



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จุดสาร

MINI REVIEW

ปัญหาทางกฎหมายของการ
ยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ตวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ภูริ



คำนำ

เอกสารทางวิชาการฉบับนี้จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน โดยนำการยุบสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบกับกรยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นและเป็นประโยชน์ในทางวิชาการแก่ผู้ที่สนใจนำไปศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมต่อไป

ดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ภุรี

นิติกร 6

ส่วนบริการวิชาการ กลุ่มงานที่ 2

หอสมุดรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

สิ่งพิมพ์ที่รัฐสภา

สารบัญ

บทที่	หน้า
1. บทนำ	1
2. การยุบสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ	3
1. การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ	3
2. การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศญี่ปุ่น	7
3. การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศส	9
4. เปรียบเทียบการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศส	12
3. การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย	15
1. การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ	15
2. สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย	23
4. บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	39
บรรณานุกรม	52
ภาคผนวก	55

บทที่ 1

บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นการปกครองที่ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด มีการแบ่งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาล ให้แต่ละฝ่ายมีความสัมพันธ์กันโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติถูกกำหนดโดยหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีฐานะทางรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกัน ฝ่ายบริหารมีได้เป็นเพียงผู้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นเพียงผู้มีอำนาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเท่านั้น แต่มีฐานะทางรัฐธรรมนูญเหมือนกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบรัฐสภา ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างใกล้ชิด โดยให้ต่างฝ่ายต่างเข้าไปมีส่วนร่วมใช้อำนาจกับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน¹

ในการนี้ เพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง จึงกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจหรือคานอำนาจกันกล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมาย ในการปกครองประเทศ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น นับเป็นมาตรการที่เด็ดขาดและสำคัญ ที่ส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งได้ จากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการควบคุมฝ่ายบริหารเช่นนี้ จึงต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด การยุบสภาผู้แทนราษฎร จึงนับเป็นทางออกตามวิถีทางประชาธิปไตย การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะมีได้เฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศไทย และประเทศที่ปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535),

สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 นับแต่นั้นมาก็ได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ เรื่อยมา โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116 ว่า

“มาตรา 116 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

จากบทบัญญัติกว้าง ๆ เพียงมาตราเดียว ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ทั้งหมด ประกอบกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการยุบสภาผู้แทนราษฎรหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมา ทำให้พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ

ด้วยความสำคัญของประวัติการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของประเทศไทย ที่มีมานานเกือบ 70 ปี ปรากฏว่า ประเทศไทยมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้ง และไม่พบว่ามีสภาผู้แทนราษฎรชุดใดที่สามารถอยู่ครบตามวาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากนี้ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้งย่อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก กล่าวคือทำให้การบริหารประเทศขาดความต่อเนื่องด้านนโยบาย ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่ทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารประเทศ และเท่าที่ผ่านมาปรากฏว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตและไม่มีกฎเกณฑ์แน่ชัด

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเงื่อนไขและวิธีการให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจน และเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เพื่อให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือสำคัญของการถ่วงดุลอำนาจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

บทที่ 2

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญของฝ่ายบริหาร ใช้ถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ มีในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ไม่ยึดหลักการแบ่งอำนาจโดยเด็ดขาดได้แก่ ประเทศอังกฤษ อิตาลี เยอรมัน อินเดีย ญี่ปุ่น และไทย เป็นต้น

ในที่นี้ จะกล่าวถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส

ประเทศอังกฤษ ถือเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ที่หลายประเทศได้นำไปปรับใช้จนเป็นที่แพร่หลาย ประเทศญี่ปุ่นก็เป็นประเทศหนึ่งและเป็นประเทศแรกในเอเชียที่นำรูปแบบระบบรัฐสภาของอังกฤษไปปรับใช้ จนปัจจุบันกลายเป็นประเทศที่มีระบบรัฐสภาที่เข้มแข็ง ส่วนประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบันได้นำรูปแบบของระบบรัฐสภาของอังกฤษกับระบบประธานาธิบดีมาผสมผสานกันจนกลายเป็นระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี แต่ยังคงยึดรูปแบบของระบบรัฐสภาอังกฤษไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เคร่งครัดมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน ซึ่งมีรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

1. การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจากประเทศอังกฤษ ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกันเสมอ จนแทบจะหาสภาที่อยู่จนครบวาระได้ยาก¹

1.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ตาม Parliament Act 1911 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ในประเทศอังกฤษปัจจุบันกำหนดว่า "รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ) มีอายุ 5 ปี นับจากวันที่มีหมายเรียก... รัฐสภาจะถูกกำหนดให้ทำการประชุมกัน นอกจาก... รัฐสภานั้น... จะถูกยุบโดยษัตริย์ รัชทายาทหรือผู้สืบราชสันตติวงศ์"² พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นพระประมุขของรัฐ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติต้องมีรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยนายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก็ได้²

¹วิชญ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530) หน้า 612.

²กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, "การยุบสภาในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 32.

1.2 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษ ทำในรูปของประกาศพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ (Royal Proclamation) พร้อมกับมี Order in Council และประทับตราแผ่นดิน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนถวายคำแนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

1.3 ผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร¹

เมื่อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดผลทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1.3.1 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ก่อนครบวาระพร้อมกันทุกคน

1.3.2 ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ค้างอยู่ในชั้นพิจารณาของสภาขุนนางเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งหมด เพราะตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร Standing Orders ค.ศ. 1996 กฎหมายต่าง ๆ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นในสมัยประชุมนั้น จะนำมาพิจารณาใหม่ในอีกสมัยประชุมหนึ่งมิได้² เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ก็ต้องเริ่มต้นเสนอใหม่

1.3.3 คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง³ แต่ต้องอยู่ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารและการปกครองดำเนินต่อไป

1.4 เงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ มิได้บัญญัติจำกัดเหตุแห่งการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้เสนอคำแนะนำหรือคำร้องขอต่อประมุขให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร จะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อโน้มน้าวพระมหากษัตริย์ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรมิฉะนั้นแล้วในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์มีสิทธิที่จะปฏิเสธคำแนะนำ หรือคำร้องขอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษเกิดจากหลายสาเหตุดังต่อไปนี้

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

²วิชฌุ, เครื่องาม, เรื่องเดิม, หน้า 619.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

⁴สมบูรณ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 116.

1.4.1 เกิดจากปัญหาภายในพรรครัฐบาล¹

1.4.1.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1874 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี แกลดสโตน พ่ายแพ้ในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1873 และยื่นใบลาออก ต่อมาเปลี่ยนใจถอนใบลาออก หลังจากนั้น 1 ปี เขาต้องประสบปัญหาภายในพรรค และพรรครัฐบาลแพ้การเลือกตั้งซ่อมเสมอ จึงได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1874

1.4.1.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1923 เป็นการตัดสินใจของนายบอลด์วิน นายกรัฐมนตรี เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางกฎหมายที่กำหนดอัตราภาษีศุลกากรไว้สูง เป็นการป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งผู้ร่วมงานไม่เห็นด้วยมาก แต่เรื่องนี้มิใช่เหตุผลเพียงประการเดียวที่ทำให้เขาต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีการแตกแยกภายในพรรคอนุรักษนิยมรวมอยู่ด้วย โดยเขาพยายามที่จะสร้างความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้นภายในพรรคอีก

1.4.2 เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือรัฐบาล²

1.4.2.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรใน ปี ค.ศ. 1959 นายแมคมิลแลน นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ. 1959 ว่าการเจรจาระหว่างประเทศที่สำคัญนั้น ประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครจะเป็นผู้แทนเพื่อดำเนินการนั้น อย่างไรก็ตามความโชคดีของพรรคอนุรักษนิยมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 ทำให้เขาต้องเร่งยุบสภาผู้แทนราษฎรและต่ออายุของรัฐบาล เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่พรรคของเขาได้รับความนิยมสูงสุด สภาพเศรษฐกิจที่กำลังรุ่งเรือง ประกอบกับพรรคแรงงานกำลังประสบปัญหาความขัดแย้งภายในพรรค

1.4.2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ในปี ค.ศ. 1983 และ ค.ศ. 1987 รัฐบาลนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ เป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนอังกฤษ ทำให้นางแทตเชอร์ ใช้โอกาสนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อพรรคอนุรักษนิยมที่นางเป็นหัวหน้าพรรค โดยยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ครั้ง ปรากฏว่า พรรคอนุรักษนิยมของนางได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั้งสองครั้ง³

¹ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 50 - 54.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

³ ทรงศักดิ์ วุฒิศะโร, "ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 82.

1.4.3 เกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ¹

1.4.3.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1885 นายกรัฐมนตรีเกลดสโตน แพ้ในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1885 ด้วยคะแนนเสียง 264 ต่อ 252 เกี่ยวกับการผ่าน Representation of the People Act (1884) และการแก้ไข Redistribution of Seats Act (1885) จึงได้ลาออกจากตำแหน่ง ลอร์ด ซอลสเบอรี (Lord Salisbury) ได้ตกลงจัดตั้งรัฐบาลโดยหวังการสนับสนุนจากสภา แต่สภาไม่เอื้ออำนวย เขาจึงจำเป็นต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1885 และแพ้การเลือกตั้งต่อมา

1.4.3.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1924 เป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากนายกรัฐมนตรีพรรคแรงงาน (Labour) และเป็น การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งเดียวในศตวรรษที่ 20 (ถึงปี ค.ศ. 1970) ที่เป็นผลมาจากความพ่ายแพ้ในสภาของรัฐบาล

1.4.4 เกิดจากอายุหรือวาระของสภาใกล้สิ้นสุดลง²

1.4.4.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ค.ศ. 1892 เนื่องจากใกล้สิ้นสุดอายุสภาผู้แทนราษฎร

1.4.4.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1905 เป็นผลโดยตรงจากการลาออกของรัฐบาลนายบาลฟูร์ พรรคอนุรักษนิยมขณะนั้นคุมเสียงข้างมากในสภา เซอร์เฮนรี แคมพ์เบลล์เบนเนอร์แมน (Sir Henry Campbell-Bannerman) ซึ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบแทนนายบาลฟูร์ ไม่มีทางเลือกอื่น เพราะไม่มีแม้แต่โอกาสเลื่อนกลางที่จะจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ได้ ด้วยเหตุนี้ เซอร์เฮนรี จึงมิได้พยายามที่จะเปิดประชุมสภา ประกอบกับวาระใกล้จะสิ้นสุดลงแล้วจึงยุบสภาผู้แทนราษฎร

1.4.5 เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองหรือปัญหาทางการเมือง³

1.4.5.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1922 โดยนายโบนาร์ ลอร์ นายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลที่รัฐบาลผสมสิ้นสุดความเป็นผู้แทนของชาติแล้ว และนโยบายทางการเงินภายในและภายนอกประเทศ ทำให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ

1.4.5.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1955 นายแอนโทนี อีเดน นายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรหลังจากเข้ามารับตำแหน่งเพียง 1 เดือนเท่านั้น เหตุผลสำคัญเนื่องจากความยุ่งยากภายในประเทศ แม้ว่าเขาประกาศทางวิทยุว่า รัฐบาลควรได้รับอำนาจที่ชัดเจนในนโยบายต่างประเทศเมื่อมีสถานการณ์ระหว่างประเทศเกิดขึ้นก็ตาม

¹กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 51 - 54.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 51 - 52.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 54 - 55.

2. การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศญี่ปุ่น

รัฐสภาญี่ปุ่นได้มีขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1890 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเมจิ เดิมมีชื่อเรียกว่า Imperial Diet ประกอบด้วย 2 สภา คือสภาขุนนาง และสภาผู้แทนราษฎร หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 รัฐสภาเดิมได้ถูกแทนที่โดยสภาไดเอ็ต (The National Diet) ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษา สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยมี พระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า สมเด็จพระจักรพรรดิ เป็นประมุข มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร การปกครอง ระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ในลักษณะคานอำนาจหรือควบคุมการทำงานซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบ ต่อสภาและให้อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม หรือการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และการสืบสวนเกี่ยวกับรัฐบาล¹

ประเทศญี่ปุ่น มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้ง เฉลี่ยแล้วประมาณ 6 เดือนถึง 3 ปีต่อครั้ง ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่นอยู่ครบวาระไม่ถึงห้าสมัย นอกนั้นสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เพราะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสมอ²

2.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

สมเด็จพระจักรพรรดิในฐานะทรงเป็นพระประมุขของรัฐ เป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยทรงทำในนามของประชาชนโดยคำแนะนำและเป็นไปตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี³ สมเด็จพระจักรพรรดิในฐานะทรงเป็นประมุขของรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2.2 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่น ทำในรูปของประกาศพระบรมราชโองการของสมเด็จพระจักรพรรดิ โดยก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้ ยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 34 - 35.

²วิชฌุ เครื่องาม, เรื่องเดิม, หน้า 160.

³รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1946 มาตรา 7.

2.3 ผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร¹

เมื่อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดผลทางกฎหมายดังต่อไปนี้

2.3.1 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดวาระสี่ปี²

2.3.2 ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณา หรือ คำการพิจารณาอยู่ในสภาต้องตกไป ในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ หากร่างพระราชบัญญัติใดไม่ได้รับการพิจารณาให้เสร็จสิ้นจะนำไปพิจารณาในสมัยประชุมถัดไปไม่ได้ หากมีการยุบสภา ผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ จะนำร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาในสภาที่แล้วมาพิจารณาไม่ได้จะต้องมีการเสนอเข้ามาใหม่³

2.3.3 คณะรัฐมนตรี ยังไม่พ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ภายหลังที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วและได้มีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งคณะ ในระหว่างนั้นหากยังไม่มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่⁴

2.4 เงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ไม่ได้กำหนดสาเหตุที่นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำได้หลายสาเหตุดังต่อไปนี้⁵

¹วิชญ์ เครื่องาม, เรื่องเดิม, หน้า 169.

²Article 45.(Constitution of Japan 1946) The term of office of members of the House of Representatives shall be four years. However, the term shall be terminated before the full term is up in case the House of Representatives is dissolved.

³Article 68 (The Diet Law) A measure or matter on which no resolution has been made during a session shall not be carried over to the next session ; except that when a measure of a disciplinary is being considered under the provision of paragraph 2 of Article 47 while the Diet is not in session, it shall be carried over to the next session.

Article 47. Paragraph 2. (The Diet Law) Even while the Diet is not session,however, Standing Committees and Special Committees may consider matters (including those of discipline) specically referred to them by a resolution of the House.

⁴รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 69 มาตรา 70 มาตรา 71.

⁵The Diet Election, and Political Parties (Japan : Foreign Press Center, 1997),pp. 46 - 73.

2.4.1 เกิดจากเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย และได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายค้าน

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ. 1948 สมัยนายกรัฐมนตรีโยชิตะ จากพรรคเดโมแครต ลิเบอรัล ซึ่งเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยต้องประสบปัญหาความยุ่งยากในสภาและโดยความเห็นชอบของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน หลังจากผ่านกฎหมายแรงงานแห่งชาติแล้วจึงยุบสภาผู้แทนราษฎร

2.4.2 รัฐบาลแพ้คดีไม่ไว้วางใจ

2.4.2.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ. 1953 สมัยนายกรัฐมนตรี โยชิตะ เนื่องจากสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีโยชิตะควบคุมอารมณ์ไม่อยู่แล้วกล่าวถ้อยคำไม่สุภาพต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการชี้แจงต่อคณะกรรมการงบประมาณเกิดการเคลื่อนไหวของพรรคฝ่ายค้านในที่สุดหลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านกฎหมายที่ไม่เป็นความลับ นายโยชิตะ ได้เลือกยุบสภาผู้แทนราษฎรแทนการลาออก

2.4.2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ. 1980 สมัยนายกรัฐมนตรีโอฮิรา เนื่องจากสภาลงมติไม่ไว้วางใจในเรื่องที่รัฐบาลจะขอขึ้นภาษี พรรคฝ่ายค้านได้เสนอให้สภาลงมติเรื่องที่ไม่เป็นความลับซึ่งสภาได้ผ่านมติ นายโอฮิรา ก็ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

2.4.2.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ. 1993 สมัยนายกรัฐมนตรีมียาซาว่า เนื่องจากสภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่พรรคการเมืองมีความเห็นขัดแย้งกันกรณีปฏิรูประบบการเลือกตั้งและไม่สามารถประนีประนอมกันได้ ดังนั้นนายมียาซาว่าจึงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

2.4.3 เกิดจากต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารประเทศ

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ. 1947 สมัยนายกรัฐมนตรีโยชิตะซึ่งขณะนั้น นายพลแม็คอาเธอร์เป็นผู้มีอำนาจปกครองประเทศ ได้มีคำสั่งให้นายโยชิตะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารประเทศ

3. การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศส

ปัจจุบันระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสเป็นแบบสองสภาเช่นกัน คือประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งมีวิธีการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นพิเศษ ส่วนสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) นั้น สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เลือก อยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี ทุกๆ 3 ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสูง สภาสูงจะมีอำนาจและบทบาทน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะมิได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีประธานาธิบดีเป็นประมุขนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร

โกลินทร์ วงศ์สุวรรณ, "รูปแบบของรัฐสภาอังกฤษและฝรั่งเศส," ในเอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง, หน่วยที่ 1 - 7 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ , 2537), หน้า 233.

3.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจการยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นอำนาจสำคัญของประธานาธิบดีในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐที่สามารถประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ภายหลังที่ได้มีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ประธานาธิบดีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม

3.2 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศส ทำในรูปแบบของรัฐกฤษฎีกา¹ ที่ออกโดยประธานาธิบดีไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบแทน แต่ประธานาธิบดีต้องมีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนแต่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม

3.3 ผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร²

เมื่อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดผลทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

3.3.1 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ก่อนครบวาระ 5 ปี เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ภายในระยะเวลา 20 วันถึง 40 วันนับจากวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร³ จากบทบัญญัติดังกล่าวเมื่อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง

3.3.2 ร่างรัฐบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับการพิจารณาหรือค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วร่างรัฐบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งหมด จะนำมาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่มิได้ ตามหลักที่ว่า "สิ่งที่ทำไปแล้วให้ถือว่าสิ้นสุดลง" (le principe de la table rase)⁴ โดยถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นๆ เข้ามาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่

3.3.3 คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ในหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารการปกครองดำเนินต่อไป

¹สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 30.

²วิชญ์ เครื่องาม, เรื่องเดิม, หน้า 619.

³รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12 วรรคสอง

⁴Webmaster, 1991 (January 13). **Dissolution of the National Assembly** [On line].

3.4 เงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร¹

ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ไม่ได้กำหนดสาเหตุที่นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ ถือเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะต้องตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยสาเหตุใดก็ได้ แต่มีข้อยกเว้นที่ประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ในกรณีที่ได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและได้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ยังไม่ครบหนึ่งปี² และในขณะที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน³ ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมามีสาเหตุต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.4.1 เกิดจากความขัดแย้งระหว่างประมุขของรัฐบาลกับรัฐสภา

ในปี ค.ศ. 1962 เมื่อฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายค้านข่มขู่ที่จะไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในเมื่อเดอโกลล์ จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงแทนที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้ง ซึ่งทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจและแสดงออกโดยการลงมติไม่รับกฎหมายซึ่งรัฐบาลได้เสนอต่อสภาในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1962 เป็นผลให้เดอโกลล์นำเอามาตรา 12 มาใช้ทันที คือการออกรัฐกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1962

3.4.2 เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง

ในปี ค.ศ. 1968 มีการเดินขบวนนัดหยุดงานของนักศึกษา และผู้ใช้แรงงาน จนเกิดการปะทะกันระหว่างนักศึกษาและหน่วยปราบจลาจลของรัฐบาลในนครปารีส ตูลุส มาร์เซย์ เดอโกลล์ ได้ออกรัฐกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 ด้วยเหตุผลเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และให้เหตุผลต่อไปว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรก็เพื่อการคงไว้ซึ่งระบบการปกครอง ปัจจุบันและเล็งเห็นว่าพลเมืองส่วนใหญ่ก็มีความปรารถนาเช่นเดียวกับรัฐบาล จึงยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1968

3.4.3 เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

3.4.3.1 ประธานาธิบดี ฟรังซัวร์ มิตเตอร์อง แห่งพรรคสังคมนิยมได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เป็นประมุขของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1981 เดือนพฤษภาคม แต่เนื่องจากสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายเสรีนิยม และอนุรักษนิยม 291 คน ในที่นี้ 491 ที่นั่ง นายมิตเตอร์องซึ่งเป็นฝ่ายซ้ายจึงจำต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแสวงหาเสียงสนับสนุนรัฐบาลสังคมนิยมของตนผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 และ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1981 ปรากฏว่า พรรคสังคมนิยมได้ 285 ที่นั่ง ทำให้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และสามารถบริหารประเทศโดยสะดวก

¹ สุรพล ราชภัฏศารักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 29 - 31.

² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12.

³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 16.

3.4.3.2 เมื่อประธานาธิบดีฟรังซัวร์ มิตเตอร์อง แห่งพรรคสังคมนิยม ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอีกเป็นสมัยที่ 2 ในปี ค.ศ. 1988 แต่ทว่าสมาชิกเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นของพรรคเสรีนิยม และอนุรักษ์นิยมซึ่งเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1986 โดยฝ่ายขวาได้ 323 ที่นั่ง ทำให้นายมิตเตอร์อง จำต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อหาเสียงสนับสนุนรัฐบาลของตน ผลการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1988 นั้น ปรากฏว่าฝ่ายสังคมนิยมได้ 303 ที่นั่ง ฝ่ายเสรีนิยมได้ 272 ที่นั่ง ทำให้รัฐบาลฝ่ายสังคมนิยมสามารถปกครองบริหารประเทศได้

3.4.3.3 เมื่อประธานาธิบดี ฌาค ชีรัก แห่งพรรค โกลลิสต ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 1997 เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจและแรงงาน โดยคิดว่าฝ่ายรัฐบาลจะชนะการเลือกตั้ง ผลตรงข้ามคือ ฝ่ายซ้ายได้รับชัยชนะโดยมีนายเลโอเนล โจสเบ็ง แห่งพรรคสังคมนิยมเป็นนายกรัฐมนตรี

4. เปรียบเทียบการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส

ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเหมือนกัน ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดี แต่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกันโดยมีส่วนที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ดังนี้

4.1 เงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาถึงสาเหตุที่นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร และข้อจำกัดในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ของประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีส่วนที่เหมือนกัน และแตกต่างกัน ดังนี้

4.1.1 ส่วนที่เหมือนกัน ได้แก่

ประเทศอังกฤษ	ไม่จำกัดสาเหตุในการยุบสภาผู้แทนราษฎร
ประเทศญี่ปุ่น	ไม่จำกัดสาเหตุในการยุบสภาผู้แทนราษฎร
ประเทศฝรั่งเศส	ไม่จำกัดสาเหตุในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

4.1.2 ส่วนที่แตกต่างกัน ได้แก่

ประเทศอังกฤษ	ไม่มีข้อจำกัดห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร
ประเทศญี่ปุ่น	ไม่มีข้อจำกัดห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร
ประเทศฝรั่งเศส	มีข้อจำกัดห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการยุบสภา

ผู้แทนราษฎรไปแล้ว และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ยังไม่ครบ 1 ปี และห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน

4.2 ผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาถึงผลทางกฎหมาย ที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีส่วนที่เหมือนกัน และแตกต่างกัน ดังนี้

4.2.1 ส่วนที่เหมือนกัน ได้แก่

ประเทศอังกฤษ	สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง
ประเทศญี่ปุ่น	สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง
ประเทศฝรั่งเศส	สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

4.2.2 ส่วนที่แตกต่างกัน ได้แก่

ประเทศอังกฤษ คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

ประเทศญี่ปุ่น คณะรัฐมนตรียังไม่พ้นจากตำแหน่ง แต่ภายหลังที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกคณะรัฐมนตรีต้องลาออก

ประเทศฝรั่งเศส คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

4.3 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาถึงผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีส่วนที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประเทศอังกฤษ ประชาชนของรัฐ คือ พระมหากษัตริย์มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยมีนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีอาจจะปรึกษากับคณะรัฐมนตรีก่อนก็ได้

ประเทศญี่ปุ่น ประชาชนของรัฐ คือ สมเด็จพระมหาจักรพรรดิมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยมีนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่นายกรัฐมนตรีจะต้องมาขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ประเทศฝรั่งเศส ประชาชนของรัฐคือประธานาธิบดี มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เอง โดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบแทน แต่ก่อนยุบสภาผู้แทนราษฎรประธานาธิบดีจะต้องปรึกษาราชการกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อน แต่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามนั้น

4.4 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาถึงรูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีส่วนที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประเทศอังกฤษ	ทำเป็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์
ประเทศญี่ปุ่น	ทำเป็นพระบรมราชโองการของสมเด็จพระจักรพรรดิ
ประเทศฝรั่งเศส	ทำเป็น รัฐกฤษฎีกา

บทที่ 3

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ประเทศไทยได้นำรูปแบบการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษมาใช้ โดยสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งถูกยุบได้โดยฝ่ายบริหารเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนสภาสูง หรือวุฒิสภาไม่อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารได้ซึ่งเป็นหลักการของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ

1. การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้เกือบทุกฉบับโดยแยกตามหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

1.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรทุกฉบับ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่...”ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 32 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 97 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 65 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 93 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 101 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 112 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116

1.1.1 ประมุขของรัฐ

ตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอแนะให้ประมุขของรัฐใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร สำหรับประเทศไทย มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในทางรัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า **พระมหากษัตริย์ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยลำพังด้วยความรับผิดชอบของพระองค์โดยตรงเนื่องจากจะต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์¹** หรือเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

¹กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 33.

ตามหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิด มิได้” (The King can do no wrong) ตรงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ”

1.1.2 หัวหน้าของฝ่ายบริหาร

การให้ฝ่ายบริหาร มีอำนาจเสนอแนะให้ประมุขของรัฐใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นการให้อำนาจการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรแก่ฝ่ายบริหารก่อนเสนอแนะประมุขของรัฐ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีหัวหน้าของฝ่ายบริหารได้แก่ **นายกรัฐมนตรี** จะเป็นผู้ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้ง แต่พระมหากษัตริย์อาจปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยการไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แม้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงพระราชอำนาจดังกล่าวไว้ก็ตาม ถือว่าเป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยอย่างหนึ่งตามประเพณีการปกครองแผ่นดิน² เป็นผลให้ร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรต้องตกไป การใช้พระราชอำนาจปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้แตกต่างกับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ เพราะการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น ไม่มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติต้องตกไปทันที หากรัฐสภามีมติยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติเดิม ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานคืนมาอีก ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ส่วนการใช้พระราชอำนาจปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร การยุบสภาผู้แทนราษฎรก็เกิดขึ้นไม่ได้

ในประเทศไทย ยังไม่เคยมีเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ดังที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้สัมภาษณ์ไว้ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ 2 พฤษภาคม 2529 หน้า 20 ว่า “การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทำได้เสมอ นอกเสียจากว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ยอมลงพระปรมาภิไธย...แต่ก็ไม่เคยปรากฏลักษณะเช่นนี้มาก่อน”³

²วิชฌุ เดริงงาม, เรื่องเดิม, หน้า 84.

³บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 2) การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 192.

⁴กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 44.

1.1.3 เป็นอำนาจร่วมระหว่างประมุขของรัฐกับหัวหน้าของฝ่ายบริหาร

ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของประมุขของรัฐ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติแล้วหัวหน้าของฝ่ายบริหารได้แก่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอแนะและรับสนองพระบรมราชโองการ **เมื่อทั้งประมุขของรัฐได้แก่พระมหากษัตริย์ และหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรีต่างใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยลำพังเองมิได้ต้องร่วมกันใช้อำนาจดังกล่าว** หากฝ่ายใดปฏิบัติไม่ใช้อำนาจดังกล่าว การยุบสภาผู้แทนราษฎรก็เกิดขึ้นไม่ได้ ดังนั้นอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงถือเป็นอำนาจร่วมระหว่างประมุขของรัฐกับหัวหน้าของฝ่ายบริหาร

1.2 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรทุกฉบับ บัญญัติให้รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องทำเป็น**พระราชกฤษฎีกา**ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 32 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 40 บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 65 ว่า “ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภา...”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 97 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 93 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 101 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 112 บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116 ว่า “...การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา...”

1.3 ผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรทุกฉบับบัญญัติถึงผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้เหมือนกัน ดังนี้

1.3.1 ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งทันที เพราะเมื่อไม่มีสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ทำหน้าที่ต่อไปไม่ได้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร **สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันและต้องพ้นจากตำแหน่งทันที จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้**โดยบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ (1)...ยุบสภาผู้แทนราษฎร...”ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 33 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 มาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 99 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 95 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 124 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 114 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118

ส่วนสมาชิกวุฒิสภายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะครบวาระ เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้วันแต่จะเข้ากรณีนัยกวัน ตามรัฐธรรมนูญ

1.3.2 ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะไม่มีสภาผู้แทนราษฎรไว้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปแล้ว¹

คณะรัฐมนตรีก็อยู่ในตำแหน่งต่อไปไม่ได้ แต่คณะรัฐมนตรียังคงปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไป
ส่วนจะสิ้นสุดหน้าที่เมื่อใดนั้นในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ต่างกัน ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 51 บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 87 ว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะเข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง...คณะรัฐมนตรีที่ออกนั้นต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 70 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 148 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 143 บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 187 ว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ...(3)...มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร... คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 154 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 168 บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 215 ว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ... (2) ... มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร... คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่”

¹หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

(กรุงเทพมหานคร : นำชัยการพิมพ์, 2512), หน้า 238.

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การสิ้นสุดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีชุดเก่าไว้แตกต่างกัน เช่นนี้ ทำให้ระยะเวลาการรักษาราชการในตำแหน่งแตกต่างกันออกไปด้วย กรณีที่ให้คณะรัฐมนตรีชุดเก่าปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ กรณีนี้เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เมื่อใด การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีชุดเก่าก็สิ้นสุดลงเมื่อนั้น ส่วนกรณีที่ให้คณะรัฐมนตรีชุดเก่าปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ในกรณีนี้ ภายหลังจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ การเข้ารับหน้าที่หมายถึงรับมอบงานจากคณะรัฐมนตรีรักษาราชการ แต่จะต้องดำเนินการตาม กิจวัตรประจำวัน (routine) ต่อไป จนกว่าจะได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เสียก่อน จึงจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายได้เต็มที่¹

ส่วนคณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจในระหว่างที่พ้นจากตำแหน่งในขณะที่เป็นคณะรัฐมนตรีรักษาราชการได้มากน้อยแค่ไหนนั้น ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดบัญญัติห้ามไว้ นอกจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติให้เพิ่มเติมข้อจำกัดอำนาจบางประการ ของคณะรัฐมนตรีรักษาราชการว่า "แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตาม (2) จะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง มิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง..."

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้เหตุผลว่า "...ห้ามตรงนี้ เพราะจะไปโยงกับเรื่องเลือกตั้งว่า ข้าราชการซึ่งถูกโยกย้ายระหว่างนั้นส่วนใหญ่จะมีปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการมีอิสระอย่างแท้จริง...หลายคนหลายฝ่าย...บอกว่าให้ใส่ไว้ที่เถอะเรื่องนี้จะได้เลิกทึงทวนกันเสียที..."²

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีรักษาราชการมักใช้อำนาจแต่งตั้งย้ายหรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหน้า เช่น ในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา หลังจากได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539 ในระหว่างที่เตรียมการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ระหว่างนั้นได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองอธิบดีถึงผู้บังคับการ จำนวน 138 นาย และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการ 29 ราย³

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 233.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12/2540," 25 กุมภาพันธ์ 2540.

³ "ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี," สยามจดหมายเหตุ ฯ 8(4 - 10 ตุลาคม 2539) : 1098 - 1099.

1.3.3 ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร หรือค้างการพิจารณาในวุฒิสภาเป็นอันตกไป

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา รัฐสภา ได้แก่ วุฒิสภา และ สภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียแล้วก็ไม่มีรัฐสภาที่จะให้คำแนะนำและยินยอม ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาที่มาจากกรรมาธิการเริ่มเสนอของสภาผู้แทนราษฎร ชุดนี้ก็ต้องตกไปด้วย¹ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะบัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปทั้งหมด ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่ก็มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ค้างการพิจารณาตกไปเช่นกัน

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 124 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 15:2 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 131 บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 144 ว่า "ในกรณีที่ ... มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบหรือที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในเก้าสิบวัน ให้เป็นอันตกไป

แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 178 บัญญัติว่า "ในกรณีที่...มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป" นอกจากนี้ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น คือให้นำร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปนั้น นำกลับมาพิจารณาใหม่ได้ถ้าคณะรัฐมนตรีร้องขอ โดยบัญญัติว่า "ในกรณีที่...มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร หรือ วุฒิสภา แล้วแต่กรณีจะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุม รัฐสภาครั้งแรก ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยแต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป..."

¹ หยุด แสงอุทัย, เรื่องเดิม, หน้า 178.

ในการเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมที่เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต้องตกไปทั้งหมด มาเป็นหลักการใหม่โดยให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอต่อรัฐสภา เพื่อให้มีมติเห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปนั้นมาพิจารณาในสภาต่อไป ไม่ต้องไปเริ่มต้นเสนอให้สภาพิจารณาใหม่เหมือนก่อน ในการยกว่่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้กระหม่อมการยกว่่างรัฐธรรมนูญ สภาว่่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า “เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบวนการนิติบัญญัติ แก้ปัญหากฎหมายที่ล้าสมัยโดยการให้รัฐบาลหยิบยกร่างพระราชบัญญัติที่น่าจะตกไปแล้วแทนที่จะต้องมาพิจารณาใหม่เพียงแต่ขอให้รัฐสภานุมัติให้พิจารณาต่อไป ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย” เป็นการร่นระยะเวลาเพราะในอดีตที่ผ่านมากฎหมายหลาย ๆ ฉบับ มีข้อดีกว่าว่าจะผ่านสภาได้ใช้เวลากันหลายปี การให้สภาใหม่อนุมัติจะได้ไม่ต้องไปเริ่มที่วาระ 1 ใหม่ แต่ว่าเริ่มที่วาระที่ 2 วาระที่ 3 ก็ได้...²

1.4 ระยะเวลาที่มีผลทางกฎหมาย

โดยทั่วไป วันที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร กับวันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นวันเดียวกันแต่หากเป็นคนละวันกันตามกฎหมายจะถือว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรวันใด รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับบัญญัติให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่ไม่ได้บัญญัติให้มีผลทางกฎหมายเมื่อใดเหมือนกับพระราชบัญญัติ ในกรณีนี้ได้เคยเกิดขึ้นเช่นในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2535 สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535 และได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นคนละวันกัน

พระราชกฤษฎีกาถือเป็นกฎหมาย ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แม้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตาม หากยังมีได้มีการนำพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามกฎหมายถือว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เกิดขึ้น

ดังนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะมีผลทางกฎหมายต้องนับแต่วันที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีดังกล่าวต้องถือว่าวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 เป็นวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540,” 19 มิถุนายน 2540.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540,” 19 มิถุนายน 2540.

1.5 การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ในมาตรา 185 ว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี... และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ ... "

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น ในการพิจารณาของคณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้เหตุผลว่า "เมื่อมีการเพิ่มกลไกทำให้การแก้ปัญหาเรื่องเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ ภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี ให้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ยากกว่ารัฐมนตรี ก็ควรเพิ่มข้อจำกัดตัดทอนอำนาจของนายกรัฐมนตรีลงไปว่าระหว่างที่ญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่ในสภา นายกรัฐมนตรีจะ ยุบสภาไม่ได้จนกว่าญัตตินั้นจะลงมติแล้ว เพราะไม่เช่นนั้นพอมีการยื่นญัตติตั้งกล่าวนายกรัฐมนตรีอาจเห็นว่าชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่รวมทั้งเสียงข้างมากในสภาอาจทำให้ตนแพ้ญัตติไม่ไว้วางใจและซึ่งยุบสภาเสียก่อนถ้าอย่างนั้นมันก็เกิดการเสียดุลขึ้นในระบบรัฐสภา คือฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีทางไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้เลย ไม่มีทางอภิปรายได้ เพราะนายกรัฐมนตรียุบสภาได้ตลอดเวลา"

ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนมีการลงมติไม่ไว้วางใจก็ได้เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ได้แก่ ในสมัย รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พรรคกิจสังคมเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพียง 18 คน ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค มีความขัดแย้งกันตลอดแม้จะได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีก็ตาม ประกอบกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2519 จึงได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 ก่อนวันเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ 2 วัน ในสมัยรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้เกิดความแตกแยกกันภายในพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพรรคใหญ่ ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาลจะทำให้เกิดปัญหาต่อญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะที่จะมีขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 จึง ตัดสินใจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531 ก่อน และในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะในระหว่างวันที่ 17-18 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 และจะมีการลงมติความไว้วางใจในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540," 19 มิถุนายน 2540.

ก่อนวันที่มีการลงมติดังกล่าว พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้มีการประชุมพรรค และมีมติให้งดออกเสียง พร้อมทั้งให้รัฐมนตรีของพรรคลาออก เป็นเหตุให้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติความไว้วางใจในวันเดียวกัน เป็นต้น

2. สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นองค์กรสำคัญทางการเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งปัจจุบันปรากฏว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน รวม 10 ครั้ง นอกจากนี้ยังมีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติและการปิดสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง รวม 2 ครั้ง ในที่นี้จะขอกกล่าวเฉพาะการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเกิดขึ้นจากสาเหตุใหญ่ 3 ประการ ดังนี้

- 2.1 ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ
- 2.2 ความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล
- 2.3 ปัญหาทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ทางการเมืองเพื่อหาทางออกหรือแก้ปัญหาทางการเมือง

การเมือง

2.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้เกิดขึ้นทั้งหมด 3 ครั้ง คือ

2.1.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2481 ในสมัยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 จำนวน 91 คน ซึ่งเท่ากับจำนวนผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480¹ ที่ถูกยุบไป

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากความขัดแย้งในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 68 เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อพิจารณารับหลักการขึ้นต้นในสภาผู้แทนราษฎร ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ)

¹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517) (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดชุมนุมช่าง, 2517), หน้า 244 - 246.

ครั้งที่ 21 วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2481 ซึ่งญัตติดังกล่าวนายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ดและคณะ เป็นผู้เสนอ มีสาระสำคัญว่าเมื่อเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดงบประมาณนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรทราบด้วยเพื่อจะได้พิจารณาตัดทอนหรือเพิ่มเติมได้อย่างถูกต้อง โดยให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดทั้งรายรับรายจ่ายตามงบประมาณนั้นโดยชัดแจ้ง เพื่อให้สมาชิกสภาที่เป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ทราบก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติไปตามยอดงบประมาณที่รัฐบาลเสนอมา¹

การอภิปรายในสภานั้น ผู้เสนอญัตติอ้างว่าไม่เห็นด้วยในหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณและสมาชิกไม่เข้าใจในตัวเลขงบประมาณที่รัฐบาลได้เสนอมา เพราะรัฐบาลเสนองบประมาณอย่างคลุมเครือไม่ชัดแจ้งจนเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เสนอญัตติจึงได้พิจารณาข้อบังคับที่ 68 และเห็นว่าเป็นบทบัญญัติกว้าง ๆ ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้นจึงประสงค์ให้การท่างบประมาณของรัฐบาลแสดงรายละเอียดอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม²

ฝ่ายรัฐบาลคัดค้านหลักการดังกล่าวเพราะเหตุผลว่า มีอุปสรรคในด้านเวลาประกอบกับการท่างบประมาณนับว่าได้มีการพิจารณากันกรอกกันเป็นชั้น ๆ หลายชั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางเรื่องที่สำคัญไม่อาจเปิดเผยได้ก่อนถึงเวลาอันสมควร เช่น เทคนิคในทางการคลัง การทหาร นโยบายการต่างประเทศ เป็นต้นและในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรต้องการให้รายงานรายละเอียดมากกว่านี้ รัฐบาลสามารถทำได้เพียงบางส่วนเท่านั้น การวางข้อบังคับตายตัว ย่อมเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวของงบประมาณ ซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงตามความต้องการแต่ละยุคสมัยและหน้าที่ของสภาควรมุ่งพิจารณาในนโยบายว่า รัฐบาลใช้เงินงบประมาณตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่และข้อบังคับนี้กล่าวถึงข้อปลีกย่อยมากเกินไป จนก่อให้เกิดภาวะแก่ฝ่ายบริหารมากขึ้นโดยที่สภาฯ จะไม่ได้ประโยชน์ยิ่งไปกว่าเดิม³

ภายหลังที่รัฐบาลอภิปรายจบลงและที่ประชุมได้ให้มีการลงมติ โดยที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับญัตตินี้ด้วยคะแนนเสียง 45 ต่อ 31 เป็นเหตุให้รัฐบาลแพ้ในสภา ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องเรียกประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาเกี่ยวกับการลาออกจากตำแหน่งเพราะทางรัฐบาลไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความประสงค์ของสภาได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงได้กราบบังคมลาออกจากตำแหน่งต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่เห็นชอบด้วยโดยให้เหตุผลว่าสภาพการณ์ของโลกขณะนั้นปั่นป่วน คับขัน ประกอบกับคณะรัฐบาลจะต้องเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะเสด็จกลับสู่พระนคร รัฐบาลจึงควรบริหารราชการต่อไปจึงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ

¹ กัญญา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 75.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 ซึ่งในการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ รัฐบาลได้ออกคำแถลงการณ์เพื่อชี้แจงความจำเป็นที่ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยแสดงเหตุผลที่ไม่อาจปฏิบัติตามหลักการแห่งการแก้ไขข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาอย่างชัดเจนแล้วและได้แสดงให้เห็นทางเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับในการแก้ไขข้อบังคับด้วย แต่ผู้เสนอญัตติก็ได้สนใจพิจารณาตามเหตุผลดังกล่าวแต่ประการใด กลับใช้วิธีรวบรัดการพิจารณาเพื่อเอาเปรียบรัฐบาลโดยไม่เป็นธรรม การกระทำดังกล่าว เป็นการกระทำที่ได้คำนึงถึงความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติ จึงไม่สามารถบริหารราชการภายใต้การควบคุมของสภานี้ได้ ประกอบกับสถานการณ์ของโลกอยู่ในระหว่างความปั่นป่วน คับขัน อีกทั้งต้องการเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสู่พระนคร รัฐบาลจึงจำเป็นต้องอยู่บริหารประเทศต่อไป¹

2.1.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2488 ในสมัย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 โดยตรง จำนวน 96 คน เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2489 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิม 5 คน

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างวาระของสภาชุดนี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติขยายอายุสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีก 2 ครั้งด้วยกัน คือ

1) พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2485 ให้ขยายอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 และจะครบกำหนดลงใน พ.ศ. 2485 ออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี

2) พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2487 ให้ขยายอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี เช่นกัน

ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีแถลงการณ์ประกาศให้ทราบถึงความจำเป็นที่ทำให้ รัฐบาลจำเป็นต้องขยายกำหนดเวลาทั้งสองครั้งว่าเนื่องมาจากภาวะสงครามซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2488 รัฐบาลนายทวี บุณยเกตุ ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2488 ต่อมาอีก 17 วัน จึงได้ลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เจรจาปัญหาระหว่างประเทศกับประเทศอังกฤษ เพื่อให้ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศผู้ชนะสงครามให้การรับรอง เอกราชของประเทศไทย ยกเลิกสถานะสงครามกับประเทศไทยแต่ก็ประสบปัญหาความขัดแย้ง

¹"คำแถลงการณ์ของรัฐบาล," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 55 (11 กันยายน 2481) : 407, อ้างถึงในกาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 77.

กับสภาผู้แทนราษฎรของไทยหลายประการ แต่ประการสำคัญที่นำไปสู่การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นคือ ความขัดแย้ง เกี่ยวกับพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ในประเด็นที่จะนำอาชญากรรมสงครามซึ่งเป็นคนไทยไปพิจารณา คดีตามกระบวนการยุติธรรมตามที่รัฐบาลเสนอ หรือ จะตั้งศาลพิเศษโดยสภาผู้แทนราษฎรขึ้นพิจารณาตีความ เมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามต่อสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 25 วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2488 ก็ได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ออกมาลงโทษผู้กระทำความผิดซึ่งมีผลย้อนหลังหรือกฎหมายย้อนหลัง อันเป็น สิ่งที่ไม่ถูกต้อง ขัดกับหลักมนุษยธรรม หลักความยุติธรรม ศีลธรรม และกฎหมายทั่วไป¹ แต่ในที่สุดความเห็น ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนข้างมากเห็นชอบให้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอด้วยคะแนน เสียง 37 ต่อ 31 และประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2488

ต่อมาในวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2488 ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2488 ซึ่งออก โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งมีสาระสำคัญ ในมาตรา 3 ว่า “ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นมาใหม่ ภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันใช้พระราชกฤษฎีกานี้เป็นต้นไป”² พร้อมกันนี้รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับการยุบสภา ผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 ได้มีพระราช บัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งต่อมาอีกถึง 2 ครั้ง เห็นว่าเป็นเวลานานเกินควรย่อมเป็นเหตุให้จิตใจ และความคิดเห็นของสมาชิกส่วนมากเห็นต่างจากเจตนาและความประสงค์อันแท้จริงของราษฎร โดยรัฐบาลได้ ยกตัวอย่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนได้แสดงการคัดค้าน และลงมติไม่เห็นชอบด้วย³

2.1.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529 ในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการ เลือกตั้ง เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 มีจำนวนทั้งสิ้น 324 คน¹ และผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 จำนวน 347 คน

¹วิเทศกรณีย์, เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ร่วมการพิมพ์, 2518), หน้า 777 - 782, อ้างถึงในกาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 78.

²“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2488,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 62 ตอนที่ 60

³“คำแถลงการณ์ของรัฐบาล,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 62 ตอนที่ 60 (15 ตุลาคม 2488) :

⁴“รัฐสภาไทย พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน,” *เอกสารข่าวรัฐสภา* (16 พฤษภาคม 2529) : 53.

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างการปิดสมัยประชุมรัฐสภา รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินและเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งสิ้น 9 ฉบับ แล้วนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นวันเปิดประชุมสภาสมัยสามัญเป็นวันแรก ประจำปี พ.ศ. 2529 โดยรัฐบาลได้ชี้แจงสรุปว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมีความจำเป็นต่อภาวะเศรษฐกิจของประชาชนและต่อประเทศชาติอย่างยิ่ง¹

สถานการณ์ทางการเมืองก่อนที่จะถึงวาระเปิดสภาสมัยสามัญนั้น หลายฝ่ายมีความเห็นและกังวลเกี่ยวกับพระราชกำหนดของรัฐบาลว่าจะไม่ผ่านสภา โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดธนาคารพาณิชย์ 3 ฉบับ ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญมากเป็นพิเศษ ทั้งยังมีกลุ่มที่เคลื่อนไหวเพื่อกดดันให้รัฐบาลลาออก ดังนี้²

1) พรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเพื่อเข้าแทนที่ในฐานะเป็นรัฐบาลเอง ถ้าพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยินยอมจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่รัฐบาลเสนอต่อสภา โดยพรรคชาติไทยได้แสดงบทบาทสนับสนุนให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีแทน

2) พรรคกิจสังคมเป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาล แต่ขณะนั้นพรรคกิจสังคมมีปัญหาการแตกแยกภายหลังจากการเปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรคจาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นพลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา และการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีภายในพรรคกิจสังคม อันเป็นผลให้นายบุญแห่งทองสวัสดิ์ และนายโกศล ไกรฤกษ์ ต้องหลุดพ้นตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ทำให้อดีตรัฐมนตรีของพรรคกิจสังคมกลุ่มนี้ได้เข้าร่วมมือกับพรรคชาติไทยในการไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐบาลดังกล่าว³

3) กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์อันเนื่องมาจากพระราชกำหนด อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เข้มงวด และประหยัดของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชกำหนด ไม่ว่าจะเป็นพระราชกำหนดที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือพระราชกำหนดเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ก็ตาม ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์จากการบังคับใช้พระราชกำหนดดังกล่าว

4) กลุ่มผู้สูญเสียอำนาจ เป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มข้าราชการประจำกลุ่มหนึ่งหลังจากไม่มีการต่ออายุราชการให้แก่พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ทำให้ต้องเกษียณอายุราชการในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2529 ด้วยเหตุนี้จึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อล้มรัฐบาล โดย

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 95 - 97

²ทรงศักดิ์ วุฒิกะโร, เรื่องเดิม, หน้า 86.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 86 - 87.

ความร่วมมือกันระหว่าง พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก กับอดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคม และหัวหน้าพรรคชาติไทย ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 1 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2529 ผลการลงมติปรากฏว่าที่ประชุมอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2528 แต่ไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ทั้งนี้ ยังมีพระราชกำหนดต่าง ๆ ค้างอยู่ 7 ฉบับ¹

ภายหลังการพิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ด้วยคะแนนเสียงอนุมัติ 143 เสียง ไม่อนุมัติ 147 เสียง งดออกเสียง 5 รัฐบาลจึงประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อตอนดึกของวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ทั้งนี้ได้แสดงเหตุผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในคำปรารภว่าตามที่ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ออกใช้บังคับและสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่อนุมัติ พระราชกำหนดดังกล่าวซึ่งรัฐบาลเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรคในสภาผู้แทนราษฎรหากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ทำหน้าที่ต่อไปย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดจากความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีเกิดขึ้นทั้งหมด 4 ครั้ง คือ

2.2.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519 ในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 มีจำนวนสมาชิก 279 คน เพิ่มขึ้นจากเดิมจำนวน 10 คน

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการที่รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายพรรค เรียกว่า “สหพรรค” โดยมีพรรคกิจสังคม ซึ่งมีที่นั่งในสภาเพียง 18 เสียง เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กดดันรัฐบาลให้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี

¹กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 98.

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องประสบกับปัญหาที่ค้างคา มา ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาใหม่ เช่น ปัญหาชาวไร่ชาวนาที่ขอให้รัฐบาลช่วยจัดหาที่ดินทำกิน ปัญหากรรมกรนัดหยุดงาน ปัญหาเหมืองแร่ ปัญหาฐานทัพต่างชาติ ปัญหาการเดินทางของตำรวจ กรณีจับผู้ต้องหาบุกกรุกเหมืองและเผาจวนผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วปล่อยตัวผู้ต้องหาทั้งที่จังหวัดลำพูนและจังหวัดนครศรีธรรมราช ปัญหาเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ปัญหาที่ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลเริ่มสั่นคลอนคือการประท้วงของราษฎรที่จังหวัดปัตตานี กรณีทหารนาวิกโยธินสังหารชาวไทยมุสลิม 5 ศพ และการประกาศนโยบายประกันราคาอ้อย และข้าวเปลือก¹ จากปัญหาที่รัฐบาลประสบจึงเป็นโอกาสให้พรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่ง ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรกับพวกรวม 71 คน เป็นผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2519 มีหัวข้อสำคัญอยู่ 4 ประการคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการบริหารและการต่างประเทศ

หลังจากพรรคฝ่ายค้านเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว ผู้นำรัฐบาลได้เคลื่อนไหวในแนวทางใหม่ โดยได้เชิญบุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรีไปประชุมกันเป็นการด่วน หลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นการภายในเสร็จแล้ว ในเวลา 15.00 น. เมื่อวันจันทร์ที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็นำคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้าเฝ้าเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณและรับพระบรมราโชวาทจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ต่อมาเวลา 20.00 น. ของวันจันทร์ที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรปรากฏในคำปรารภความว่าสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง และถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้ง รัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตาม อุปสรรคดังกล่าวนี้ก็ไม้อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่

2.2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 ในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 จำนวนสมาชิก 357 คน

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 85 - 86

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เริ่มแรกตั้งแต่การจัดตั้งรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2530 ต้องประสบปัญหาความแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคใหญ่ที่สุดในรัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 100 เสียง โดยแบ่งออกเป็น 2 ชั่ว คือ ชั่วของนายพิชัย รัตติกุล หัวหน้าพรรค และชั่วของนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ และนายวีระ มุสิกพงศ์ หรือที่เรียกว่า "กลุ่ม 10 มกรา" ซึ่งเป็นกลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์ไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี การแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง ดังนั้นจึงมีความพยายามประสานประโยชน์ระหว่างฝ่ายนายพิชัย รัตติกุล กับกลุ่ม 10 มกรา ด้วยการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่การต่อรองจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีกันเอง ภายในพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ จึงกลายเป็นปัญหาไม่ลงตัวมาโดยตลอด

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) ครั้งที่ 5 วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2531 รัฐบาลต้องเสนอกฎหมายสำคัญหลายฉบับโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... ที่ถือว่ามีความสำคัญต่อสถานการณ์การเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกลุ่ม 10 มกรา ในพรรคประชาธิปัตย์ได้แสดงท่าทีคัดค้านมาโดยตลอด แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ผ่านการลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 แก่กลุ่ม 10 มกรา จะได้ออกเสียงคัดค้านร่วมกับพรรคฝ่ายค้านก็ตาม จนกระทั่งเมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 3 ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2531 ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 183 ต่อ 134 โดยมีกลุ่ม 10 มกรา ร่วมลงคะแนนเสียงคัดค้านด้วยจำนวน 32 เสียง งดออกเสียง 26 คน ต่อมาในวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531 รัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ทั้งหมด 16 คนได้ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่ง โดยให้เหตุผลว่าเกิดความไม่เป็นเอกภาพภายในพรรค อันอาจจะเกิดปัญหาในญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่จะมีขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2531¹ ดังนั้นพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงได้นำมาเป็นเงื่อนไขในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยถือว่าเกิดความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลอันส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก จึงมีการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่อีกครั้งหนึ่ง

2.2.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538 ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 จำนวน 391 คน

¹อดุล วิเชียรเจริญ. "รอยต่างในทฤษฎีรัฐชาติของไทย.", รัฐศาสตร์ 39,6 (มิถุนายน 2534) : 27 - 28

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องมาจากการที่พรรคฝ่ายค้านอันประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร ซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรขณะนั้น ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ อย่างไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยพิจารณาญัตติดังกล่าวในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ ในวันที่ 17 - 18 พฤษภาคม 2538 ประเด็นใหญ่ ๆ ที่พรรคฝ่ายค้านนำมาอภิปราย ก็คือ

1) การส่งมอบพื้นที่ป่าไม้เพื่อทำการปฏิรูปที่ดิน ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายลงไปมาก
 2) การออกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งให้มีการพิสูจน์สิทธิ ออกโฉนดได้ และมีการขยายระยะเวลาการถือครองจากปี พ.ศ. 2524 มาก่อนการประกาศปฏิรูปที่ดินได้ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมามากมาย

3) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2537 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ในการอนุมัติให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทำลายป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาล

ต่อมาเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้นัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นพิเศษเพื่อลงมติในญัตติดังกล่าว ในวันศุกร์ที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 แต่ก่อนวันที่จะมีการลงมติดังกล่าว พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 โดยมีพลตรีจำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคเป็นประธาน ซึ่งที่ประชุมของพรรคได้มีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคงดออกเสียงและให้รัฐมนตรีลาออก ตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นไป ทั้งนี้ พลตรี จำลอง ศรีเมือง ได้ให้เหตุผลว่าเพื่อยึดหลักความชอบธรรมและประโยชน์ต่อส่วนรวมเนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถตอบคำถามของพรรคฝ่ายค้านได้ชัดเจน ดังนั้นจึงทำให้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่จะมีการลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ และประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปใหม่ เนื่องจากพรรคการเมืองต่าง ๆ มีความแตกแยกจนไม่สามารถจะดำเนินการในทางการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ¹

2.2.4 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2539

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 จำนวน 393 คน

¹"พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 17ก (19 พฤษภาคม 2538) : 1 - 2.

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการที่รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ทำให้รัฐบาลต้องประสบปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล โดยมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีถึง 5 ครั้งและมีการถอนตัวของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายครั้งทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง อีกทั้งพรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 21 - 23 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ระหว่างวันที่ 18 - 20 กันยายน พ.ศ. 2539 ในการอภิปรายครั้งนี้ได้มุ่งโจมตีนายบรรหาร ศิลปอาชา ในประเด็นของการบริหารประเทศโดยไร้ประสิทธิภาพ ไม่เป็นตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ทางด้านเศรษฐกิจได้สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างมาก และประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทางด้านสังคม การเมืองและการบริหารได้ประสบความล้มเหลวในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความสงบสุขของประชาชน ตลอดจนจริยธรรมศีลธรรมของประชาชนและสื่อมวลชนที่พึงจะมีในระบบประชาธิปไตย

เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2539 ก่อนที่จะมีการลงมติในญัตติ ดังกล่าวพรรคร่วมรัฐบาลส่วนหนึ่งซึ่งประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทยและพรรคมวลชน ได้ประชุมสมาชิกพรรคและมีมติให้ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ลาออกก่อนมีการลงมติ เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองรุนแรงมาก หากนายบรรหารไม่ยอมลาออก พรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทย และพรรคมวลชน จะขอถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล เมื่อแต่ละพรรคการเมืองได้ประกาศจุดยืนของตนเองต่อสื่อมวลชนแล้ว จึงมีการประชุมหารือกันของหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาลต่าง ๆ กับนายกรัฐมนตรีโดยสรุปว่านายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีจะลาออกภายใน 7 วัน จากนั้นจะพิจารณาบุคคลที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งใน 6 พรรคร่วมรัฐบาลเดิม

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 แทน เพื่อคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองไปให้กับประชาชนพิจารณาโดยการเลือกตั้งใหม่และมีแถลงการณ์ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญว่าตนต้องการจะลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ แต่การดำเนินการไม่อาจเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเชื่อว่าการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลผสมหลายพรรคจะนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาทางการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงหากปล่อยทิ้งไว้จะเป็นชนวนให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงในระบบและกลไกของรัฐ อันเป็นอันตรายต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาในที่สุด¹

¹“คำแถลงการณ์เรื่องการประชุมสภาผู้แทนราษฎร” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 43ก (28 กันยายน 2539) : 3 - 4.

2.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดจากปัญหาทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ทางการเมืองเพื่อ หาทางออกหรือแก้ปัญหาทางการเมือง

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้มีเกิดขึ้นทั้งหมด 3 ครั้ง คือ

2.3.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2526 ในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ผลการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 มีจำนวน 324 คน

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 206 มาตราและในจำนวนนี้มีส่วนซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล 12 มาตรา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเว้นไว้ยังมีให้นำมาใช้บังคับในช่วง 4 ปีแรกนับตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 อันเป็นวันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะครบกำหนดเวลา 4 ปี ที่บทเฉพาะกาลจะต้องสิ้นสุดลงในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2526 ดังนั้นจึงได้เกิดความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้บทเฉพาะกาลบางมาตรายังคงมีผลใช้ได้ต่อไปอีกชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดไป ดังต่อไปนี้

1) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ของคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2524 มีหลักการสำคัญในเรื่องการแก้ไขหลักเกณฑ์การเลือกตั้ง และ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยทันที

2) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 2 เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ เสนอให้รัฐสภาพิจารณาเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2524 มีหลักการสำคัญในเรื่องการแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยทันที

ที่ประชุมรัฐสภาได้รวมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับเข้าด้วยกันโดยถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวตกไป

3) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 3 เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 271 คน เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ไม่ผ่านความเห็นชอบในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ในการพิจารณาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2525²

4) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 4 โดยมีผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับด้วยกันคือ³

¹สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," วารสารนิติศาสตร์, 13 (กรกฎาคม - กันยายน 2526) : 128.

²เรื่องเดียวกัน.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 133 - 134.

(1) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ นายป๋วย ฤทธิกุล กับคณะ มีหลักการให้ขยายบทเฉพาะกาลที่ใช้อยู่ในวาระแรกของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ออกไปอีก 4 ปี ในระหว่างอายุของบทเฉพาะกาลนี้ คงให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละไม่เกิน 3 คนและให้เลือกตั้งเป็นรายบุคคลเช่นเดิม คงให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย การอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 131 และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง โดยตัดบทบัญญัติที่ให้ประชุมร่วมกันในการพิจารณาพระราชกำหนดและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ทั้งยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีได้แต่จะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันด้วย

(2) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ มีหลักการสำคัญในการขอแก้ไขเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น โดยให้แก้ไขวิธีการกำหนดเขตเลือกตั้งโดยให้กลับไปใช้วิธีการที่เคยใช้มาแต่เดิมตามรัฐธรรมนูญปี 2517 คือให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขต ๆ แต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คนและให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเลือกเป็นรายบุคคลเช่นเดิม

ทั้งนี้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของ นายป๋วย ฤทธิกุล ได้รับการสนับสนุนจากทางฝ่ายทหารอย่างเด่นชัดโดยตีพิมพ์สมุดปกขาวชื่อ "แนวทางของกองทัพบกในปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" แจกจ่ายสมาชิกวุฒิสภาและประชาชนทั่วไป โดยยืนยันถึงเหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขสาระสำคัญ 3 ประการซึ่งตรงกันกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ นายป๋วย ฤทธิกุล กับคณะ¹

ในการพิจารณาเพื่อรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายป๋วย ฤทธิกุล กับคณะ แม้ว่าผลการลงคะแนนปรากฏว่าสภารับหลักการ แต่ก็มีความคิดเห็นคัดค้านโดยเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและเป็นการแก้ไขเพื่อสนองความต้องการที่จะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น อย่างไรก็ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ก็ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองต่อมา และบรรยากาศทางการเมืองก่อนการพิจารณาวาระที่สามก็ปรากฏการเคลื่อนไหวคัดค้านต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภา ในและนอกมหาวิทยาลัยชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

1) พรรคการเมืองต่างๆ ได้แก่พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังใหม่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ขณะที่พรรคชาติไทยมีลักษณะไม่แน่นอน

2) สมาชิกวุฒิสภาสายทหาร ได้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุดที่แสดงทัศนะไม่เห็นด้วยอย่างค่อนข้างชัดเจน

¹ เรื่องเดียวกัน.

3) บัญชาชนนักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สำคัญต่าง ๆ โดยร่วมกับนักศึกษาตัวแทนพรรคการเมืองและกลุ่มผู้ใช้แรงงานจัดตั้ง "สมาพันธ์ประชาธิปไตย" ขึ้นเพื่อแสดงบทบาทคัดค้านต่อต้านในหลายรูปแบบ

4) นิสิต นักศึกษา 14 สถาบัน ซึ่งรวมตัวกันเข้าเป็นกำลังสำหรับเคลื่อนไหวประสานกับปัญญาชนและนักวิชาการ

5) ประชาชน กระทำการโดยผ่านการรวมพลังของ พันตำรวจตรี อนันต์ เสนาพันธ์ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน รวมทั้งเรืออากาศตรีฉลาด วรรณิตรด้วย

ต่อมาวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2526 มีการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 7/2526 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยนายปัญญา เกษทอง และคณะ ผลปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สามเพียง 254 เสียง ซึ่งไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภารวมกันทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวตกไป¹ จากนั้นได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชกับคณะ เป็นผู้เสนอ ปรากฏคะแนนที่ให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภารวมกัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงตกไป²

หลังจากนั้นในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 ได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสมัยวิสามัญของรัฐสภา และในวันเดียวกันก็มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 ตามมา ซึ่งเหตุผลของฝ่ายบริหารในการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นในคำปรารภว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มีความเห็นก้ำกึ่งกัน หากให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการใหม่ในขณะนี้ อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและรุนแรงทางการเมืองได้

2.3.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 จำนวนทั้งสิ้น 360 คน

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 พรรคการเมือง 5 พรรค คือ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร และพรรคประชากรไทย ได้เสนอชื่อ นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งมากที่สุดในสภาเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้ขอถอนตัวเนื่องจากถูกโจมตีในเรื่องส่วนตัว

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 194. (6).

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 194. (3).

พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรค จึงได้มีมติสนับสนุนให้พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อนหน้านี้ พลเอก สุจินดา คราประยูร ได้ประกาศไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงมีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มต่างๆ คัดค้าน นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจนกระทั่งเมื่อวันที่ 17 - 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 จึงเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองนำไปสู่การใช้กำลังเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมและเกิดการนองเลือด ต่อมา พลเอก สุจินดา คราประยูรได้ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เพื่อแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง และให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยอิสระ

จากเหตุการณ์นองเลือดดังกล่าว ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จำนวน 4 ฉบับ คือให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้ในสมัยประชุมสามัญประจำปี สมัยที่สองเช่นเดียวกับสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยที่หนึ่ง ตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง บทบัญญัติที่ให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี และบทบัญญัติในการพิจารณาพระราชกำหนดซึ่งอยู่ในบทเฉพาะกาลออกทั้งหมด และบัญญัติเพิ่มให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐสภาได้พิจารณารับหลักการในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการเตรียมสภา ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 รัฐสภาได้พิจารณาและมีมติให้งดเว้นการใช้ข้อบังคับการประชุม ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ 2 ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ครั้งที่ 4 วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2535 รัฐสภาได้ลงมติในวาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ¹

ภายหลังจากการลาออกของ พลเอก สุจินดา คราประยูร พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรคร่วมรัฐบาล เดิมยังคงร่วมมือกันจะจัดตั้งรัฐบาลเช่นเดิม โดยได้หารือกันและมีมติให้เสนอชื่อ พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งมีเสียงมากเป็นอันดับสองในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลเป็นนายกรัฐมนตรี และได้ยื่นหนังสือแจ้งให้นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 จนกระทั่งวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ จึงได้ขอพระราชทานเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อกราบบังคมทูลให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 โดยเสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้สมควรได้รับพระมหากรุณาธิคุณ ด้วยเหตุนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน จึงกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยเน้นย้ำการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นมาในลักษณะ

¹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **ประวัติรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ 2542), หน้า 81 - 82

เฉพาะกิจบริหารราชการแผ่นดินในระยะเวลาอันจำกัด เพื่อจะได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาคืนอำนาจอธิปไตยให้กับประชาชนต่อไป เมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

2.3.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543 ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2543 ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 มีจำนวนสมาชิก 500 คน

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และประกาศว่าจะขออยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ และได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญครบถ้วน จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองเต็มรูปแบบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่รัฐบาลก็ต้องประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจจน พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ต้องลาออกจากตำแหน่ง หลังจากนั้นนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการสนับสนุนให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อีกครั้งหนึ่ง ท่ามกลางความคาดหวังของประชาชนว่าจะเข้ามาแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของชาติ ปรากฏว่าตลอดระยะเวลาที่บริหารราชการแผ่นดินรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ทำให้เกิดการเรียกร้องจากฝ่ายต่าง ๆ ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้ทยอยกันลาออกจนเกือบหมด กัดดันรัฐบาลให้รีบยุบสภาผู้แทนราษฎรคืนอำนาจให้ประชาชนเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่รัฐบาลให้เหตุผลว่าต้องดำเนินการออกกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2544 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปโดยเรียบร้อย รวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม และก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้จะครบวาระในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การแต่งตั้งชั่วคราวในสมัยพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี เรื่องร่างเค้าโครงเศรษฐกิจที่หลวงประดิษฐ์มนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ร่างขึ้นจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

จำนวนหนึ่งเห็นว่า โครงการนี้เป็นโครงการคอมมิวนิสต์แบบเดียวกับรัสเซีย¹ แต่เกรงว่าเมื่อเข้าสู่สภาแล้วสภาอาจลงมติรับก็ได้ ประกอบกับมีเหตุการณ์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพกอาวุธปืนเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจึงสั่งให้ทหารเข้าตรวจค้นอาวุธจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้าประชุม ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดความไม่พอใจ เพราะเป็นการก้าวก่ายอำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้² ฝ่ายรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา จึงได้ตอบโต้สภาผู้แทนราษฎรด้วยการประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และห้ามไม่ให้เรียกประชุมจนกว่าจะได้มีสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ ยุบคณะรัฐมนตรีและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ รวมทั้งให้รอการใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางมาตราอีกด้วย³

การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว แม้จะได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกายุบคณะรัฐมนตรี แต่ไม่ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่ห้ามประชุมจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ จึงไม่ถือว่าการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎร

¹วิเทศกรณีย์, เรื่องเดิม, หน้า 1150, อ้างถึงในกาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 99.

²ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, เรื่องเดิม, หน้า 59.

³พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่,

บทที่ 4

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่ฉบับแรก (พ.ศ.2475) จนถึง ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ยกเว้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้คล้ายกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116 ที่บัญญัติถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไว้ว่า

“มาตรา 116 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เพียงครั้งเดียว ในเหตุการณ์เดียวกัน”

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวพบว่า น่าจะก่อให้เกิดปัญหาหลายประการดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการเสนอแนะให้ประมุขของรัฐใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นของประมุขของรัฐ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแนะและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนจะต้องผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติไว้ ในระยะแรกที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรใน วันที่ 11 กันยายน 2481 ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อปรึกษาเกี่ยวกับการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีส่วนมากมีความเห็นว่าควรยุบสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นมา ก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีก็ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อปรึกษาหารืออีก ทำให้เกิดปัญหาว่านายกรัฐมนตรีตัดสินใจเองโดยลำพังได้หรือไม่ เช่น ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2516 นั้น ไม่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีได้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี¹ แม้จะจัดให้มีการประชุมระหว่างบุคคล

¹ เสน่ห์ จันทน์กระจ่าง “การยุบสภาผู้แทนราษฎร,” รัฐสภาสาร (24 กุมภาพันธ์ 2519) : 8 - 15, อ้างถึงใน กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 3.

สำคัญของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและที่ประชุมเห็นว่าควรยุบสภาผู้แทนราษฎร¹ แต่ก็ถือว่ามีใช้ประชุมคณะรัฐมนตรี ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนั้นเป็นโมฆะและขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนั้น มีใช้มาจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี²

นอกจากนี้การยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 ก็เป็นดุลพินิจและการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีโดยลำพังเช่นกัน และสำหรับการยุบสภาผู้แทนราษฎรของ นายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2539 นั้น นายอานวย วีรวรรณ ได้กล่าวว่า เป็นการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว โดยนำความกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร...ตลอดเวลาที่ผ่านมาก่อนนำพรรคร่วมรัฐบาลไม่มีการหารือในเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นทางเลือกที่นายกรัฐมนตรีดำเนินการเอง³

จากการใช้อำนาจตัดสินใจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีโดยลำพัง ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีความเหมาะสมเพียงใดนั้น ทำให้เกิดแนวความคิดที่จะแก้ไขบทบัญญัติ ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ โดยการยกวางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมครั้งที่ 18 วันที่ 25 เมษายน 2540 ณ โรงแรมรอยัลลิลลี่ บีช พัทยา ได้มีกรรมวิธีการเสนอขอ แก้ไขให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติของคณะรัฐมนตรี ดังนี้

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม...”

โดยให้เหตุผลว่า “เพราะปัจจุบันนายกรัฐมนตรีกระทำเองตามลำพังซึ่งยุบสภาแต่ละครั้งไม่มีคำอธิบายที่รับฟังได้ เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐบาลไม่ใช่ขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรีคนเดียว เหตุใดจึงให้อำนาจนายกรัฐมนตรีคนเดียวยุบสภา ประเทศญี่ปุ่นจะยุบสภาได้ต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ”

¹สมาน ทองศรี, “ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช,” (วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต : (การปกครอง), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 125 - 126

²เสนต์ จันทรกระจ่าง, เรื่องเดิม, หน้า 14 - 15, อ้างถึงใน กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 38 - 39

³ยุบสภา เต็งเบี้ยว ผ่าทางตันคินอำนาจให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ 17 พ.ย.,” สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์, 28 กันยายน 2539, หน้า 10.

แต่คณะทำงานได้ชี้แจงว่า "...ถ้าให้การยุบสภาทำโดยมติคณะรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับนายกรัฐมนตรีก็จับมือฝ่ายค้านล้มรัฐบาลได้ ทำให้พรรคร่วมรัฐบาล 'ซี้คือนายกรัฐมนตรี' การให้อำนาจนายกรัฐมนตรียุบสภาได้เอง เปรียบเสมือนเป็นยาถ่ายทางการเมือง ถ้าให้การยุบสภาทำได้ยาก (มติคณะรัฐมนตรี) อาจมีปัญหาทางการเมืองได้ การคงหลักการเดิมไว้น่าจะเป็นประโยชน์ต่อเสถียรภาพของรัฐบาล"

ที่ประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรี

หลังจากนั้นได้มีการนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 16/2540 วันเสาร์ที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ซึ่งมีกรรมวิธีการที่สนับสนุนบทบัญญัติดังกล่าวโดยให้เหตุผลไว้ ดังนี้

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา "...จากประสบการณ์ที่ผ่านมา เราเคยเห็นการยุบสภาโดยท่านนายกรัฐมนตรีหลาย ๆ ครั้ง แล้วหลาย ๆ ครั้งที่เราบอกว่าทุกคนในสภา คนนอกสภาหาเหตุผลไม่ได้ว่าทำไมจะต้องมีการยุบสภา เรื่องสำคัญ ๆ ที่ทางรัฐบาลตัดสินใจนั้นปกติก็จะตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งสิ้น การยุบสภาซึ่งมีผลกระทบมากต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด กระทบมากต่องบประมาณที่จะต้องใช้ในการเลือกตั้งอีกมหาดศาล ทำไมเราถึงจะปล่อยให้ท่านนายกรัฐมนตรีแต่ท่านเดียวตัดสินใจแล้ว นำความขึ้นกราบบังคมทูล ถมว่าในกรณีที่มีปัญหาจริง ๆ รัฐบาลมีปัญหาจริง ๆ พรรคร่วมรัฐบาลไม่ยอมลงมติให้ยุบสภา ท่านนายกรัฐมนตรีก็จะยุบสภาไม่ได้หรือก็ไม่ใช้ท่านนายกรัฐมนตรีนั้นท่านก็มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการที่จะกราบบังคมทูลเพื่อจะเปลี่ยน ปลดรัฐมนตรี หรือแม้แต่เปลี่ยนแปลงพรรคร่วมรัฐบาล เพราะฉะนั้นทางออกสุดท้ายของท่านนายก รัฐมนตรียังมีอยู่ แต่การที่กำหนดไว้ตามร่างฯ นี้ อย่างน้อยกรณีที่สำคัญ ๆ อย่างนี้เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีซึ่งปกติต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินมาร่วมกันตัดสินใจตรงนี้ครับ"

นายธงชาติ รัตนวิชา "...การยุบสภานั้นหากเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงคนเดียวก็น่าจะเหมาะกับรัฐบาลที่มีรัฐบาลพรรคเดียวมากกว่า ถ้าเป็นรัฐบาลผสมน่าจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน น่าจะให้โอกาสพรรคร่วมรัฐบาลได้มีความเห็นร่วมในเรื่องนี้..."

ส่วนกรรมวิธีการที่คัดค้านไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติดังกล่าว โดยให้เหตุผลสรุปได้ดังนี้

นายวรพจน์ วงศ์สง่า "...ทำให้การยุบสภานั้นเกิดขึ้นไม่ได้เลย เพราะถ้ายังเป็นรัฐบาลผสมแล้ว การที่จะหามติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบสภานั้นคงยากเย็นแสนเข็ญแล้วก็จะทำให้ปัญหาทางการเมืองซึ่งในบางคราวนั้นจำเป็นต้องแก้ไขโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นกระทำมิได้"

ศาสตราจารย์ลิขิต ชีรวะดิน "...จะขอแยกให้เห็นชัดเจน ระหว่างการถวายคำแนะนำในการบริหารประเทศจะต้องบริหารโดยการรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี...คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แต่การยุบสภานั้นยังคงเป็นอำนาจขององค์พระประมุข ไม่ใช่เป็นอำนาจการบริหารประเทศ จึงไม่ผูกพันกับการที่จะต้องเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการรับผิดชอบ

ร่วมกัน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่องค์พระประมุขจะต้องทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ส่วนนายกรัฐมนตรี นั้นจะปรึกษาคณะรัฐมนตรีหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก็ย่อมทำได้..."

สรุปประเด็นเกี่ยวกับการให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติของ คณะรัฐมนตรีนั้น ฝ่ายที่สนับสนุนให้เหตุผลว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นเรื่องสำคัญควรให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อมิให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตัดสินใจเองโดยลำพังเหมือนการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ส่วนฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่า หากให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรี การยุบสภาผู้แทนราษฎรคงเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค คงไม่มีพรรคการเมืองต้องการให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมี ปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นก็จะแก้ไขได้ยาก อีกทั้งไม่ใช่เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน แต่เป็นเรื่องที่ประมุขของรัฐจะต้องทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ส่วนนายกรัฐมนตรีจะปรึกษาคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ก็ย่อมทำได้... ในที่สุดคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้แก้ไขเพื่อให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีดั้งเดิม เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้วเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา ในการประชุมของ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20 (เป็นกรณีพิเศษ) วันพุธที่ 16 กรกฎาคม 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีมติเห็นชอบตามร่างฯ ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอโดยไม่มีการแก้ไข แต่หากมีการเพิ่มเติมขั้นตอน ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรกล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีเรียกประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการก่อน ซึ่งนับเป็นการกลั่นกรองขั้นหนึ่งแล้วโดยไม่จำเป็นต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรีตามที่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอไว้ในการแก้ไขประเด็นนี้ ดังเช่น เหตุการณ์ในอดีตที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2481 ในสมัยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาที่มีการเรียกประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาหารือว่าควรจะลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะรัฐมนตรีลงความเห็นว่ายกเลิกการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลจากการประชุมปรึกษาหารือนี้ นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามก็ได้ เพียงแต่ถือว่าเป็นการกลั่นกรองขั้นหนึ่ง ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจโดยลำพัง

2. ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ซึ่งมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ครอบคลุมเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ทั้งหมด เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างกว้างขวางทำให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

2.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ในกรณีใดบ้าง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร จะออกได้ในกรณีใดบ้างเหมือนกับกรออกพระราชกำหนดที่ให้ออกได้ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะและ

เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้ กรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน หรือเพื่อมิให้มีการออกพระราชกำหนดในกรณีอื่นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทำให้ฝ่ายบริหารยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ทุกกรณี โดยอ้างสาเหตุใด ๆ ก็ได้ จากการศึกษาค้นคว้าจะเห็นได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีเพียง 3 ครั้ง เท่านั้น ได้แก่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 สมัยรัฐบาล พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา การยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2488 สมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นอกนั้นมักเกิดจากสาเหตุอื่นเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ เกิดจากความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และเกิดจากปัญหาทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ทางการเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กลับกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ใช้แก้ปัญหาต่าง ๆ แทนการถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ

2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ในเวลาใด

เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรในเวลาใดก็ได้ เช่น ในสมัยรัฐบาลพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ที่ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 ภายในระยะเวลาไม่ถึง 1 ปี ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับเลือกตั้งมาเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 และในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ในระยะเวลาไม่ถึง 4 เดือน ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่อีกครั้งหนึ่งในปีเดียวกัน

2.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

ปรากฏว่าในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ทำให้รัฐบาลใช้ออกคำสั่งกล่าวยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาในกรณีที่รัฐบาลไม่มั่นใจว่าจะได้รับความไว้วางใจจากสภาหรือเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง เช่นในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 ก่อนที่จะมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2519 เพียง 2 วัน

จะเห็นได้ว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางในการยุบสภาผู้แทนราษฎร หากมีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ จะทำให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามทฤษฎีและเจตนารมณ์ที่แท้จริง ของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาความแตกแยกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเหมือนเช่นที่ผ่านมา อีกทั้งควรมีการกำหนดระยะเวลาห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ซึ่งระยะเวลา

เวลาหนึ่ง เช่น ภายในระยะเวลาอย่างน้อยปีหนึ่งภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งได้ทำหน้าที่ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งมิให้มีการเลือกตั้งทั่วไปบ่อยครั้งเกินไปจะทำให้ฝ่ายบริหารได้เปรียบพรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปและประชาชนเกิดเบื่อหน่ายการเมือง ส่วนการห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้แล้ว เฉพาะในกรณีที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนี้

3.1 ผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายที่ค้างการพิจารณาในสภาต้องตกไป รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ต้องตกไปทั้งหมดเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาใหม่ ก็ต้องไปเริ่มต้นเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้สภาพิจารณาใหม่อีกครั้ง ทั้งที่บางครั้งเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามานั้น ก็ได้แตกต่างไปจากเดิมเลย คณะกรรมาธิการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ก็เป็นชุดเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรชุดที่แล้ว ทำให้เกิดความล่าช้าในการออกกฎหมายอีกทั้งทำให้เสียเวลา เสียงบประมาณ เช่น ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ... ที่มีการเสนอให้สภาพิจารณาครั้งแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่ตกไป เนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ต่อมาได้มีการเสนอให้สภาพิจารณาใหม่เป็นครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2538 ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปอีก ต่อจากนั้นมาถึงรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการเสนอเข้ามาใหม่เป็นครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2539 จนผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2540 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะเห็นได้ว่ากว่าร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. จะเป็นกฎหมายได้ต้องใช้เวลาานเกือบ 4 ปี ผ่านการพิจารณาของสภาถึง 3 ชุด

ปัญหาดังกล่าวนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติทางแก้ไข ไว้ในมาตรา 178 วรรค 2 ว่า " ในกรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไป ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบ

ด้วย..." โดยให้คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ร้องขอต่อรัฐสภาให้นำร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ตกไปมาพิจารณาใหม่ได้ เพื่อเป็นการประหยัดเวลาค่าใช้จ่ายและลดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เร็วขึ้น ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ... นั้น หากได้เกิดขึ้นในขณะที่มีการใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะรัฐมนตรีชุดใหม่อาจ ร้องขอให้รัฐสภามีมติให้นำร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.... ที่ตกไปนั้นให้สภาพิจารณาต่อไปได้โดยไม่ต้องเสียเวลาไปเริ่มต้นใหม่อีก แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้บังคับให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต้องร้องขอให้นำร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปมาพิจารณาใหม่ เพียงแต่ให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่จะร้องขอหรือไม่ก็ได้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ หากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ไม่ใช้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมก่อนยุบสภาผู้แทนราษฎร โอกาสที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะร้องขอให้นำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีชุดที่แล้วที่ตกไปเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกลับมาพิจารณาใหม่นั้นคงเป็นไปได้ยาก และจะให้นำร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในขั้นตอนใดของสภาใดมาพิจารณา จึงต้องมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ ก็ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาคงค้างในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตกไป เพราะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

3.2 ผลต่อฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งแต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในงานประจำได้ ยกเว้นงานในด้านนโยบาย เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานเป็นรัฐบาลชั่วคราว (caretaker Government) หรือรักษาการต่อไปก่อน จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่เพื่อมิให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องหยุดชะงัก¹ เพราะประเทศต้องมีคณะรัฐมนตรีบริหารราชการอยู่เสมอสำหรับบังคับบัญชาข้าราชการประจำให้ปฏิบัติหน้าที่² แต่จะปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ และใช้อำนาจได้มากน้อยแค่ไหนนั้นรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้ตามปกติเหมือนคณะรัฐมนตรีทั่วไปรวมทั้งการใช้อำนาจต่าง ๆ ได้ดุจเดิมจนกลายเป็นจารีตประเพณี ไม่ว่าจะใช้อำนาจหน้าที่ในระหว่างรักษาการจะเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองหรือพรรคพวกของตนก็ย่อมจะทำได้ ดังจะเห็นได้จากภายหลังที่มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในระหว่างนั้นรัฐมนตรีรักษาการจะใช้อำนาจหน้าที่กระทำการดังที่เรียกกันว่า "ทิ้งทวน" เช่น

1) การโยกย้ายข้าราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ตำรวจ ฯลฯ เพื่อประโยชน์ในการเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้น

¹วิชญ์ เจริญงาม, เรื่องเดิม, หน้า 603.

²หยุด แสงอุทัย, เรื่องเดิม, หน้า 239.

2) การลงนามในสัญญาสัมปทานกับเอกชน หรือ แก้ไขสัญญาสัมปทานให้กับบริษัทเอกชนที่จะมีผลผูกพันไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ให้ต้องปฏิบัติตาม

3) การอนุมัติโครงการที่สำคัญต่าง ๆ อย่างเร่งด่วนขาดความรอบคอบอาจทำให้รัฐต้องสูญเสียประโยชน์หรือเสียเปรียบได้

4) การทำความเข้าใจว่าด้วยร่วมมือระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ การกระทำดังกล่าวข้างต้นนี้ มักเกิดขึ้นภายหลังที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในขณะที่เป็นรัฐบาลรักษาการได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูง จำนวน 138 ราย¹ การให้ความเห็นชอบกับร่างแก้ไขสัญญาสัมปทานของบริษัททางยกระดับดินแดง-ดอนเมือง (ดอนเมืองโทลล์เวย์) ทั้งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากนักวิชาการ และแม้แต่ในฝ่ายข้าราชการระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทางการเงินของบริษัท ว่าเป็นการเกื้อกูลทางการเงินแก่บริษัทโดยรัฐเอาตัวเองเข้าไปผูกพัน² ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ต่างๆเหล่านี้โดยหลักแล้ว คณะรัฐมนตรีรักษาการไม่ควรกระทำเพราะไม่ใช่เรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่หากไม่กระทำแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ เพราะโดยมารยาททางการเมืองและหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วคณะรัฐมนตรีรักษาการไม่ควรกระทำการใด ๆ ที่ถือเป็นการกำหนดนโยบายใหม่ มีผลผูกพันไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต่อไปและไม่ควรแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงบางตำแหน่งโดยไม่จำเป็น³ ควรให้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติข้อจำกัดการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีรักษาการ ในมาตรา 215 วรรคสองว่า "คณะรัฐมนตรีที่พ้นจาก ตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่ง (2) เมื่ออายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะใช้อำนาจแต่งตั้ง หรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมิได้..." ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีรักษาการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่เท่านั้นแต่มิได้ห้ามการกระทำใด ๆ ที่มีผลผูกพันไปถึงคณะรัฐมนตรี ชุดใหม่ให้ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นอำนาจการลงนามในสัญญาต่าง ๆ หรือการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ที่ถือเป็น "การทิ้งทวน" ยังคงกระทำได้อยู่ปัจจุบันหากเห็นว่าคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในระหว่างรักษาการเป็นไปในทางที่มีชอบประชาชนที่ได้รับความเสียหายอาจนำมาฟ้องร้องยังศาลปกครองขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้

¹ "ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี," สยามจดหมายเหตุ 21 (4 - 10 ตุลาคม 2539) : 1098 - 1099.

² "เศรษฐกิจ," มติชนสุดสัปดาห์, 19 พฤศจิกายน 2539, หน้า 21.

³ วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 603 - 604.

4. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและฟ้องเรียกค่าเสียหาย

การกระทำของนายกรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชาองค์การในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทำให้นายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ในกรณีนี้ได้มีข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยนายกรัฐมนตรี ในคำพิพากษาฎีกาที่ 103/2521 โจทก์ฟ้องว่าเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้น ได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 การนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ นั้น มิได้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีและมิได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร เป็นการลบล้างพระบรมราชโองการเรียกประชุมสมัชชาวิสามัญแห่งรัฐสภาลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2519 จึงไม่มีผลใช้บังคับได้ และเป็นโมฆะ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ได้รับการเลือกตั้งต้องเป็นโมฆะด้วยจำเลยที่ 2 และที่ 3 ซึ่งดำรงตำแหน่งประธาน และ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนจำเลยที่ 4 ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รวมทั้งคณะรัฐมนตรี ย่อมตกเป็นโมฆะขอให้พิพากษาว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกผู้ได้รับเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 และคณะรัฐมนตรีซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นโมฆะให้จำเลยที่ 2 และ 3 หยุดดำเนินกิจการโดยการประกาศสลายสภาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษา ให้จำเลยที่ 4 ดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นโมฆะ หยุดดำเนินกิจการโดยมอบหมายหน้าที่การงานให้รัฐบาลชุดเดิมซึ่งชอบด้วยกฎหมายรับกลับคืนไปและให้จำเลยที่ 1 รับมอบหมายหน้าที่การงานกลับคืนจากจำเลยที่ 4 กับให้จำเลยใช้คำอุทธรณ์เนียมค่าทนายความแทนโจทก์

ศาลชั้นต้นพิจารณาคำฟ้องแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 12 มกราคม พุทธศักราช 2519 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ได้ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 122 คดีของโจทก์จึงไม่มีมูลที่จะฟ้องร้อง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของโจทก์ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาตรวจสำนวนและประชุมปรึกษาคดี เห็นว่าเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศตั้งแต่เวลา 18.00 นาฬิกา และได้มีคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 3 วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 สิ้นสุด ให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ

บัดนี้คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศ ตั้งแต่เวลา 18.00 นาฬิกา ของวันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2520 เป็นต้นไปแล้ว และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม 2520 ข้อ 1 ให้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สิ้นสุดลง ข้อ 2 ให้สภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ และต่อมา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการปกครองประเทศแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีประโยชน์ที่ศาลฎีกาจะวินิจฉัยฎีกาของโจทก์ต่อไปเพราะคำฟ้อง

ของโจทก์ไม่อยู่ในวิสัยที่จะบังคับคดีให้เป็นไปได้ จึงสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ค่าฤชาธรรมเนียม
ชั้นฎีกาให้เป็นพับ¹

ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวมิได้พิจารณาถึงอำนาจฟ้องว่าการกระทำของฝ่ายบริหารในกรณีนี้
จะมีผู้ใดสามารถฟ้องร้องได้หรือไม่แต่การที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ต้อง
พิจารณาว่า การกระทำของนายกรัฐมนตรีที่เสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และจะต้องฟ้อง
ยังศาลใด ศาลแพ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับค่าเสียหาย ส่วนศาลอาญาเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณา
คดีอาญาที่เกี่ยวกับการลงโทษ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจในการวินิจฉัยประเด็น ข้อขัดแย้งระหว่างรัฐธรรมนูญกับ
กฎหมายอื่น ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ การขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของ
กรรมการการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี ฯลฯ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจพิจารณาคดีของ
ทั้งศาลแพ่ง ศาลอาญา และศาลรัฐธรรมนูญแล้วไม่มีศาลใดมีอำนาจพิจารณา ส่วนศาลปกครองตามพระราช
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 บัญญัติให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา
หรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้²

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือ
นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่
กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะ
เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่
ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือ ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจาก
การละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อ
ให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

¹คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 103/2521, อ้างถึงใน สุวีริ ศรียุทธนากุล, "การกระทำของรัฐบาล,"
(วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538,) หน้า 118.

²"พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม
116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) : 4 - 5.

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

- (1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
- (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงานกลาง ศาลภาษีอากร ศาล

ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษ อื่น

เมื่อพิจารณาถึงการที่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารได้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภาเพื่อให้ฝ่ายบริหาร ใช้ถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร¹

ถือเป็นการกระทำของรัฐบาลที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำดังกล่าวได้ รัฐบาลจึงไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าว และผู้เสียหายจะฟ้องร้องรัฐบาลให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือขอให้ชดเชยค่าเสียหายไม่ได้ ดังนั้นศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ในส่วนของการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายนั้น ผู้เสียหายจะนำมาฟ้องร้องในทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของนายกรัฐมนตรีนั้นได้หรือไม่ อาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด มาตรา 420 ว่า “ผู้ใด จงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

การที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 420 ได้ ต้องมีองค์ประกอบดังนี้²

ผู้ใด หมายถึง บุคคลผู้กระทำละเมิด ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

การกระทำโดยจงใจ หมายถึง กระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ มีความหมายทำนองเดียวกับการกระทำโดยประมาทในทางอาญาประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ บัญญัติว่า “กระทำโดยประมาท ได้แก่การทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่

กระทำต่อผู้อื่น หมายความว่า การกระทำต่อบุคคลอื่นซึ่งจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

¹บรรดักดิ์ อูวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 176.

²ศักดิ์ สนองชาติ คำบรรยายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2527), หน้า 7 - 17.

กระทำโดยผิดกฎหมาย หมายถึง กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีเป็นการกระทำในฐานะเป็นฝ่ายบริหารที่กระทำลงไปโดยรู้ว่าจะทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย แต่การใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย เนื่องจากขาดองค์ประกอบของความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 รัฐบาลจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายและจะฟ้องร้องให้นายกรัฐมนตรีชดใช้ค่าเสียหายไม่ได้ เพราะมิใช่การกระทำลงไปในฐานะส่วนตัวโดยผิดกฎหมาย ทำให้ขาดองค์ประกอบของความผิดประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 รัฐบาลจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายและจะฟ้องร้องให้นายกรัฐมนตรีชดใช้ค่าเสียหายไม่ได้ เพราะมิใช่การกระทำลงไปในฐานะส่วนตัว

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ จึงปรากฏว่า ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยเกือบทุกครั้งที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยลำพัง ส่วนขั้นตอนก่อนหน้านั้น นายกรัฐมนตรีจะมีการปรึกษากับคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้ ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมในการให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจได้เอง แตกต่างไปจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศที่มีการกำหนดขั้นตอนก่อนมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างชัดเจนไม่ให้เกิดความคลุมเครือหรือกระทำเองโดยลำพัง เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้การยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องกระทำโดยมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรึกษากับคณะรัฐมนตรีก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้สมเด็จพระจักรพรรดิยุบสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรได้เองโดยตรง แต่ประธานาธิบดีต้องปรึกษากับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อน ซึ่งไม่มีผลผูกพันให้ประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตาม

หากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีการกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนเกี่ยวกับการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นหรือประเทศฝรั่งเศส ก็จะทำให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีเหตุผลมากขึ้น เพราะได้ผ่านการขออนุญาตก่อนอย่างรอบคอบแล้ว ทั้งนี้สำหรับประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองที่เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน แต่ประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างไปจากประเทศไทยโดยประธานาธิบดีที่เป็นประมุขของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เอง ดังนั้นในการกำหนดขั้นตอนการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย จึงควรให้นายกรัฐมนตรีมีการปรึกษากับคณะรัฐมนตรีก่อนและต้องกำหนดให้รับดำเนินการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายในระยะเวลาหนึ่ง อาจกำหนดเวลาไว้ไม่เกิน 30 วัน หรือ 60 วัน ก็ได้ เพื่อมิให้นายกรัฐมนตรีใช้เป็นข้ออ้างว่าได้ปรึกษาหารือกับคณะ

รัฐมนตรีแล้ว ส่วนจะตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อใดก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้รับรู้ล่วงหน้าเลย เหมือนที่เคยปฏิบัติมา ก็จะทำให้การปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรีไม่เกิดประโยชน์

2. รัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดสาเหตุที่ใช้อ้างในการยุบสภาผู้แทนราษฎรและระยะเวลาที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้ง สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดความต่อเนื่อง หากมีการเพิ่มข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำซ้อนกันในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ในระหว่างนั้นห้ามมิให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นระยะเวลา 1 ปีและเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในระชาเวลาดังกล่าวได้หากประเทศชาติอยู่ในภาวะฉุกเฉินเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส สำหรับเป็นทางออกให้นายกรัฐมนตรีใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขปัญหาของประเทศชาติในสถานการณ์ขณะนั้น

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. "รัฐสภา." ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน่วยที่ 1 - 7, หน้า 229 - 230. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2537.

คณิน บุญสุวรรณ, ผู้แปล. การเมืองการปกครองของอังกฤษ. โดย แจ็ค ฮาเวย์. กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา, 2523.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. รัฐธรรมนูญนานาชาติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516.

นันท์วัฒน์ บรรณานันท์, ผู้แปล. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2541.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.

_____. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 2) การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

_____. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517). กรุงเทพฯ : ชุมชนการช่าง, 2517.

ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน." ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนา, จัดทำโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 56 - 57. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

"ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี." สยามจดหมายเหตุ 8 (4 - 10 ตุลาคม 2539) : 1098 - 1099.

มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533.

_____. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542.

"ยุบสภา เต็งเบี้ยว ผ่าทางตันคืนอำนาจให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ 12 พ.ย.". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 28 กันยายน 2539. หน้า 10.

วรพจน์ วิครุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

วิเทศกรณีย์. เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รวมการพิมพ์, 2518.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.

"เศรษฐกิจ." มติชนสุดสัปดาห์, 19 พฤศจิกายน 2539, หน้า 21.

- ศักดิ์ สนองชาติ. คำบรรยายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2527.
- สุรพล ราชภัณฑารักษ์. การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ข้อสังเกตและเชิงอรรถเรียงมาตรา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ดี, 2536.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กองการประชาสัมพันธ์. ประวัติรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์, 2542.
- _____. กองกรรมาธิการ 2. เปรียบเทียบบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์, ม.ป.ป.
- _____. กองการประชาสัมพันธ์. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์, 2540.
- _____. ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย. รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 - 2502 เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์, ม.ป.ป.
- _____. ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย. รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 - 2534 เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์, ม.ป.ป.
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- _____. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511. กรุงเทพมหานคร : นำเชียการพิมพ์, 2512.
- อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- อาเนห์ อาภาภิรม. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสโตร์, 2525.

บทความ

- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. "วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ." รัฐสภาสาร 1 (มกราคม 2542) : 105 - 115.
- เสนห์ จันทรกระจำง. "การยุบสภาผู้แทนราษฎร." รัฐสภาสาร 24 (กุมภาพันธ์ 2519) : 8.
- สุรพล ราชภัณฑารักษ์. "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526." วารสารนิติศาสตร์ 13 (กรกฎาคม - กันยายน 2526) : 128.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "รัฐสภาไทย พ.ศ. 2547 - ปัจจุบัน." เอกสารข่าวรัฐสภา 12 (16 พฤษภาคม 2529) : 53.

อุตล วิเชียรเจริญ. "รอยต่างในทฤษฎีรัฐชาติของไทย." **รัฐศาสตร์ 39,6** (มิถุนายน 2534) : 27 - 28.

วิทยานิพนธ์และกฎหมาย

กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, "การยุบสภาในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ทรงศักดิ์ วุฒิศะโร. "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2521 แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521." วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

สมาน ทองศรี. "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช." วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (การปกครอง), จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2517.

สุวีร์ ศรียุทธนากุล. "การกระทำของรัฐบาล." วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.

"คำแถลงการณ์ของรัฐบาล." **ราชกิจจานุเบกษา** 55 (11 กันยายน 2481) : 77.

"คำแถลงการณ์ของรัฐบาล." **ราชกิจจานุเบกษา** 62 (15 ตุลาคม 2488) : 604 - 605.

"คำแถลงการณ์เรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 113 ตอนที่ 43 (28 กันยายน 2539) : 3 - 4.

"คำแถลงการณ์ของรัฐบาล." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 117 ตอนที่ 102ก (9 พฤศจิกายน 2543) : 3 - 4.

"พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2488." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 69 (15 ตุลาคม 2488) : 601 - 603.

"พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 112 ตอนที่ 17ก (19 พฤษภาคม 2538) 1 - 2.

"พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 117 ตอนที่ 102ก (9 พฤศจิกายน 2543) 1 - 2.

"พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 116 (10 ตุลาคม 2542) : 4 - 5.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. "รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18/2540." 25 เมษายน 2540

_____. "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16/2540." 14 มิถุนายน 2540.

_____. "รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 20/2540." 19 มิถุนายน 2540.

_____. "รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 22/2540." 26 มิถุนายน 2540.

เอกสารภาษาอังกฤษ

The Diet, Elections, and Political Parties. Japan : Foreign Press Center, 1997.

The House of Representatives, **The National diet Japan.** Tokyo : Japan, 1994.

Webmaster, 1991 (January 13). **Dissolution of The National Assembly** [Online].

Availabel e-mail : WEDMASTER @ ASSEMBLEE - NAT, fr.

ภาคผนวก

สถิติการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย มี 10 ครั้ง

ครั้งที่	วัน เดือน ปี	นายกรัฐมนตรี	สาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎร
1.	11 ก.ย. 2481	พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา	รัฐบาลแพ้มติของสภาจากการเสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของ นายถวิล อุดล กับคณะ ที่ขอให้รัฐบาลจัดทำรายละเอียด ทั้งรายรับและรายจ่ายประกอบร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณ แต่รัฐบาลแถลงว่าไม่สามารถกระทำตามได้
2.	15 ต.ค. 2488	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับการขยายกำหนด เวลาให้อยู่กันตำแหน่งถึง 2 ครั้งเป็นเวลานานเกินควร ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ที่รัฐบาลเสนอได้ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อภิปรายโจมตีและคัดค้านอย่างรุนแรง
3.	12 ม.ค. 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลาย พรรค เรียกว่า "สหพรรค" ทำให้มีเสถียรภาพไม่แน่นอน ต้องประสบปัญหาความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรี และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่ง ได้กดดันรัฐบาล ให้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีประกอบกับการเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี ในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2519 แม้ว่าจะมีการปรับปรุง คณะรัฐมนตรี ปัญหาความขัดแย้ง ต่าง ๆ ก็ไม่สิ้นสุด
4.	19 มี.ค. 2526	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการ เลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมีความเห็นก้ำกึ่งกัน หากให้มีการเลือกตั้งตามวิธีใหม่ คือเลือกเป็นคณะแบบ รวมเขต รวมเบอร์ อาจนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรง ทางการเมือง
5.	1 พ.ค. 2529	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดจำนวน 9 ฉบับ ในช่วง ปิดสมัยประชุมรัฐสภา และนำเข้าสู่การพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎร ในวันขอเปิดประชุมสภาสมัยสามัญ

ครั้งที่	วัน เดือน ปี	นายกรัฐมนตรี	สาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎร
6.	29 เม.ย. 2531	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	เป็นวันแรก โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 เนื่องจากความขัดแย้งของพรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์จำนวนหนึ่งซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้ลงคะแนนคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ร่วมกับพรรคฝ่ายค้าน ทำให้รัฐมนตรีจากพรรคประชาธิปัตย์ ลาออกจากตำแหน่ง
7.	30 มิ.ย. 2535	นายอานันท์ ปันยารชุน	หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้ นายอานันท์ ปันยารชุน รับหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีเฉพาะกิจเพื่อจะได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาและรัฐธรรมนูญคืนอำนาจให้ประชาชน
8.	19 พ.ค. 2538	นายชวน หลีกภัย	พรรคพลังธรรมได้มีมติให้สมาชิกพรรคงดออกเสียงในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะและให้รัฐมนตรีของพรรคลาออกเนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถตอบคำถามของพรรคฝ่ายค้านได้ชัดเจน
9.	28 ก.ย. 2539	นายบรรหาร ศิลปอาชา	พรรคร่วมรัฐบาลส่วนหนึ่งได้เรียกร้องและกดดันให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ประกาศว่าจะลาออกจากตำแหน่งภายใน 7 วัน ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติให้ความไว้วางใจ มิฉะนั้นจะขอลาออกจากความเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

ครั้งที่	วัน เดือน ปี	นายกรัฐมนตรี	สาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎร
10.	9 พ.ย. 2543	นายชวน หลีกภัย	รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง มาจากรัฐบาลชุดที่แล้ว จึงเกิดการเรียกร้องให้มีการยุบ สภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้การปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อีกทั้งพรรคฝ่ายค้านได้ทยอยลาออกกันจน เกือบหมด

หมายเหตุ ในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516 โดยสมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งจำนวน 299 คน และอยู่ในระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งมีได้
บัญญัติให้อำนาจยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้แต่ประการใด จึงมิได้นำมานับรวมกับการยุบสภา
ผู้แทนราษฎรดังกล่าว ส่วนสาเหตุในการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ เนื่องจากสมาชิกสภานิติ
บัญญัติแห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความจำนงขอลาออกจากสมาชิกภาพจนสมาชิกที่เหลืออยู่มี
จำนวนไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

