

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่บัญญัติไว้แต่เพียงกว้างๆ ไม่ได้ระบุกำหนดแน่ชัดทั้งในเรื่องของอำนาจริเริ่มยุบสภาผู้แทนราษฎร สาเหตุที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เหตุที่ไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎร การฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้น เป็นต้น ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาหลายประการ โดยในบทนี้จะจำแนกปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นออกตามช่วงเวลาของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

4.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปลักษณะใด กล่าวคือ จะยุบด้วยสาเหตุใดได้บ้าง และยุบได้ในเวลาใดนั้น ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีการบัญญัติไว้

4.1.1 ปัญหาการกำหนดสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับที่มีบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันต่างมิได้กำหนดถึงสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ ส่งผลให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดจากสาเหตุใดๆ ได้ทั้งสิ้น แต่ใช้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดกว้างอย่างมิได้มีข้อจำกัดแต่อย่างใดไม่ ยังคงมีข้อจำกัดของการยุบสภาอยู่ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน ซึ่งมีความหมายว่า หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งไปแล้ว การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไปหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ไม่สามารถยุบด้วยสาเหตุเดิมซ้ำอีก

ในเรื่องสาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะเห็นได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 11 ครั้งที่เกิดขึ้นนั้นมีการกล่าวอ้างสาเหตุที่นำไปสู่การยุบสภาอย่างหลากหลาย ได้แก่ มีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) กับสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีความขัดแย้ง

ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง มีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่ตนสังกัดอยู่ ความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรห่างเหินจากเจตจำนงของประชาชน มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือแม้กระทั่งเกิดปัญหาวิกฤตต่างๆ ก็นำเอาวิกฤตที่เกิดขึ้นมากล่าวอ้างเป็นสาเหตุของการยุบสภา ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุและเหตุผลที่เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการอุทธรณ์ปัญหาต่อประชาชน เป็นการคืนอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชน และอาจใช้เป็นการแก้ปัญหาทางตันทางการเมือง แต่สาเหตุเหล่านี้อาจเป็นสาเหตุที่แท้จริงหรือเป็นเพียงการกล่าวอ้างเพื่อหาเหตุผลสนับสนุนการยุบสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นก็เป็นได้ อย่างเช่นการยุบสภาในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2526 เนื่องจากมีความขัดแย้งเกี่ยวกับการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นเหตุผลที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มีผู้วิเคราะห์ให้ความเห็นว่า สาเหตุที่แท้จริงไม่น่าจะใช้การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากเป็นประเด็นที่ทุกฝ่ายไม่ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือประชาชนทั่วไปต่างต้องการอยู่แล้ว แต่น่าจะมาจากประเด็นอื่นที่พ่วงมากับการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่า คือ การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ การคงอำนาจของวุฒิสภาไว้และการยืดเวลาการใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี¹ หรือเหตุการณ์การยุบสภาในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2538 เนื่องจากมีความแตกแยกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล อันเป็นเหตุผลที่ระบุในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มีผู้วิเคราะห์วิจารณ์ให้ความเห็นว่า การอ้างความแตกแยกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเพียงอย่างเดียวคงไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคแกนนำในพรรคร่วมรัฐบาลกำลังประสบปัญหาวิกฤตศรัทธาเรื่องการแจกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 และเมื่อเรื่องนี้ถูกนำมาเป็นประเด็นในญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็ยังไม่สามารถตอบคำถามฝ่ายค้านได้อย่างชัดเจนอีก² เป็นต้น

¹ วีระพันธ์ มุขสมบัติ, “ยุบสภา,” *รัฐสภาสาร*, ฉบับที่ 11, ปีที่ 31, น. 21-22, (พฤศจิกายน 2526).

² จิรศักดิ์ ไกรเพชร, *อำนาจบริหารกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในการเมืองไทย (พ.ศ.2475 – 2539)*, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), น. 126-127.

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะสาเหตุที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรหรือใน คำแถลงการณ์จะเป็นสาเหตุที่แท้จริงหรือไม่นั้น หาได้ทำให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นเป็น การกระทำที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ เนื่องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เปิดให้การ ยุบสภาเกิดจากสาเหตุใดก็ได้ประกอบกับเมื่อมีการยุบสภาแล้วก็ได้มีการกำหนดวันเลือกตั้ง สมาชิกใหม่ภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ครบถ้วนตรงตามหลักการยุบสภาผู้แทน ราษฎร คือ ยุบสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ยุบโดยอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และเมื่อยุบแล้ว ก็กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ในเวลาที่กำหนด ทำให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 11 ครั้งนั้นชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ แต่จะชอบธรรม ถูกต้อง และเหมาะสมหรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เนื่องจากการ ยุบสภานั้นแม้จะเป็นการถ่วงดุลอำนาจและเป็นวิถีทางตามรัฐธรรมนูญทางหนึ่ง แต่ยังมีวิถีทาง ตามรัฐธรรมนูญทางอื่นอีก เช่น การลาออก เป็นต้น และการยุบสภายังก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย หลายประการ จึงมิใช่เรื่องแปลกที่การยุบสภาในแต่ละครั้งจะได้รับการวิเคราะห์หรือ วิพากษ์วิจารณ์เพราะมุมมองของแต่ละคนในการมองปัญหาและการแก้ปัญหาอาจแตกต่างกันได้ และยิ่งเมื่อปรากฏว่าสาเหตุหรือเหตุผลที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรหรือใน คำแถลงการณ์ไม่ตรงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมหรือไม่ใช่เพียงสถานการณ์เดียวที่นำไปสู่การ ยุบสภา

ประเด็นต่อมาคือ ควรกำหนดสาเหตุการยุบสภาไว้หรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงการ ยุบสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษานั้น ประเทศอังกฤษมิได้มีการกำหนดสาเหตุ ของการยุบสภาไว้ การยุบสภาเกิดได้จากหลายสาเหตุ แต่สาเหตุที่ถูกยกขึ้นบ่อยครั้งที่สุดสาเหตุ หนึ่ง คือ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ในประเทศฝรั่งเศสก็มิได้กำหนดสาเหตุของการ ยุบสภาไว้เช่นกัน แต่กำหนดถึงสาเหตุเหตุการณ์ช่วงเวลาที่ไม่สามารถยุบสภาได้ ส่วนประเทศ เยอรมัน แม้ว่าจะมีการกำหนดสาเหตุการยุบสภาไว้แต่ก็ได้บังคับว่าหากสาเหตุดังที่กำหนดไว้ เกิดขึ้นแล้วจะต้องตัดสินใจยุบสภาเพียงประการเดียวเท่านั้น

ผู้เขียนมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า การเปิดกว้างเรื่องสาเหตุการยุบสภามีทั้งข้อดีและ ข้อเสีย กล่าวคือ การกำหนดสาเหตุที่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ ข้อดีคือทำให้ทราบได้อย่าง ชัดเจนว่า สาเหตุใดบ้างที่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ หากมีสาเหตุอื่นนอกเหนือจากสาเหตุที่ กำหนดไว้แล้วก็ไม่สามารถยุบสภาได้ แต่การกำหนดสาเหตุไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงอาจส่งผลเสีย ในอนาคตได้ เพราะไม่มีบุคคลใดทราบได้ว่าภายภาคหน้าจะมีความเปลี่ยนแปลงใดบ้าง ความนึก คิดในเรื่องการเมืองการปกครองเป็นเช่นใด หรือสาเหตุที่กำหนดไว้อาจแคบเกินไป ไม่ครบถ้วน และการจะกำหนดให้ครอบคลุมทุกสิ่งอย่างนั้นเป็นไปได้ยากและมากเกินไปที่จะบัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดได้ อีกทั้งการกำหนดสาเหตุของการยุบสภาอาจเป็นการปิดกั้นการหาทางออกของปัญหา อย่างน้อยเมื่อเกิดทางตันขึ้นหรือไม่มีวิธีอื่นแล้วอาจเลือกใช้การยุบสภาเพื่อฝ่าทางตันได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องกำหนดสาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะได้ไม่ถูกจำกัดไว้เพียงแต่ตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น ทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นและเห็นควรว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นหนทางแก้ปัญหาหรือเป็นทางออกของปัญหาที่เหมาะสมก็สามารถยุบสภาได้ทันทีโดยไม่ติดกับปัญหาเรื่องสาเหตุแต่อย่างใดก็ดี เพื่อเป็นการป้องกันการอาศัยช่องว่างของการไม่กำหนดสาเหตุของการยุบสภาไปใช้เพื่อตนเองหรือเพื่อพวกพ้อง ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดในรูปของสาเหตุหรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ จะเป็นการเหมาะสมกว่า เนื่องจากพิจารณาได้ครบถ้วนมากกว่าทั้งยังเป็น การเปิดโอกาสที่จะใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตนเองหรือเพื่อพวกพ้องโดยที่ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เช่น ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณี ที่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหากลางนอกสภาผู้แทนราษฎร เกิดต่อตัวบุคคลคือนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีโดยตรง เพราะเป็นการป้องกันการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือ พวกพ้อง และการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อใช้ถ่วงดุลกับฝ่าย นิติบัญญัติหรือให้ประชาชนตัดสินปัญหากรณีที่เป็นปัญหานั้นเป็นปัญหาในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

4.1.2 ปัญหาการกำหนดระยะเวลาที่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรในบทบัญญัติของกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติช่วงเวลาที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัตินี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการยุบสภาผู้แทนราษฎรหนีญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นการตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีอันเป็นกระบวนการทางรัฐธรรมนูญทางหนึ่ง

ในประเด็นการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนี้ อมร จันทสมบุญ³ ได้เขียนบทความถึงและได้เสนอว่า³

“....การตรวจสอบ “นายกรัฐมนตรี” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจ “นายกรัฐมนตรี” ได้ แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จะมีการยุบสภาไปพร้อมกัน และโดย “มาตรการ” นี้ เป็นที่คาดหมายว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีน้อยมาก (เพราะโดยพฤติกรรมทางสังคมวิทยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงไม่ประสงค์จะต้องกลับไปเลือกตั้งใหม่) ดังนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจึงน่าจะมี “เสถียรภาพ”

ในทางกลับกัน เพื่อป้องกันมิให้ “นายกรัฐมนตรี” กระทำการทุจริตคอร์รัปชันและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตรวจสอบนายกรัฐมนตรี โดย “วิธีการ” ยื่นคำร้องให้มีการตรวจสอบการกระทำของนายกรัฐมนตรี โดยผ่าน “กลไก” ทางกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (ที่มีใช้กลไกทางการเมือง) คือ “ป.ป.ช.” และ “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ดังเช่นที่เป็นอยู่ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

และในกรณีที่มีการรับฟ้องในกระบวนการนี้ นายกรัฐมนตรีต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยให้รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่แทน โดย “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จะต้องวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่รวดเร็วตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และในกรณีที่มีการใช้ “วิธีการ” ทางกระบวนการยุติธรรมนี้ จะไม่มีการยุบสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องออกไปสมัครรับเลือกตั้งใหม่.....”

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอข้างต้น เนื่องจากการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นอันยุบไปเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น จะเป็นการทำให้กลไกการตรวจสอบทางการเมืองเสียไปโดยจะไม่มีใครกล้ายื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพราะแม้ว่าจะเปิดอภิปรายได้และเมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นลงสามารถลงมติไม่ไว้วางใจได้ไม่ได้ ถูกห้ามไม่ให้ลงมติไม่ไว้วางใจก็ตาม แต่ผลที่ออกมา ก็คงจะมีผู้ที่ลงมติไม่ไว้วางใจเป็นจำนวนลดน้อยลงไป ซึ่งผู้เสนอข้อเสนอนี้เองก็ได้คาดหมายไว้แล้วว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีน้อยมาก ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดข้อเสนอที่ส่งผลกระทบต่อ การลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากการพิจารณาตัดสินใจลงมติว่าจะไว้วางใจ

³ ธีรเดช เขียมล้ำราญ และ ราม อินทรจิตร, วิวัฒนาการ : สูดยอดแห่งทศวรรษ, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2551), น. 203-204.

หรือจะไม่ไว้วางใจนั้นไม่ควรอยู่ภายใต้เงื่อนไขใดๆ เลยเพื่อให้การทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร (ในส่วนของนายกรัฐมนตรี) และฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) บรรลุผลได้อย่างเต็มที่ และแม้ว่าข้อเสนอตามข้างต้นจะได้กล่าวไปถึงการตรวจสอบโดยกระบวนการทางยุติธรรมด้วยก็ตาม แต่กระบวนการตรวจสอบที่ได้กล่าวถึงนั้นเป็นกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรอื่นกระบวนการหนึ่งที่มีอยู่แล้ว อีกทั้ง การเมืองก็ควรได้รับการตรวจสอบด้วยองค์กรทางการเมืองและวิถีทางทางการเมืองด้วยเช่นกัน

นอกจากบทบัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วก็ไม่พบว่ามีการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องระยะเวลาอื่นใดที่เกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้อีก แปลความได้ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาเว้นแต่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้วเท่านั้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนต่อการคงอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรที่อาจถูกยุบเวลาใดก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ควรให้มีการใช้อำนาจได้โดยอิสระ ไม่ควรกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อไปจำกัดควบคุมการใช้อำนาจนั้น จริงอยู่สภาผู้แทนราษฎรควรมีความมั่นคงเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่ ไม่ต้องพะวักพะวงกับการยุบสภา แต่หากว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเกิดขึ้นโดยเป็นการยุบสภาในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสมหรือประชาชนเห็นว่าเร็วเกินไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีได้มีโอกาสแสดงความสามารถหรือเป็นการยุบสภาที่ไม่สมเหตุสมผลหรือไม่ถูกต้องชอบธรรมด้วยประการใดๆ ก็ตาม ประชาชนจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินเอง ดังนั้น นอกจากการจำกัดห้ามยุบสภาในกรณีที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้วก็ไม่ควรมีข้อจำกัดด้านเวลาประการอื่นใดอีก

4.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ไม่มีปัญหาเรื่องผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากประเทศอังกฤษมีการยึดถือปฏิบัติจนกลายเป็นธรรมเนียมว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยจะปรึกษากับคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่ก็ได้ และจากธรรมเนียมปฏิบัติอีกเช่นกันที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่เคยปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีมาเป็นเวลานาน ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา

ผู้แทนราษฎรตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี แต่ก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หากมีสถานการณ์หรือเหตุผลที่สมควรปฏิเสธอย่างชัดเจนเหมาะสมเพียงพอ ส่วนประเทศเยอรมันนั้น เป็นอำนาจของประธานาธิบดีซึ่งมีดุลพินิจตัดสินใจว่าจะยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ และสำหรับประเทศฝรั่งเศสเป็นอำนาจของประธานาธิบดีมีดุลพินิจตัดสินใจว่าจะยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้หลังจากที่มีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

เห็นได้ว่า ทั้งสามประเทศดังกล่าวนี้มีธรรมเนียมปฏิบัติและบทบัญญัติกฎหมายอย่างแจ่มชัดแล้วว่าใครเป็นผู้มีอำนาจอย่างไรบ้าง จึงทำให้ไม่มีปัญหาเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น ส่วนประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในอดีตที่ผ่านมา นั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดจากการที่นายกรัฐมนตรีได้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีแทบจะไม่ได้ปรึกษาหรือขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรีหรือพรรคร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด ซึ่งการกระทำดังกล่าวสามารถกระทำได้ไม่เป็นความผิด เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ต้องปรึกษาหรือขอความเห็นก่อนถวายคำแนะนำ แม้กระทั่งเรื่องการถวายคำแนะนำเองก็ไม่ได้มีบทบัญญัติไว้เช่นกัน แต่การถวายคำแนะนำเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามๆ กันมาในแต่ละยุคแต่ละสมัยจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้ถวายคำแนะนำเป็นใครได้บ้าง มีเพียงนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่สามารถถวายคำแนะนำ หรือรัฐมนตรีคนใดก็สามารถถวายคำแนะนำได้ ก่อนถวายคำแนะนำต้องมีการปรึกษาหรือขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรีหรือพรรคร่วมรัฐบาลหรือไม่ คำปรึกษาหรือความเห็นนั้นมีค่าบังคับผูกพันเพียงใดหรือไม่ พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธคำแนะนำได้หรือไม่ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งจึงต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้บ้าง เห็นได้ว่าปัญหาเหล่านี้มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน

บุคคลที่สมควรเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็มอบให้ประชาชนเป็นผู้พิจารณาตัดสินปัญหาด้วยการออกเสียงเลือกตั้ง เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงเป็น

ผู้ที่สมควรจะมีอำนาจถวายคำแนะนำ เนื่องจากนายรัฐมนตรีถือได้ว่าอยู่ในฐานะหัวหน้าของรัฐมนตรีทั้งคณะ ทั้งในทางปฏิบัติ การปฏิบัติภารกิจหน้าที่หรือในการพิจารณาตัดสินใจเรื่องใดก็ตาม อำนาจมักจะอยู่ที่นายรัฐมนตรี และในทางกฎหมาย การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายรัฐมนตรียังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 180 (1) ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 182

นอกจากนี้ ในส่วนของผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำนั้นยังเกิดปัญหาข้อถกเถียงกันว่า นายกรัฐมนตรีรักษาการมีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ เรื่องอำนาจถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภานี้ นายกรัฐมนตรีรักษาการในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงและกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้นไม่มีประเด็นให้ต้องพิจารณาเรื่องอำนาจถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภาของนายกรัฐมนตรีรักษาการอีกต่อไป เนื่องจากว่าทั้งสองกรณีเป็นกรณีที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วและไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกยุบไปแล้วซ้ำอีกได้ คงมีแต่กรณีอื่นที่สภาผู้แทนราษฎรยังคงอยู่โดยมีนายกรัฐมนตรีรักษาการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ เช่น กรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง กรณีที่นายกรัฐมนตรีถูกตัดสิทธิทางการเมืองนายกรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพราะมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วและไม่สามารถรักษาการนายกรัฐมนตรีได้ด้วยต้องให้บุคคลอื่นมาทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีรักษาการแทน เป็นต้น นายกรัฐมนตรีรักษาการกรณีเหล่านี้มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ มีผู้แสดงความคิดเห็นไว้มากมายหลากหลาย มีทั้งผู้ที่เห็นว่านายกรัฐมนตรีรักษาการมีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้และมีทั้งผู้ที่เห็นว่านายกรัฐมนตรีรักษาการไม่มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร

เหตุผลของผู้ที่เห็นว่านายกรัฐมนตรีรักษาการมีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ก็มีการให้เหตุผลที่ต่างกันไป เป็นต้นว่า การกำหนดให้มีการรักษาการในตำแหน่งต่างๆ นั้น มีจุดประสงค์ให้ผู้ที่เข้าไปรักษาการในตำแหน่งนั้นมีอำนาจดุจดั่งตัวจริงที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไป เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีไว้เช่นใด นายกรัฐมนตรีรักษาการย่อมมีอำนาจเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี เว้นแต่รัฐธรรมนูญมีเจตนาจะจำกัดอำนาจของนายกรัฐมนตรีรักษาการก็จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนอย่างที่ได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรักษาการไว้ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรหมดอายุลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 181 หรือบางคนก็ให้เหตุผลโดยมีข้อเท็จจริง

ในต่างประเทศสนับสนุนโดยยกตัวอย่างประเทศอินเดีย ในปี ค.ศ.1999 ที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยในขณะที่มีปัญหาเรื่องอำนาจของนายกรัฐมนตรีรักษาการนี้ กล่าวคือ ขณะนั้นประธานาธิบดี KR Narayanan ของประเทศอินเดียได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือโลกสภา (Lok Sabha) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งในรัฐบาลรักษาการ เพื่อให้มีการดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้เนื่องจากสภาพการณ์ของประเทศอินเดียในช่วงเวลานั้นเกิดวิกฤตการณ์ทั้งทางด้านการเมืองที่ไม่ชัดเจนและสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่าง นายกรัฐมนตรีรักษาการ Vajpayee จึงได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้มีรัฐบาลปกติให้เร็วที่สุด โดยให้เหตุผลว่ารัฐบาลรักษาการมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินที่จำกัด กล่าวคือ ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ อันถือได้ว่าเป็นการเสนอนโยบายสำคัญๆ อันจะมีผลต่อรัฐบาลที่เข้ามารับตำแหน่งต่อไปได้ ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติยิ่งตกอยู่ภาวะวิกฤต ควรให้มีรัฐบาลปกติเข้ามาดำเนินการเร่งแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจก่อนที่จะแย่ไปกว่าเดิม เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียพบว่าคล้ายกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตรงที่ว่ามิได้บัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลรักษาการไว้โดยละเอียดว่ามีเพียงใด รวมทั้งมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่เช่นเดียวกัน แต่สุดท้ายประเทศอินเดียก็มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีรักษาการของประเทศไทยน่าจะสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้⁴

ในส่วนของผู้ที่มีความเห็นว่านายกรัฐมนตรีรักษาการไม่มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ให้เหตุผลว่า นายกรัฐมนตรีรักษาการไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เพราะเป็นเพียงรักษาราชการนายกรัฐมนตรีเท่านั้นและไม่มีการเขียนอย่างชัดเจนว่าให้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ รวมทั้งมีผู้ให้เหตุผลว่า นายกรัฐมนตรีรักษาการจะใช้หลักการบริหารเช่นเดียวกับหลักราชการไม่ได้ ตามหลักการบริหารของราชการนั้นถ้าหากปลัดกระทรวงไม่อยู่ คนที่เป็นผู้รักษาราชการก็มีอำนาจเหมือนปลัดทุกอย่างเพราะเป็นระบบบริหารแผ่นดิน แต่กรณีของนายกรัฐมนตรีนั้นเข้ามามีอำนาจโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นสภาพก็มีคนเข้ามารักษาราชการเพื่อไม่ให้เกิดภาวะสุญญากาศเพื่อให้เข้าสู่ระบบ

⁴ พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, “ประสพการณ์ตรงอินเดีย รักษาการฯ นายกยุบสภาได้,” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, ปีที่ 31, ฉบับที่ 11234, น.11, (12 ธันวาคม 2551).

และรอการสรรหานายกรัฐมนตรีคนใหม่เท่านั้น อำนาจของฝ่ายบริหารที่ให้ถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีสำหรับคนที่เป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการ⁵

ผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ คณะรัฐมนตรีรักษาการควรมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกับคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งรวมทั้งอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร ก็ควรเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีรักษาการด้วยเช่นกัน เพราะโดยหลักการของการรักษาการแทนนั้น ผู้รักษาการควรมีอำนาจหน้าที่เหมือนผู้ที่ตนมารักษาการแทนเพื่อที่การปฏิบัติงานต่างๆ จะได้ดำเนินต่อไป ไม่สะดุดหยุดลง โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่า ผู้รักษาการแทนมีอำนาจหน้าที่ใดบ้างเพราะหากจะต้องมีบทบัญญัติเช่นนั้นคงจะทำให้กฎหมายมีความยาวออกไปโดยไม่จำเป็น แต่การปฏิบัติงานใดหรือการมีอำนาจหน้าที่ใดที่กฎหมายต้องการจำกัดหรือไม่ต้องการให้ผู้รักษาการปฏิบัติหรือมีอำนาจหน้าที่นั้น กฎหมายคงต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว ดังนั้นนายกรัฐมนตรีรักษาการสามารถถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เว้นแต่ในเวลาที่มีการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่านั้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดห้ามไว้

ส่วนปัญหาเรื่องการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องมีการปรึกษาหารือสอบถามความคิดเห็นหรือได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่นั้น ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีทั้งผู้ไม่เห็นด้วยและผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับยกร่างดังกล่าว ฝ่ายที่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นเรื่องสำคัญ ควรให้คณะรัฐมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อมิให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตัดสินใจเองโดยลำพังเหมือนการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่แล้วมา ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า หากให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรี การยุบสภาผู้แทนราษฎรคงเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค คงไม่มีพรรคการเมืองพรรคใด

⁵ บรรเจิด สิงคนenti, “อดีตคตส.เบรก “ชวรัตน์” ยุบสภา ชี้ต้องนายกฯเท่านั้น,” www.matichon.co.th, (8 ธันวาคม 2551).

ต้องการให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นก็จะแก้ไขได้ยาก อีกทั้งไม่ใช่เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน แต่เป็นเรื่องที่ประมุขของรัฐจะต้องทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ส่วนนายกรัฐมนตรีจะปรึกษาคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ยอมทำได้ ซึ่งที่สุดแล้ว คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้แก้ไขคงให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ดั่งเดิมเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ไม่ได้มีบทบัญญัติถึงเรื่องการถวายคำแนะนำแต่อย่างใด

ผู้เขียนมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า การถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรควรจะต้องมีการปรึกษาหารือหรือสอบถามความคิดเห็นจากคณะรัฐมนตรีก่อน เพราะแม้นายกรัฐมนตรีจะอยู่ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี มีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่า แต่เมื่อการบริหารกิจการงานต่างๆ ของบ้านเมืองยังมีการประชุมปรึกษาหารือหรือทำความเข้าใจตัดสินใจร่วมกัน การตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เมื่อถูกยุบไปแล้วส่งผลกระทบตามมาหลายประการสมควรที่จะมีการประชุมปรึกษาหารือหรือทำความเข้าใจช่วยกันคิดพิจารณาว่า ควรจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ แต่คำปรึกษาหารือหรือความเห็นของคณะรัฐมนตรีไม่มีผลบังคับผูกพันให้นายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม เพราะอาจมีทั้งรัฐมนตรีที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการยุบสภา เหตุผลที่ต้องการให้มีการปรึกษาหารือหรือสอบถามความคิดเห็นจากคณะรัฐมนตรีก่อน เพื่อที่นายกรัฐมนตรีจะได้รับฟังความคิดเห็นต่างๆ ของบุคคลที่ร่วมอยู่ในสถานการณ์และเหตุการณ์เดียวกันว่ามีความคิดเห็นอย่างไรบ้างและเพราะเหตุใดจึงมีความคิดเช่นนั้น การได้รับฟังความคิดเห็นเหล่านี้ช่วยให้เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นรอบด้านมากขึ้นเพื่อการตัดสินใจที่รอบคอบมากขึ้นด้วย และรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจากพรรคการเมืองหลายพรรคมักจะมีตัวแทนหรือคนของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นรัฐมนตรีร่วมอยู่ด้วย การปรึกษาหารือหรือสอบถามความคิดเห็นจากคณะรัฐมนตรีนี้เท่ากับเป็นการปรึกษาหารือหรือสอบถามความคิดเห็นจากพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว เป็นการแสดงถึงความมีส่วนร่วมของพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลร่วมกัน

เมื่อมีการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือ ทรงต้องยอมตามคำแนะนำนั้นหรือว่าทรงปฏิเสธคำแนะนำนั้นได้หรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงต้องยอมตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี หากว่าทรงปฏิเสธจะเป็นการแสดงเจตจำนงของพระองค์เองซึ่งไม่สมควร จะเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องทางการเมือง ไม่เป็นกลางทางการเมือง เป็นการปิดกั้นโอกาสที่จะคืนอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาชน อีกทั้ง เมื่อนายกรัฐมนตรีพร้อมที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทรงต้องยอมยุบสภาตามคำแนะนำ ทรงปฏิเสธคำแนะนำไม่ได้ ทรงทำได้

แต่เพียงให้คำแนะนำและตักเตือนว่าไม่ควรยุบสภา แต่หากนายกรัฐมนตรียังคงยืนยันที่จะยุบสภา พระมหากษัตริย์ทรงต้องยอมตามนั้นเนื่องจากมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว อันเป็นผลมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองและไม่ทรงรับผิดชอบทางการเมืองซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาทางการเมืองที่ทำให้พระราชอำนาจในการบริหารลดลงจนเกือบหมดสิ้น และพัฒนามาเป็นทรงอยู่เหนือการเมืองและไม่ทรงรับผิดชอบทางการเมืองอีกต่อไป หากแต่ทรงเป็นประมุขของประเทศอย่างเดียว ถ้าจะทรงทำกิจกรรมทางการเมืองก็ทรงทำไปตามตัวบทกฎหมายและจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครองหรือธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ ตามที่มีการถวายคำแนะนำเท่านั้น โดยต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการคอยกำกับอยู่อีกชั้นหนึ่ง ทำให้ทรงพ้นจากความรับผิดชอบ เพราะผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทน และพระมหากษัตริย์กลายเป็นสถาบันที่ผู้ใดจะละเมิดว่ากล่าวฟ้องร้องมิได้ (The King can do no wrong) ต่างจากประมุขของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแต่มีประมุขเป็นประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจระดับเดียวหรือใกล้เคียงกับพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งไม่โดยตรงก็โดยอ้อมจึงไม่อาจอยู่เหนือการเมืองหรือไม่รับผิดชอบใดๆ ทางการเมืองโดยเด็ดขาดได้ และไม่อยู่ในฐานะสูงสุดที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ดังกรณีพระมหากษัตริย์ แม้ว่าประธานาธิบดีจะต้องวางตัวเป็นกลางและไม่เป็นคนของพรรคการเมืองใด แต่ประธานาธิบดีสามารถปรึกษากิจการงานของบ้านเมืองกับนักการเมืองต่างๆ ได้อย่างเปิดเผยมากกว่าองค์พระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ และอาจถูกควบคุมทางการเมืองโดยอ้อมได้โดยประชาชนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ยอมเลือกตั้งให้กลับเข้ามาเป็นประธานาธิบดีอีกครั้ง ดังนั้นประธานาธิบดีมีสิทธิปฏิเสธได้โดยสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจว่าจะยุบสภาหรือไม่ก็ได้ เพราะประธานาธิบดีมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และประธานาธิบดีเป็นนักการเมืองมาจากการเลือกตั้งไม่ได้อยู่เหนือการเมืองอย่างเด็ดขาด ขณะที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาไม่ได้ เพราะอำนาจยุบสภาของพระมหากษัตริย์เป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น อำนาจที่แท้จริงเป็นของฝ่ายการเมืองคือนายกรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีที่การยุบสภานั้นเป็นการผิดอย่างชัดแจ้งในแบบพิธี พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธการยุบสภาได้ เนื่องจากไม่สามารถบังคับให้พระมหากษัตริย์ทรงทำในสิ่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่พิจารณาต่อมาคือ เมื่อการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง จึงต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา 195 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่มีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น เมื่อกรณีของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยรัฐมนตรีคนใดก็ได้ แต่โดยหลักปฏิบัติที่เป็นอยู่นั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ อย่างไรก็ตาม การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของนายกรัฐมนตรีดังข้างต้นนั้น เป็นการแสดงความรับผิดชอบในฐานะผู้ถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่ถือหลักว่า บุคคลใดเป็นผู้เสนอหรือเป็นผู้ถวายคำแนะนำบุคคลนั้นต้องเป็นผู้ลงนามรับสนอง อันเนื่องมาจากว่าผู้ลงนามรับสนองต้องเป็นผู้รับผิดชอบในพระบรมราชโองการนั้น ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วย

4.2.2 ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการกำหนดวันเลือกตั้งครั้งใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้วยังต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาแทนชุดเก่าด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ไว้ โดยกำหนดว่า วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ต้องจัดภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้น หากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อความกำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็ใช้บังคับไม่ได้ เพราะว่าเป็นเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดระยะเวลาที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยกำหนดระยะเวลาทั้งเวลาที่เร็วที่สุดและเวลาที่ช้าที่สุดที่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ได้นั้น ด้วยว่าต้องการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมีระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกตั้ง และเพื่อให้การกำหนดวันเลือกตั้งในกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรเร็วเกินไปโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง จนทำให้พรรคการเมืองอื่นๆ เตรียมความพร้อมในการเลือกตั้งครั้งต่อไปไม่ทันไม่สามารถเกิดขึ้นได้อีกต่อไป

เหตุผลดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาเรื่องวันเลือกตั้งที่จะไม่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทั้งในส่วนของผู้ที่กำหนดวันเลือกตั้งที่อาจกำหนดวันตามความพร้อมของตนเป็นหลักและในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงทั้งพรรคการเมืองและพรรคฝ่ายค้านที่ไม่อาจอ้างเรื่องวันเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขในการไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกต่อไปเช่นกัน เพราะช่วงเวลาที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้เวลาพอสมควรในการจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการเลือกตั้งและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทุกคนทุกพรรคทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะที่มีการยุบสภาหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะนั้นเนื่องจากทุกคนมีเวลาเตรียมตัวอย่างน้อยที่สุด 45 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และหากบุคคลใดต้องการย้ายพรรคก็ยังสามารถย้ายได้ทันก่อนการลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ถูกจำกัดให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองเดิมแต่อย่างใด โดยรัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎรว่า ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 30 วันนับถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดใหม่นี้เป็นระยะเวลาที่น้อยกว่าการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่หากมีบุคคลใดต้องการย้ายพรรคจะได้ย้ายได้ทันการเลือกตั้งและมีเวลาพิจารณาตัดสินใจก่อนที่จะย้ายด้วย

4.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาภายหลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับผลในทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในส่วนของคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง แต่ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปกรณีสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบนั้น เดิมรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขหรือข้อห้ามอย่างใดเลย ก่อให้เกิดการกระทำที่เรียกว่า การทิ้งทวน เช่น การโยกย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้น การลงนามในสัญญาซึ่งมีผลผูกพันไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ให้ต้องปฏิบัติตาม การอนุมัติโครงการต่างๆ อย่างเร่งด่วน ไม่รอบคอบ เป็นต้น การทิ้งทวนเป็นการกระทำที่ไม่สมควร ไม่ถูกต้อง และส่งผลเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 215 วรรคสอง ได้บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาค่าทิ้งทวนเกี่ยวกับประโยชน์ในการเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นครั้งใหม่ว่า เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือ

รัฐวิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้ แต่บทบัญญัตินี้มีได้แก้ปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต้องปฏิบัติตาม ยังมีการท้วงทวนในเรื่องนี้ได้อยู่

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 181 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งเพราะอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด คือ (1) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน (2) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน (3) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการหรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป และ (4) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

บทบัญญัตินี้เป็นการแก้ปัญหาเรื่องการท้วงทวนโดยมีการกำหนดรายละเอียดเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว จะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น และยังเป็นการป้องกันการได้เปรียบเสียเปรียบอันไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองอื่น แต่การที่กำหนดเช่นนี้ก็ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีรักษาการไม่มีความคล่องตัวเท่าใดนัก เพราะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน และการต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนอาจไม่ได้แก้ปัญหาแต่กลับก่อให้เกิดปัญหาได้ในอนาคตหากคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันหรือมีการเอื้อประโยชน์ต่อกัน และการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรักษาการไม่สามารถกระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการหรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปอาจส่งผลเสียหายได้หากเกิดกรณีที่ว่างเว้นสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เป็นระยะเวลาเวลานาน จึงควรกำหนดให้สามารถกระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการหรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปได้ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน เช่น กรณีที่มีการว่างเว้นสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลามากกว่า 1 ปี เป็นต้น

ในต่างประเทศซึ่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ไม่มีการบัญญัติจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีรักษาการอย่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยบัญญัติไว้ มีแต่เพียงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเท่านั้น การไม่จำกัดอำนาจส่งผลให้การทำงานของคณะรัฐมนตรีกระทำได้โดยไม่ติดเงื่อนไขใด ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากใคร ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการไม่มีข้อจำกัดอำนาจว่า เป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้วเพราะคณะรัฐมนตรีรักษาการจะได้ปฏิบัติงานต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว แต่อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีรักษาการควรปฏิบัติงานและใช้อำนาจหน้าที่เท่าที่จำเป็นและตามความเหมาะสมเท่านั้น เนื่องจากเหตุผลของการกำหนดให้อยู่รักษาการในตำแหน่งต่อไปนั้น เพื่อให้การบริหารงาน การบริหารประเทศดำเนินต่อไปได้

ส่วนผลทางกฎหมายในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153 บัญญัติให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี สามารถพิจารณาต่อไปได้หากว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป การบัญญัติเช่นนี้ช่วยแก้ปัญหาการตกไปของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภา เพราะหากมีการร้องขอภายในเวลาที่กำหนดและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย สามารถนำมาพิจารณาต่อไปได้ทันที ไม่ต้องไปเริ่มต้นใหม่ เป็นการประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณ

การบัญญัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภามาพิจารณาต่อไปหากมีการร้องขอ หมายความว่า ต้องมีการร้องขอก่อน และการร้องขอเป็นดุลพินิจจะร้องขอหรือไม่ก็ได้ มิใช่บทบังคับให้ต้องมีการร้องขอ ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติเช่นนี้เป็นการสมควรเหมาะสมแล้ว เพราะการที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่และมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แล้ว การดำเนินงานต้องเป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งอาจเหมือนหรือต่างกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดเดิมก็ได้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาจึงอาจอยู่ในความสนใจหรือความ ต้องการของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่หรือไม่ก็ได้ หากว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่สนใจหรือต้องการให้ร่าง

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภามีการพิจารณาต่อไป คงทำการร้องขอให้มีการพิจารณาต่อ จึงเห็นควรกำหนดให้เป็นดุลพินิจตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ และการร้องขอต้องเป็นการร้องขอภายในเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งการกำหนดเวลาในการร้องขอไว้เป็นการบังคับไปในตัวว่า ต้องคิดพิจารณาตัดสินใจว่าจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภามาพิจารณาต่อไปดีหรือไม่ เพราะถ้าไม่กำหนดเวลาอาจไม่มีการคิดพิจารณาเนื่องจากจะร้องขอเมื่อใดก็ได้ กลายเป็นการเพิ่มปัญหาอีกว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาต้องค้างอยู่ต่อไปเรื่อยๆ ไม่มีคำตอบที่ชัดเจนว่าจะมีการพิจารณาต่อไปหรือจะตกไปเมื่อใด

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีจากการดำเนินการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การฟ้องร้องดำเนินคดีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น คำพิพากษาของศาลทั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญต่างก็พิพากษาไปในแนวทางเดียวกันว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล ไม่ถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล

ผู้เขียนเห็นด้วยว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล ไม่ถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางการเมืองถูกตรวจสอบโดยวิถีทางทางการเมืองอยู่แล้ว และเมื่อมีการยุบสภาเกิดขึ้น ประชาชนเองโดยเฉพาะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็อาจเป็นผู้ตรวจสอบด้วยทางหนึ่งโดยการคิดพิจารณาถึงความชอบธรรมถูกต้องเหมาะสมของการยุบสภาแล้วส่งผลมาเป็นคะแนนเสียงเลือกตั้ง แม้ว่าผลจากคะแนนเสียงที่เกิดขึ้นอาจเป็นผลที่แท้จริงหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากว่าอาจมีปัจจัยประการอื่นที่ส่งผลต่อคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ แต่อย่างน้อยที่สุด การยุบสภานั้นก็ต้องได้รับการคิดใคร่ครวญถึงไม่มากนักน้อย

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับ “การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร” และ “การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

ในอดีตที่ผ่านมา นั้น นอกจากประเทศไทยจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร 11 ครั้ง ประเทศไทยยังมีเหตุการณ์ที่ถูกเรียกว่า “การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร” และ “การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เกิดขึ้นด้วย ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์นี้เป็นเหตุการณ์ที่คล้ายกับการยุบสภาผู้แทน

ราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสองเหตุการณ์ก็มีใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ

- 1) มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง
- 2) มีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่เป็นการทั่วไป พร้อมกันทั่วราชอาณาจักรภายในระยะเวลาที่กำหนด และ
- 3) ทั้งการยุบสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดวันเลือกตั้งดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้

เมื่อพิจารณา “การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร” แล้วนั้น มีผลเป็นแต่เพียงมีการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและไม่สามารถมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่ได้เป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่มาจากการแต่งตั้ง และแม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้นจะมีการบัญญัติให้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่นั้นเป็นเพียงสมาชิกชั่วคราวที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยให้ทำหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้ ดังนั้น “การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร” นี้ จึงมิใช่การยุบสภาผู้แทนราษฎร

ส่วน “การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ก็เป็นเพียงการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ มิได้เป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกับสภา และที่สำคัญไปกว่านั้น ไม่มีบทมาตราใดของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นให้อำนาจยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้แต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่า “การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ