ โดยได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เผชิญหน้ากัน ผู้เขียนจำได้ว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมนั้น ผู้เขียนอยู่ต่างประเทศ เพื่อนชาวต่างประเทศบอกผู้เขียนว่า เมืองไทยจะต้องเกิดสงครามกลางเมืองยืดเยื้อ คนจะบาดเจ็บล้มตายเหมือนที่อื่น แต่ผู้เขียนยืนยันกับเขาว่าไม่มีทางเป็นเช่นนั้น เพราะเรามี “ในหลวง” เขาไม่เข้าใจ และไม่เชื่อว่า คนคนเดียวที่เป็นประมุขจะทำได้ จนเมื่อเขาเห็นโทรทัศน์ถ่ายทอดภาพที่พระเจ้าอยู่หัวประทับพระราชอาสน์ โดยมีนายกรัฐมนตรีและผู้นำการชุมนุมนั่งอยู่แทบพระบาทฟังพระบรมราโชวาทให้ยุติการเผชิญหน้ากัน บางคนถึงกับอุทานว่า “เป็นไปได้อย่างไร?” หนังสือพิมพ์ในฝรั่งเศสเองก็พาดหัวว่า “ในหลวงอบรมนายกรัฐมนตรีและผู้นำประท้วงเหมือนครูอบรมนักเรียน” เป็นเหตุให้กรุงเทพฯ ที่กำลังจลาจลถูกเป็นไฟสงบได้ภายในเวลาคืนเดียว! เหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้ชาวต่างชาติเข้าใจดีขึ้นมากกว่าตามประเพณีไทยนั้น พระมหากษัตริย์ไทยเป็นยิ่งกว่าพระมหากษัตริย์ที่เขารู้จักในบ้านเมืองของเขา และเชื่อว่า ไม่มีประมุขของรัฐบาลคนใด ในรูปแบบใดก็ตามที่จะทำได้อย่างพระมหากษัตริย์ไทยทรงทำ

ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่จึงเห็นว่า พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญรองรับอยู่นั้นจะตีความเหมือนพระราชอำนาจของกษัตริย์ยุโรปหรือชาติอื่นไม่ได้ แต่ต้องตีความตามประเพณีการปกครองประเทศไทยแล้วต้องถือว่า เพื่อระงับวิกฤตพระมหากษัตริย์ไทยอาจทรงยุบสภาได้เอง ดังที่เรียกกันว่า *forced dissolution* แม้โปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งเพื่อระงับวิกฤตก็น่าจะทรงทำได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชน พระราชอำนาจยุบสภาและโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีพ้นตำแหน่ง หรือแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็เป็นพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายไว้ประการหนึ่ง และที่สำคัญที่สุดก็คือประชาชนทุกคนยอมรับพระบรมราชวินิจฉัยว่า เป็นสิ่งที่เห็นชอบความเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมืองเพื่อปลดเปลื้องวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้ว”

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับกรณีแนวความเห็นที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจริเริ่มด้วยพระองค์เองที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะหากปล่อยให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจริเริ่มพระมหากษัตริย์อาจถูกมองว่าเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมไม่สมควรกระทำเนื่องจากพระมหากษัตริย์ควรวางตัวเป็นกลาง และหากมีการใช้อำนาจริเริ่มจริงก็อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเลือกข้าง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีอำนาจริเริ่มเรื่องการยุบสภาด้วยพระองค์เองได้ แต่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจยุบสภาได้เมื่อได้รับการถวายคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีแล้วเท่านั้น

ในส่วนของการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการถวายคำแนะนำจากฝ่ายบริหารนั้น มีปัญหาว่าพระมหากษัตริย์จะทรงปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือ

คณะรัฐมนตรีที่ถวายนำเสนอให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ หยุด แสงอุทัย ได้เขียนถึงปัญหานี้ไว้ว่า<sup>90</sup>

“ปัญหานี้ผู้เขียนตำรารัฐธรรมนูญอังกฤษฝ่ายข้างมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เขียนตำราที่มีความเห็นฝ่ายซ้าย) เห็นว่าพระมหากษัตริย์จะทรงปฏิเสธไม่ได้ เพราะถ้าพระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธก็เท่ากับพระมหากษัตริย์ไม่ได้วางพระองค์เป็นกลางในทางการเมือง โดยเข้าข้างฝ่ายค้านรัฐบาล เพราะการกระทำเช่นนั้นเป็นการตัดโอกาสรัฐบาลที่จะขอให้ราษฎรซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐบาลหรือของสภาผู้แทนเป็นฝ่ายถูก หรือการที่รัฐมนตรีดำริจะกระทำจะตรงกับเจตจำนงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น น่าจะต้องถือว่าพระราชอำนาจนี้เป็นพระราชอำนาจอันแท้จริง ซึ่งพระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้ความรู้สึกด้วยความซื่อสัตย์ต่อประชากรของพระองค์ ฉะนั้นถ้าปรากฏว่า ได้มีการถวายนำเสนอให้ทรงยุบสภาโดยไม่ใช้เพื่อให้ราษฎรวินิจฉัยปัญหา เพราะราษฎรเพียงจะได้วินิจฉัยปัญหานั้นในการเลือกตั้งทั่วไปมาแล้ว หรือโดยไม่ใช้เพื่อประสงค์จะทราบเจตจำนงของราษฎรแล้ว พระมหากษัตริย์ก็ไม่จำเป็นต้องพระราชทานพระปรมาภิไธย แม้ นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะสร้างอ้างอิงเหตุผลอื่นๆ ให้ทรงยุบสภาที่ดี อย่างไรก็ดี ในกรณีเป็นที่สงสัยพระมหากษัตริย์พึงอนุโลมตามคำแนะนำนั้น เพราะรัฐมนตรีที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว นอกจากนี้พระราชอำนาจที่จะทรงปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีในการยุบสภานี้ก็เหมือนกับที่กล่าวมาแล้วในคำอธิบายมาตรา 8 หน้า 78 กล่าวคือ ต้องเป็นในกรณีที่นอกเหนือเหลือเกิน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นวิถีทางสุดท้าย (*ultima ratio*) จริงๆ เช่นถ้า นายกรัฐมนตรีถวายนำเสนอให้ทรงยุบสภา ทั้งๆ ที่เห็นได้ชัดว่ารัฐบาลเองไม่เป็นที่ไว้วางใจของราษฎรในประเทศ หรือราษฎรส่วนมากไม่เห็นด้วยในนโยบายของรัฐบาล และการยุบสภา ก็จะไม่มีความเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เพิ่มการสนับสนุนรัฐบาลในสภา หรือรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในสภา มาครั้งหนึ่งแล้ว จึงได้ขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา เสีย แต่เมื่อเลือกตั้งเข้ามาใหม่ก็ไม่ได้คะแนนเสียงเพิ่มขึ้นที่มากนักแล้ว รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีชุดเดิมเป็นส่วนมากก็ยังแพ้คะแนนเสียงในสภา อีก การยุบสภา ในกรณีเช่นนี้ย่อมจะเห็นได้ชัดว่าจะไม่มีประโยชน์อะไรเลย ตรงกันข้ามการยุบสภากลับจะเป็นวิธีการที่คณะรัฐมนตรีนำมาใช้เพื่อ

<sup>90</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), น. 519-521.

ข่มขู่ให้สมาชิกสภาผู้แทนปฏิบัติตามความประสงค์ของรัฐมนตรี เพราะสมาชิกกลัวว่าเมื่อจะยุบสภา แล้วตนจะไม่ได้รับเลือกตั้งซ้ำอีก การยุบสภา โดยปราศจากเหตุผลจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้อำนาจอันแท้จริงอยู่กับคณะรัฐมนตรี แทนที่จะอยู่ในมือราษฎรซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในกรณีเช่นว่านี้พระมหากษัตริย์ก็ชอบที่จะปฏิเสธคำแนะนำให้ทรงยุบสภาได้....”

จากงานเขียนของหยุด แสงอุทัย ในช่วงต้นนั้น แสดงถึงความเห็นว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่การปฏิเสธนั้นต้องใช้โดยคำนึงถึงเรื่องความรู้สึกนึกคนของประชาชนเป็นหลัก

ในประเทศไทย ยังไม่เคยมีเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ดังที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้สัมภาษณ์ไว้ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2529 หน้า 20 ว่า “การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทำได้เสมอ นอกเสียจากว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ยอมลงพระปรมาภิไธย....แต่ก็ไม่เคยปรากฏลักษณะเช่นนี้มาก่อน”<sup>91</sup> คำให้สัมภาษณ์นี้แสดงให้เห็นว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ดังนั้นอำนาจการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น อาจพอสรุปได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะตัดสินใจให้ยุบสภาหรือไม่ให้ยุบสภาก็ได้ กล่าวคือ ทรงมีสิทธิปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาได้ แต่อย่างไรก็ดี ควรตัดสินใจด้วยความรอบรอบและในกรณีเป็นที่สงสัยหรือไม่แน่ใจควรอนุโลมให้ยุบสภาตามคำแนะนำได้

### 3.2.2 สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้กำหนดสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่เพียงข้อจำกัดของการยุบสภาผู้แทนราษฎรว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ ก็ไม่ได้หมายความว่า จะยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยสาเหตุใดๆ อย่างพร่ำเพรื่อก็ได้ เนื่องจากการยุบสภา

<sup>91</sup> ดวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุริ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22, น. 94.

ผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งนั้นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ด้วย ซึ่งต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก และในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรหรือแถลงการณ์ของรัฐบาลจะมีการระบุสาเหตุหรือเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนสามารถทราบสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้จากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร หรือทราบได้จากแถลงการณ์ของรัฐบาลทำให้ประชาชนพิจารณาได้ว่าสาเหตุที่ระบุไว้นั้นมีเหตุผลหรือมีความเหมาะสมหรือไม่ หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้งเกินไปหรือสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่มีเหตุผลหรือไม่เหมาะสม ประชาชนอาจจะเบื่อหน่ายการเลือกตั้งหรืออาจจะไม่เลือกรัฐบาลชุดเดิมเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซ้ำอีกได้ อีกทั้งการยุบสภาผู้แทนราษฎรควรจะเป็นทางเลือกสุดท้ายหรือทางออกสุดท้ายที่จะทำเพราะอาจมีทางเลือกอื่นอีกที่จะใช้แก้ปัญหาได้ เช่น การลาออกจกตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ในเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ การจะยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงควรที่จะพิจารณาให้รอบคอบถึงสาเหตุ เหตุการณ์ เหตุผลต่างๆ รวมถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดตามมาหลังจากยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ข้อจำกัดของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน เป็นข้อจำกัดเหตุในการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำแล้วซ้ำอีกในเหตุอย่างเดียวกันกับที่เพิ่งใช้ไป ซึ่งสามารถพิจารณาตรวจสอบได้จากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรหรือแถลงการณ์ของรัฐบาลที่ได้ระบุสาเหตุหรือเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เช่น สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญของรัฐบาล เป็นเหตุให้รัฐบาลยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาใหม่ สภาผู้แทนราษฎรใหม่ก็ไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมนั้น จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพราะเหตุที่ไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกไม่ได้แล้ว

การยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา มีทั้งกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนมีการลงมติไม่ไว้วางใจ กล่าวคือ

1) ในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายพรรค โดยมีพรรคกิจสังคมซึ่งมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 เสียง เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2519 แต่ได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2519 ก่อนเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ 2 วัน

2) ในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2531 รัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ทั้งหมด 16 คน ได้ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่ง โดยได้ให้เหตุผลว่า เกิดความไม่เป็นเอกภาพภายในพรรคอันอาจจะเกิดปัญหาในญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่จะมีขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2531 นายกรัฐมนตรีจึงได้นำมาเป็นเงื่อนไขในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยถือว่าเกิดความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลอันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

3) ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ฝ่ายค้านมีญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อการอภิปรายญัตติได้สิ้นสุดลงแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้นัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นพิเศษเพื่อลงมติในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2538 แต่ก่อนที่จะมีการลงมตินั้นก็มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนในวันเดียวกันกับที่นัดลงมตินั้นเอง

4) ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี พรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะมีการลงมติในญัตติดังกล่าว มีการประชุมหารือกันของหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาลต่างๆ กับนายกรัฐมนตรี โดยมีข้อสรุปว่านายกรัฐมนตรีจะลาออกภายใน 7 วัน จากนั้นจะพิจารณาบุคคลที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งจากในทหพรรคร่วมรัฐบาลเดิม ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2539 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแทน

สาเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบได้แม้ว่าจะมีการเปิดอภิปรายทั่วไปลงมติไม่ไว้วางใจแล้วก็ตาม เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นๆ ไม่มีบทบัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มีบทบัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภากร่างรัฐธรรมนูญ ให้เหตุผลว่า เมื่อมีการเพิ่มกลไกทำให้การแก้ปัญหาเรื่องเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ ภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี ให้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ยากกว่ารัฐมนตรี ก็ควรจะเพิ่มข้อจำกัดตัดทอนอำนาจของนายกรัฐมนตรีลงไปด้วยว่า ระหว่างที่ญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้จนกว่าญัตตินั้นจะลงมติแล้ว เพราะ

ไม่เช่นนั้น พอมมีการยื่นญัตติตั้งก่อกำหนดนายกรัฐมนตรีอาจจะเห็นว่า ชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่รวมทั้งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอาจทำให้ตนแพ้ญัตติไม่ไว้ใจ และชิงยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ถ้าอย่างนั้นมันก็เกิดการเสียดุลขึ้นในระบบรัฐสภา คือฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีทางไม่ไว้ใจฝ่ายบริหารได้เลย ไม่มีทางอภิปรายได้ เพราะนายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตลอดเวลา โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา 158 วรรคหนึ่ง ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสอง ด้วยและเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม”

ในส่วนของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้วุฒิสภาสสามารถถูกยุบได้ เนื่องด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้<sup>92</sup>

1) เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน จะได้มีความรู้ความชำนาญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เหมาะสมกับฐานะของสมาชิกสภาที่มีหน้าที่ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้นหากให้มีการยุบวุฒิสภาได้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดสมาชิกภาพของวุฒิสภาไว้นานก็จะมีประโยชน์

2) การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะพิจารณาว่า คณะรัฐมนตรีทำงานต่างๆ ได้ตรงตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ หรือมีปัญหาสำคัญเกิดขึ้นซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งก่อน พรรคการเมืองต่างๆ ไม่ได้ยกขึ้นมาเป็นข้อขัดแย้งให้ประชาชนชี้ขาด หรือมีปัญหาที่คณะรัฐมนตรีขอให้ประชาชนพิจารณาและใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประชาชนออกเสียงเลือกตั้ง เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ออกเสียงประชามติได้ แต่วุฒิสภามีหน้าที่ส่วนใหญ่ในการยับยั้งกฎหมายเท่านั้น ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ การยุบวุฒิสภาจึงไม่ใช่วิธีที่จะทราบถึงความต้องการของประชาชนเหมือนอย่างการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

3) การไม่ให้ยุบวุฒิสภานั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ว่า สภานิติบัญญัติใดมีอำนาจน้อยก็ควรต้องมีอายุนาน ส่วนสภานิติบัญญัติใดที่มีอำนาจมากควรมีอายุสั้น

<sup>92</sup> หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 90, น. 360-361.

### 3.2.3 วิธีการและรูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 108 วรรคสอง บัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน แต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร”

บทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่การทำเป็นพระราชกฤษฎีกานี้ก็เป็นแต่เพียงแบบพิธีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรต่างจากพระราชกฤษฎีกาทั่วไป เพราะอาศัยกฎหมายในการออกไม่เหมือนกัน กล่าวคือ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่พระราชกฤษฎีกาทั่วไปออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง จึงต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 195 ที่บัญญัติว่า

“บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

บทกฎหมายที่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วหรือถือเสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยพลัน”

เรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ มีปัญหาอยู่ว่า ก่อนที่รัฐมนตรีจะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรต้องให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนหรือไม่ เพราะอาจเป็นไปได้ว่ามีการแตกแยกทางความคิดในคณะรัฐมนตรี เช่น นายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายข้างน้อยเห็นควรยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งฝ่ายข้างมากไม่เห็นด้วย เป็นต้น ปัญหานี้จึงต้องพิจารณาว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการใช้อำนาจบริหารหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้มีความเห็นอยู่สองความเห็น คือ<sup>93</sup>

<sup>93</sup> เพิ่งอ้าง, น. 514-515.

1) หากเห็นว่าการยุบสภาเป็นการใช้อำนาจบริหารโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จะมีการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนั้น กรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายข้างน้อยซึ่งเห็นว่าควรมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีย่อมไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากกราบบังคมทูลออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นการบังคับให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งด้วย และเมื่อได้มีการตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แล้ว คณะรัฐมนตรีชุดใหม่อาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

2) หากเห็นว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่การใช้อำนาจบริหาร เพราะไม่ใช่การบริหารราชการแผ่นดินเป็นแต่การกระทำให้การปฏิบัติราชการของฝ่ายนิติบัญญัติสิ้นสุดลง การถวายคำแนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่จำเป็นต้องเป็นมติคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว อาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ และการยุบสภานั้นเป็นอันสมบูรณ์เพราะเข้าเงื่อนไขคือ รัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการหนึ่งนาย

ผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่การใช้อำนาจบริหาร โดยผู้เขียนเห็นด้วยในเหตุผลที่หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นไว้ กล่าวคือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่การใช้อำนาจบริหาร เพราะการใช้อำนาจบริหาร ได้แก่ การทำการปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายและโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การยุบสภาไม่ใช่การทำการปกครอง และการยุบสภาไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการด้วย ความจริงพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้เป็นพระราชอำนาจที่จะเป็นกลาง (pouvoir neutre) เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นโดยปกติเป็นการอุทธรณ์การกระทำหรือความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง หรือไม่ก็เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์จะทรงหยั่งเสียงของประชาชน เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีโอกาสพิจารณาว่า การกระทำหรือความคิดเห็นนั้นๆ ตรงกับของประชาชนหรือไม่ หรือประชาชนมีความคิดเห็นในปัญหานั้นๆ อย่างไร ด้วยเหตุนี้จึงต้องถือว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่การใช้อำนาจบริหาร แต่เป็นการใช้อำนาจที่จะเป็นกลาง อำนาจที่จะเป็นกลางนั้นเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐ ซึ่งไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ แต่เป็นอำนาจที่จะประสานการขัดกันขององค์กรผู้ใช้อำนาจของรัฐเหล่านี้ ประมุขแห่งรัฐไม่ได้วินิจฉัยเอง แต่เป็นผู้สื่อสารให้พรรคการเมืองต่างๆ ติดต่อกัน โดยอาศัยความเคารพนับถือซึ่งผู้เป็นประมุขแห่งรัฐมีอยู่ในกรณีที่พรรคการเมืองต่างๆ ไม่สามารถประสานการขัดแย้งกันได้ หรือในกรณีที่สมควรให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้พิจารณา ประมุขแห่งรัฐก็ใช้อำนาจที่จะเป็นกลางนี้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ดังนั้น หากมีการ

ขัดแย้งกันเกิดขึ้นในคณะรัฐมนตรี เช่น รัฐมนตรีฝ่ายข้างมากไม่เห็นชอบในนโยบายของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีคนเดียวก็อาจกราบทูลขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยไม่ต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีคงจะไม่เห็นชอบด้วยการกระทำของนายกรัฐมนตรี และการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมเป็นอันสมบูรณ์ ที่จริงแล้วตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เสมอ ถ้ามีรัฐมนตรีเพียงคนเดียวก็ได้รับผิดชอบโดยลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่โดยปกติพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงกระทำเช่นนั้นหากว่ารัฐมนตรีที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ใช่นายกรัฐมนตรีจริงอยู่เมื่อมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วในทางรัฐธรรมนูญการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมจะสมบูรณ์ แต่การที่พระมหากษัตริย์จะทรงฟังคำแนะนำของรัฐมนตรีเพียงคนเดียวโดยที่รัฐมนตรีคนนั้นไม่ใช่นายกรัฐมนตรีแล้วทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียตามอำเภอใจ ก็ย่อมเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นในทางที่ผิดแม้ในทางรัฐธรรมนูญไม่มีทางลงโทษการใช้พระราชอำนาจในทางที่ผิดของพระมหากษัตริย์ได้ แต่การที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำเช่นนั้นอำนาจในทางสังคมจะทำให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะลำบากเพราะสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่อาจเป็นปรปักษ์กับพระมหากษัตริย์ เช่นการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศสของประธานาธิบดี มาคมาฮอง<sup>94</sup>

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ไว้ด้วย โดยกำหนดไว้ว่า วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ต้องจัดภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้น หากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อความกำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็ใช้บังคับไม่ได้ เพราะว่าเป็นเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดระยะเวลาที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยกำหนดระยะเวลาทั้งเวลาที่เร็วที่สุดและเวลาที่ช้าที่สุดที่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ได้นั้น ปรากฏอยู่ในหนังสือ “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” ที่คณะกรรมการการวิสามัญบับทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัด

<sup>94</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 515-518.

พิมพ์ขึ้นโดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมีระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกตั้ง และทำให้การกำหนดวันเลือกตั้งในกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรเร็วเกินไปโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง จนทำให้พรรคการเมืองอื่นๆ เตรียมความพร้อมในการเลือกตั้งครั้งต่อไปไม่ทันไม่สมารถที่จะทำได้อีกต่อไป

เหตุผลดังกล่าวน่าจะสืบเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 ในสมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ซึ่งเป็นระยะเวลา 37 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร ระยะเวลาดังกล่าวเป็นที่ถกเถียงและถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านว่าเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปในการเตรียมการลงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และยิ่งดูเหมือนว่าการกำหนดเช่นนี้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบธรรม แต่การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้แต่เพียงว่า วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ต้องจัดภายในระยะเวลา 60 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นเรื่องการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่หลังจากที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ หากได้ทบทวนถึงการกำหนดวันเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมาหลังจากที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดระยะเวลาจัดการเลือกตั้งมีการกำหนดระยะเวลาที่ห่างจากวันยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลามากน้อยต่างกันไป ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวว่าต้องกำหนดระยะเวลายาวนานเท่าใด ดังนั้น จะกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวันใดก็ย่อมกำหนดได้ เพียงแต่นั้นต้องอยู่ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อย่างเช่น การยุบสภาผู้แทนราษฎรในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2526 ได้กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2526 มีระยะเวลา 30 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นบัญญัติให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อพิจารณาระยะเวลาการจัดเลือกตั้งในครั้งนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาที่สั้นกว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 เสียอีก แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดวันเลือกตั้งในครั้งที่ได้กล่าวถึงข้างต้นและการกำหนดวันเลือกตั้งหลังจากที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 ต่างก็เป็นการกำหนดวันที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เพราะจำนวนวันเหล่านั้นต่างก็อยู่ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่

ส่วนที่มีการยกเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) กำหนดไว้ มาเป็นข้ออ้างในการสนับสนุนให้การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ซึ่งเป็นระยะเวลา 37 วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกำหนดวันเลือกตั้งที่ไม่ชอบธรรมนั้น เป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น และไม่ควรจะยกมากล่าวอ้าง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยกว่าการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วันอยู่แล้ว ดังนั้น ไม่ว่าจะกำหนดวันเลือกตั้งวันใด จะน้อยกว่า 37 วัน หรือจะเป็นวันที่ 60 พอดี ผู้ที่ต้องการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นได้อยู่ดี ยังคงต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดิม จึงจะมีระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 ได้แก้ปัญหาระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎรว่า ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 30 วันนับถึงวันเลือกตั้ง ระยะเวลาที่กำหนดใหม่นี้เป็นระยะเวลาที่น้อยกว่าการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่หากมีบุคคลใดต้องการย้ายพรรคจะได้ย้ายได้ทันการเลือกตั้งและมีเวลาพิจารณาตัดสินใจก่อนที่จะย้ายด้วย

ส่วนปัญหาเรื่องจะถือว่าวันใดเป็นวันยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น โดยทั่วไปแล้ว วันที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรกับวันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นวันเดียวกัน แต่หากเกิดกรณีที่เป็นคนละวันกัน ตามกฎหมายจะถือว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันใด ซึ่งกรณีตามปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้วในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 และได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2529 ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2539 และได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทน

ราษฎรในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2539 และในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2535 และได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ซึ่งวันประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรกับวันประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันละวันกัน

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นทุกฉบับได้บัญญัติให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่ได้บัญญัติให้มีผลทางกฎหมายเมื่อใดเหมือนกับในกรณีของพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาก็เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตาม หากยังไม่ได้นำพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามกฎหมายถือว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะมีผลทางกฎหมายต้องนับแต่วันที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวถึงข้างต้น จึงต้องถือว่าวันที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

### 3.3 ผลในทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ดังนี้

1) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันและต้องพ้นจากตำแหน่งทันที จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ เพราะเมื่อไม่มีสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ทำหน้าที่ต่อไปไม่ได้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 วรรคแรก (1)<sup>95</sup>

<sup>95</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 บัญญัติว่า  
“สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

.....”

2) สมาชิกวุฒิสภายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ เพราะไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้สมาชิกภาพของวุฒิสภาดำรงสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่จะมีการประชุมวุฒิสภาไม่ได้ เนื่องจากมาตรา 132 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติห้ามไว้<sup>96</sup> จากบทบัญญัตินี้ วุฒิสภาก็มีการประชุมไม่ได้ เว้นแต่เป็นการประชุมที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เท่านั้น คือ (1) การประชุมที่ให้อำนาจวุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทำหน้าที่รัฐสภาในการปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ทำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบการอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์หรือในการให้ความเห็นชอบพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ และทำหน้าที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบการประกาศสงคราม (2) การประชุมที่ให้อำนาจวุฒิสภานำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และ (3) การประชุมที่ให้อำนาจวุฒิสภานำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

3) คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะไม่มีสภาผู้แทนราษฎรไว้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกต่อไปแล้ว คณะรัฐมนตรีก็อยู่ในตำแหน่งต่อไปไม่ได้ แต่คณะรัฐมนตรียังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 180 และมาตรา 181<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 132 บัญญัติว่า  
“ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) การประชุมที่ให้อำนาจวุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 189 โดยถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

(2) การประชุมที่ให้อำนาจวุฒิสภานำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

(3) การประชุมที่ให้อำนาจวุฒิสภานำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง”

<sup>97</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550  
มาตรา 180 บัญญัติว่า

บทบัญญัติมาตรา 181 นี้บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดเงื่อนไขที่ คณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้วจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องได้เท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้มี กรณีตำแหน่งว่างเว้นเป็นเวลานาน เนื่องจากจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ และหลักการ ปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้นี้ ก็เป็นการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากการ ที่รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีใช้ระยะเวลาในช่วงรักษาการสร้างประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรค การเมืองที่ตนสังกัดซึ่งก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบโดยไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือ พรรคการเมืองอื่นโดยหลักการปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรก

“รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

.....

(2) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

.....”

มาตรา 181 บัญญัติว่า

“คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 180 (2) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(1) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่ แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(2) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(3) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(4) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งและไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนด”

4) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมีได้ให้ความเห็นชอบ รัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี สามารถพิจารณาต่อไปได้หากว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153<sup>98</sup> เหตุผลของหลักการนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองให้รัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี สามารถนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาในขณะที่อยู่ของสมาชิกผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณาต่อไปได้โดยไม่ต้องตกไป

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียแล้วก็ไม่มีรัฐสภาที่จะให้คำแนะนำและยินยอม ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณา

---

<sup>98</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้เป็นอันตกไป

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี”

ก็คงต้องตกไปด้วย แต่เพื่อไม่ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติต้องตกไปทั้งหมด รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้พิจารณาต่อไปได้โดยคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต้องร้องขอต่อรัฐสภาภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้มีรัฐสภาลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณานั้นมาพิจารณาในสภาต่อไป รัฐสภาต้องมีมติเห็นชอบด้วยจึงจะพิจารณาต่อไปได้ ซึ่งทำให้ไม่ต้องไปเริ่มต้นเสนอให้สภาพิจารณาใหม่ตั้งแต่ต้น แต่ถ้ารัฐสภาไม่มีมติเห็นชอบด้วยหรือคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ไม่ได้ร้องขอต่อรัฐสภาภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

### 3.4 คำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

การยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อให้เกิดผลต่างๆ ตามมาดังหัวข้อข้างต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องมากมายหลายประการ รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนด้วย จึงอาจจะมีบุคคลที่ต้องการเรียกร้องตรวจสอบว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้ การฟ้องร้องดำเนินคดีเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้น คำพิพากษาของศาลทั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ต่างก็พิพากษาไปในแนวทางเดียวกันว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล ไม่ถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล แตกต่างกันแต่เพียงบางคดีคำพิพากษาระบุไว้อย่างชัดเจนแจ้งชัดว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล บางคดีคำพิพากษาไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่ออ่านคำพิพากษาแล้วเข้าใจได้ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล

เรื่องการกระทำทางรัฐบาลนี้มีการพูดถึงรวมทั้งได้รับคำอธิบายจากบุคคลต่างๆ มากมายในความหมายที่ใกล้เคียงกัน เพียงแต่บางคนอาจเรียกการกระทำทางรัฐบาลว่า การกระทำของรัฐบาล มีผู้อธิบายว่า<sup>99</sup> การกระทำของรัฐบาลเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจเพื่อเลือกตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นนโยบายขั้นสูงหรือนโยบายทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นกิจการงานที่มีลักษณะเป็นไปในทางการเมือง เพราะเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบ

<sup>99</sup> บุญเสริม นาคสาร, “ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย,” วารสารคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ 25 (2), ปีที่ 9, น. 56-57, (มกราคม-เมษายน 2550).

ในทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภา การพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาจากองค์ประกอบสามประการ คือ องค์การผู้กระทำการ ที่มาของอำนาจกระทำการ และลักษณะของการกระทำควบคู่กันไป โดยต้องพิจารณาจากองค์การผู้กระทำเป็นลำดับแรก หากเป็นการกระทำโดยองค์การรัฐบาล (พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี) ก็ต้องพิจารณาในลำดับถัดมาว่าเป็นเรื่องของการกระทำโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานนโยบาย ถ้าเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง ก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำทางรัฐบาล เพราะเมื่อรัฐบาลตัดสินใจกระทำการแล้วต้องพร้อมรับผิดชอบทางการเมืองคือ รัฐสภา การกระทำของรัฐบาลในกฎหมายไทย โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญจำแนกประเภทลักษณะการกระทำของรัฐบาล ดังนี้

1) การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา การแต่งตั้งและการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

2) การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามแบบพิธี ได้แก่ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งและการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และการแต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและเทียบเท่าพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

3) การกระทำที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ได้แก่ การประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกและการประกาศสงคราม

4) การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ การแต่งตั้งทูตของประเทศไทยและการรับทูตของต่างประเทศ การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

5) การกระทำอันเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ ได้แก่ การสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และการพระราชทานและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

6) การกระทำเกี่ยวกับความเป็นธรรม ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษ

7) การกระทำเกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภา ได้แก่ การยุบสภาผู้แทนราษฎร การเรียกประชุมรัฐสภา การขยายเวลาสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา การปิดประชุม

รัฐสภา การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ การตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา และการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

8) การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใดๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

9) การกระทำในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายในบทวิเคราะห์ทางวิชานิติศาสตร์ต่อคำสั่งศาลปกครองกลางกำหนดวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวฯ ในคดีแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชาว่า หลักกฎหมายมหาชนเรื่องการกระทำของรัฐบาล (act of government) ในกฎหมายมหาชนถือว่า คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมี 2 สถานะ หรือพูดภาษาชาวบ้านคือมีหมวก 2 ใบ กล่าวคือ ในฐานะแรก คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งใช้อำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญ อยู่ได้ด้วยใจความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนปวงชน และมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ได้ การควบคุมตรวจสอบการกระทำในฐานะนี้จึงเป็นการควบคุมทางการเมือง (political accountability) ตามหลักประชาธิปไตย และอยู่ในบังคับกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายปกครอง และในฐานะที่สอง คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินเหมือนๆ กับที่ปลัดกระทรวง อธิบดี ข้าราชการทั้งหลายต้องดำเนินการ จะต่างกันก็ตรงที่ข้าราชการประจำเป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือลูกน้อง คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าของฝ่ายปกครอง อันเป็นเรื่องกฎหมายปกครอง การควบคุมตรวจสอบการกระทำในฐานะหัวหน้าของฝ่ายปกครองนี้จึงเป็นการควบคุมโดยกฎหมาย (control of legality) ตามหลักนิติธรรม ดังนั้น ตามหลักกฎหมายมหาชนถือว่าถ้าคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในความสัมพันธ์กับสภา เช่น เสนอหรือไม่เสนอกฎหมายเปิดหรือปิดสมัยประชุม ลงมติไม่ไว้วางใจ ยุบสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ ก็ดี หรือใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ประกาศสงคราม ลงนามในสนธิสัญญาให้สัตยาบันสนธิสัญญา ดำเนินการเจรจากับต่างประเทศ ศาลไม่ว่าศาลใดก็จะไม่เข้าไปควบคุมเพราะมีการควบคุมทางการเมืองตามหลักการประชาธิปไตย และความรับผิดชอบต่อสภาและต่อประชาชนอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญ

คำพิพากษาของศาลในเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้แก่

**คำพิพากษาฎีกาที่ 103/2521** โจทก์ฟ้องว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรของม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2519 นั้น ไม่ได้นำร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภา

ผู้แทนราษฎรขึ้นทูลเกล้าฯ โดยคณะรัฐมนตรีและไม่ได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร จึงใช้บังคับไม่ได้และเป็นโมฆะ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ได้รับการเลือกตั้ง ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีย่อมเป็นโมฆะด้วย

ศาลชั้นต้นได้พิจารณาคำฟ้องแล้วมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ได้ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คดีของโจทก์ไม่มีมูลที่จะฟ้องร้อง และมีคำสั่งไม่รับฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนโจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศและได้มีคำสั่งให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 สิ้นสุดลง ให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ ต่อมาคณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศอีก และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สิ้นสุดลง ให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ และปัจจุบันนี้ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการปกครองประเทศ จึงไม่มีประโยชน์ที่ศาลจะวินิจฉัยฎีกาของโจทก์อีกต่อไป เพราะคำสั่งของโจทก์ไม่สามารถจะบังคับคดีให้เป็นไปได้ ศาลฎีกาจึงสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีนี้ อาจพิจารณาได้ว่าศาลไม่ได้ให้การยอมรับในหลักการกระทำทางรัฐบาล เพราะศาลฎีกาไม่ได้พิจารณาถึงเรื่องอำนาจฟ้องว่าการกระทำของฝ่ายบริหารในกรณีนี้จะมีผู้ใดสามารถฟ้องร้องตรวจสอบได้หรือไม่ ศาลกลับวินิจฉัยไปในทำนองที่ว่า ได้มีรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับใหม่ประกาศใช้แล้วจึงไม่มีประโยชน์ที่จะวินิจฉัยคดีนี้ เนื่องจากคำสั่งของโจทก์ไม่อยู่ในวิสัยที่ศาลจะบังคับคดีให้เป็นไปได้เท่านั้น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ พ.5/2549 คดีหมายเลขแดงที่ พ.3/2549** เป็นเรื่องเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้ฟ้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้ชุมนุมเรียกร้องเพื่อตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรม และความประพฤติของนายกรัฐมนตรีซึ่งถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีนี้ด้วย ใจความที่ฟ้องร้องคือ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ถูกดูหมิ่น กลียดชัง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ที่ได้กล่าวอ้างเหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎรว่า เกิดจากการชุมนุมสาธารณะตั้งชื่อเรียกร้องในทางการเมือง ต่อมาการชุมนุมได้ขยายตัวไปในวงกว้างและรุนแรงขึ้น รวมทั้งมีการสื่อคำว่าจะมีการเผชิญหน้าจนอาจจะมีการปะทะกับฝ่าย

ที่ไม่เห็นด้วย และอาจมีการสอดแทรกขวยโอกาสจากผู้ที่ไม่ประสงค์ดีจนทำให้ลูกถามถึงขั้นก่อนการจลาจล จึงมีความจำเป็นที่ต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้นมา ผู้ฟ้องคดีมีความเห็นว่า เหตุผลดังกล่าวขัดต่อข้อเท็จจริงตามสภาพการณ์ทางสังคม บิดเบือนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม เนื่องจากการชุมนุมนั้นเป็นไปโดยสงบและเปิดเผยปราศจากอาวุธของซึ่งเป็นสิทธิของประชาชน โดยทั่วไปที่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ และในส่วนของกรกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะจากแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดวันเลือกตั้ง ระบุว่า รัฐบาลได้หารือกับประธานกรรมการการเลือกตั้งแล้วจึงได้กำหนดให้วันอาทิตย์ที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 เป็นวันเลือกตั้งทั่วไป แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้หารือกับประธานกรรมการการเลือกตั้งเพียงลำพังเท่านั้น ไม่ได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และวันเลือกตั้งที่กำหนดนั้นเป็นการกำหนดเพื่อประโยชน์ของตนเองเพราะเป็นเวลาเพียง 37 วัน นับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นในคดีนี้ว่า คดีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองนั้น หมายถึงคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ แต่กรณีของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ส่วนแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็นว่า เป็นเพียงคำชี้แจงเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่มีผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด และการดำเนินการของประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ใช่ว่าศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เช่นเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้แม้จะไม่ได้กล่าวว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล แต่จากข้อความเนื้อหาต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ทำให้เข้าใจได้ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะเข้าไปตรวจสอบได้

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2549** เรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีการดำเนินการของ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

เหตุแห่งคำร้องในหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 4 ข้อ ดังนี้

ข้อ 1 การให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม ขัดกับหลักการเรื่องความเป็นกลางในทางการเมือง และขัดกับหลักการเรื่องความควบคุมและการดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ข้อ 2 การจัดหาเลือกตั้งที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนน และหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วย เป็นการละเมิดหลักการเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ข้อ 3 พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด เป็นการละเมิดหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเท่านั้น และยังเป็น การกระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้งด้วย

ข้อ 4 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติ สั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน เพื่อวินิจฉัยข้อปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือกันอย่างครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่และการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งก็ไม่ได้ดำเนินการโดยมติเอกฉันท์

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และส่วนที่สองกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ส่วนที่หนึ่งที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการกระทำของรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่

กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ แต่ในส่วนที่สองซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดวันเลือกตั้งนั้น แม้จะเป็นการกำหนดโดยรัฐบาลเนื่องจากเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร แต่การกำหนดวันเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับการจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเนื่องจากการจัดการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปปกครองประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยุติ ซึ่งมีความหมายเพียง เป็นการยุติโดยองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า เป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอีกแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้นการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 จนถึงปัจจุบัน ตามเหตุแห่งคำร้องข้อ 1 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร และในการจัดการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 รวมทั้งการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้ง ตามเหตุแห่งคำร้องข้อ 2 ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรมไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง และเมื่อการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลดังกล่าวทั้งหมดต้องเสียไปด้วย มีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป อันเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้พ้นหกสิบวันตามรัฐธรรมนูญไปแล้ว และเพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไปมีความเที่ยงธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป

อันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการกระทำของรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ แต่ในส่วนของ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในเรื่องของการกำหนดวัน การจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่างๆ ไม่ใช่การกระทำของรัฐบาล ศาลจึงเข้าไปดำเนินการตรวจสอบการกระทำในส่วนนี้ได้

ผู้เขียนเห็นด้วยว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง จึงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยในเรื่องของการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ศาลสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ เนื่องจากการกำหนดวันเลือกตั้งเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าต้องมีอยู่ด้วยในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ นอกจากจะประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้พร้อมกันด้วย ไม่เช่นนั้นพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีผลบังคับ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่เพียงว่าให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 60 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร จึงกำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันใดก็ได้เพียงแต่ต้องอยู่ภายใน 60 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้ง การกำหนดวันเลือกตั้งเป็นสิทธิของนายกรัฐมนตรีโดยต้องมีการปรึกษาหารือสอบถามความเห็นกับคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าสามารถจัดการเลือกตั้งในวันนั้นได้หรือไม่ ไม่ได้บังคับว่าการปรึกษาหารือสอบถามความเห็นนั้นผู้กม้นนายกรัฐมนตรี หรือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องอยู่ครบองค์ประชุมแต่อย่างใด

ส่วนการจัดการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยว่า ศาลมีอำนาจในการตรวจสอบว่าการกระทำต่างๆ เหล่านี้กระทำโดยถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่

ประการใด เนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรงที่สามารถ  
ถูกตรวจสอบได้

### 3.5 เปรียบเทียบการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย

#### 3.5.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศอังกฤษ	เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำซึ่งจะมีการปรึกษากับคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่ก็ได้
ประเทศเยอรมัน	เป็นอำนาจของประธานาธิบดี
ประเทศฝรั่งเศส	เป็นอำนาจของประธานาธิบดี โดยต้องมีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม
ประเทศไทย	เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

#### 3.5.2 สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศอังกฤษ	ไม่มีบทบัญญัติกำหนดถึงสาเหตุการยุบสภาและไม่มีบทบัญญัติว่ากรณีใดบ้างที่ห้ามยุบสภา
ประเทศเยอรมัน	บัญญัติสาเหตุการยุบสภาไว้ 2 กรณี คือ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์แล้ว แต่ผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิก ประธานาธิบดีอาจยุบสภาก็ได้กรณีหนึ่งกับอีกกรณีหนึ่ง คือ นายกรัฐมนตรียื่นญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ลงมติไว้วางใจรัฐบาล แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา ประธานาธิบดีจะยุบสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้

ประเทศฝรั่งเศส	ไม่ได้บัญญัติสาเหตุการยุบสภาไว้ แต่บัญญัติกรณีที่ห้ามยุบสภาไว้ 2 กรณี คือ กรณีที่ได้มีการประกาศยุบสภาไปแล้วและได้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ยังไม่ครบหนึ่งปี กับกรณีที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน
ประเทศไทย	ไม่ได้บัญญัติสาเหตุการยุบสภาไว้ แต่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่า การยุบสภากระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

### 3.5.3 วิธีการและรูปแบบการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศอังกฤษ	ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ (Proclamation) พร้อมกับมีพระราชกฤษฎีกาในสภาองคมนตรี (Order in Council) และหมายเรียกสภาซึ่งประทับตราแผ่นดิน และมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
ประเทศเยอรมัน	ทำในรูปของกฤษฎีกาของประธานาธิบดี และมีการลงนามรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่การยุบสภาเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์แล้ว แต่ผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภา ไม่ต้องมีการลงนามรับรองของนายกรัฐมนตรี
ประเทศฝรั่งเศส	ทำในรูปของรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี และไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับผิดชอบแทน
ประเทศไทย	ทำเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีรัฐมนตรีนายหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

### 3.5.4 ผลในทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศอังกฤษ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระพร้อมกันทุกคน</li> <li>2) ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่ค้างอยู่ในชั้นพิจารณาของสภาขุนนางร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นตกไปทั้งหมด</li> <li>3) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ทำหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารและการปกครองประเทศดำเนินต่อไป</li> </ol>
ประเทศเยอรมัน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระพร้อมกันทุกคน</li> <li>2) ระยะเวลาในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์หรือรัฐมนตรีสหพันธ์สิ้นสุดลงในวันที่สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ประชุมกันครั้งแรก</li> </ol>
ประเทศฝรั่งเศส	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระพร้อมกันทุกคน</li> <li>2) ร่างรัฐบัญญัติต่างๆ ที่ไม่ได้รับการพิจารณาหรือค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตกไปทั้งหมด</li> <li>3) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ในหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารและการปกครองประเทศดำเนินต่อไป</li> </ol>

## ประเทศไทย

- 1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันก่อนครบวาระ
- 2) สมาชิกวุฒิสภายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่จะมีการประชุมไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้
- 3) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีสามารถพิจารณาต่อไปได้ หากว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้ามิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป
- 4) คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

## 3.5.5 คำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร

## ประเทศอังกฤษ

ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีการยุบสภา (โดยหลักทั่วไปแล้วในประเทศอังกฤษ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายเขียนให้อำนาจ ศาลสามารถเข้าไปตรวจสอบได้เรียกว่า judicial review เป็นอำนาจตามระบบกฎหมาย Common Law แต่กรณีของการยุบสภานี้เป็นเรื่อง Non-Justifiable ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นเรื่องทางการเมืองที่ศาลไม่เข้าไปตัดสิน)

ประเทศเยอรมัน	กรณีที่ต้องการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการยุบสภา ให้ฟ้องคดีด้วยหลักเกณฑ์ในเรื่องของหน่วยงานของรัฐ องค์การของรัฐชุดกัน
ประเทศฝรั่งเศส	ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดี การยุบสภา
ประเทศไทย	ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดี การยุบสภา กรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีไปยังศาล ไม่ว่าจะศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองก็ตาม ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา